

А.С. КАПТО
*доктор философских наук,
зав.кафедрой ЮНЕСКО по социальным
и гуманитарным наукам при ИСПИ РАН**

Миротворческий потенциал превентивной дипломатии

В условиях резко обострившейся международной обстановки, грозящей перерастанием социально-политических конфликтов в вооруженную стадию, нарастанием конфликтного потенциала в отдельных регионах и странах планеты, возрастает необходимость более полного и эффективного использования потенциала мирной дипломатии и ненасильственных превентивных средств разрешения противоречий. В этом контексте исключительно большая роль отводится упреждающим средствам, в числе которых на первом месте – превентивная дипломатия.

Превентивная дипломатия – это одно из эффективных и созидательных направлений дипломатии, представляющее собой систему дипломатических, организационных, политических, социальных и прочих мер, направленных на предупреждение вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера. Осуществляется с целью предотвратить перерастание политической конфронтации в вооруженное столкновение и способствовать мирному разрешению спора. Субъектами превентивной дипломатии выступают ООН, другие международные организации, внешнеполитические ведомства государств, а также неправительственные институты и структуры. Формами превентивной дипломатии являются посредничество, примирение, переговоры, предупреждение конфликта на раннем его этапе, мониторинг политических и других событий с целью обнаружения угроз миру и безопасности, принятие упредительных мер

* Капто Александр Семенович, e-mail: 19mip90@mail.ru

политического, дипломатического, организационно-управленческого, гуманитарного характера.

Превентивная дипломатия использует как политические инструменты классической дипломатической деятельности (официальные переговоры, меры по укреплению доверия, сбор разведывательных данных и др.), так и характерные только для нее способы заблаговременного предупреждения и раннего реагирования. Испытательный инструмент посреднической деятельности и превентивной дипломатии – институт посланников и специальных представителей Генерального секретаря ООН.

Термин «превентивная дипломатия» активно использовал в конце 1950-х – начале 1960-х гг. Д. Хаммаршельд для определения посреднических и миротворческих усилий ООН с целью не допустить, чтобы региональные вооруженные конфликты спровоцировали конфронтацию между двумя сверхдержавами. Со временем получила поддержку идея разрешения конфликтов на их ранней стадии путем применения особых превентивных мер. Формированию такого понимания способствовали принятая Генеральной Ассамблеей ООН Декларация о предотвращении и устранении конфликтов и ситуаций, несущих угрозу международному миру и безопасности, и о роли ООН в данной сфере (1988), а также доклад Генерального секретаря ООН «Повестка дня для мира» (1992), в котором выделялось 5 направлений превентивной дипломатии: меры по установлению доверия, включающие организацию свободного потока информации; мониторинг региональных договоров по вооружениям и систематический обмен военными миссиями, формирование региональных и субрегиональных центров по сокращению рисков; «выявление фактов», т.е. информации о политических процессах, способных породить опасную напряженность, и о социальных и экономических тенденциях, являющихся истоками потенциальных конфликтов; ранее предупреждение, что предполагает развитие в системе ООН сети систем заблаговременного предупреждения об угрозах для окружающей среды, опасности ядерной катастрофы, стихийных бедствий, голода, эпидемий, массовых миграций населения, а по линии Экономического и Социального Совета ООН предоставление СБ отчетов об экономических и социальных процессах, представляющих угрозу международному миру и безопасности; превентив-

ное развертывание миротворческих сил, осуществляемое по просьбе конфликтных сторон; создание демилитаризованных зон как средства разъединения сторон, между которыми может начаться вооруженное столкновение.

По определению Б. Бутрос-Гали, превентивная дипломатия – это: а) использование дипломатического инструментария для предупреждения возникновения споров, предупреждения их эскалации до вооруженного конфликта, если они возникнут и если не удастся предупредить расползание международного конфликта; применяемый инструментарий – переговоры, расследование, посредничество, примирение, арбитраж, юридическое урегулирование, использование региональных организаций и соглашений и любые другие мирные средства, которые предпочтут противостоящие стороны; вмешательство третьей стороны для предупреждения угрожающего конфликта дипломатическими средствами осуществляется, когда противоборствующие стороны не хотят или не могут использовать вышеназванный инструментарий; б) превентивное мироподдержание, предполагающее развертывание военного или полицейского контингента для выполнения таких задач, как предотвращение агрессии, содействие сохранению безопасности, укрепление доверия, создание условий, благоприятствующих переговорам, содействие оказанию гуманитарной помощи; в) превентивные гуманитарные действия как акции, которые имеют политические цели, заключающиеся в исправлении ситуаций, которые, если их оставить без внимания, могут увеличить риск конфликта; г) применение идеи постконфликтного миростроительства к потенциальным конфликтам; особенно полезно оно во внутренних конфликтах и может включать широкую гамму действий в институциональных, экономических и социальных областях.

В 1995 г. Б. Бутрос-Гали в докладе «Повестка дня для развития» ввел в политический оборот словосочетание «превентивное развитие», целью которого является воздействие на такие причины конфликтов, как бедность, голод, увеличение различий между богатыми и бедными странами, недоразвитость и др. В 2002 г. Генеральный секретарь ООН К. Аннан официально переименовал деятельность, названную «превентивная дипломатия», в «превентивные действия». После этого соответствующие главы ежегодных докладов генерального секретаря о работе Ор-

ганизации стали называться «превентивными действиями» или «предотвращением конфликтов». Однако с учетом состоявшейся формы термина «превентивная дипломатия» и мнения многих политологов, считающих, что этот термин отражает многообразие действий ООН под одним привычным названием, предпочтение остается за «превентивной дипломатией». Этот термин до сих пор пользуется в официальных документах ООН такими же правами, как и название «превентивные действия».

Понятие «превентивные действия» – более емкое по сравнению с понятием «превентивная дипломатия», оно охватывает не только дипломатические, но и другие, не менее эффективные, меры: превентивное развертывание, превентивное разоружение, превентивные гуманитарные акции, превентивное укрепление мира, включающее широкий спектр действий в области квалифицированного управления, прав человека, социально-экономического развития и др.

В современном понимании превентивная дипломатия, во-первых, является подсистемой, частью более широкой системы мер, определяемых как «превентивные действия»; во-вторых, она включает не только предотвращение конфликтов, но и управление потенциальными конфликтами. В качестве наиболее эффективных выделяются следующие меры превентивной дипломатии: идентификация районов потенциальных кризисов посредством раннего предупреждения; предоставление Генеральному секретарю ООН своевременных и точных рекомендаций; посреднические услуги Генерального секретаря; ведение переговоров, публичные заявления и отчеты Генерального секретаря; различного рода миссии – по выявлению фактов, доброй воли и др.; политическое руководство и поддержка специальных представителей, назначение Генеральным секретарем лиц для выполнения политических задач. Большое значение для превентивной дипломатии имеют центры раннего предупреждения и центры предотвращения конфликтов, а также ее взаимодействие с общей классической дипломатией, «многоотречковой дипломатией», полевой дипломатией.

Предложенная Гали трактовка превентивной дипломатии открыла дорогу для широких дискуссий. Так, некоторые оппоненты обратили внимание на недостаточно полный перечень предложенных Гали методов предотвращения конфликтов и включили сюда такие инструменты как посредни-

чество, разделение властей, мирные комиссии, политически обоснованное, адресное экономическое содействие, решение споров на местах, сочетание миротворческих усилий учреждений и персонала системы ООН и сотрудничающих с ней региональных организаций с миротворческим потенциалом правительственных и неправительственных организаций, частных лиц и обязательно конфликтующих сторон. Американский исследователь М. Лунд проводит более четкое разграничение между превентивной дипломатией и управлением кризисами.

Существенным элементом миротворчества, дополняющим превентивную дипломатию, является превентивное размещение сил, т.е. размещение миротворцев для предупреждения возможного конфликта. Созданное таким образом разграничение сил противостоящих сторон является фактором сдерживания конфликта, оно вселяет чувство защищенности и уверенности в зонах напряженности. Примером успешного «превентивного размещения сил» является дислокация в 1992 г. по просьбе Македонии на ее границах с Югославией и Албанией контингента миротворцев ООН численностью 1100 человек, которые следили в пограничном районе за состоянием дел, могущих подрывать территориальную целостность и стабильность страны. В числе акций подобного плана – действия миротворцев в Центрально-Африканской Республике.

Эффективным средством предотвращения эскалации споров и превращения их в конфликты является также превентивное разоружение, т.е. сокращение Вооруженных сил в зонах вероятного возникновения конфликтов. Осуществленное с помощью миротворцев превентивное разоружение в Мозамбике, Сальвадоре повлекло за собой демобилизацию боевых сил, сбор и уничтожение их оружия.

Новый элемент превентивной дипломатии – использование механизма предупреждения не только на ранних этапах конфликта, но и в переходный период после его окончания. Категория «превентивное мирное строительство» характеризуется широким спектром долгосрочных политических, социально-экономических и административно-управленческих мероприятий, направленных на предотвращение повторения конфликта, на развитие мирного процесса, на создание прочной основы для надежного мира.

Разработанная ООН концепция «превентивной дипломатии» стала приоритетным направлением во внешней политике международных и региональных организаций. Она была объявлена «ключевым элементом внешней политики США» при администрациях Дж. Буша-старшего и Б. Клинтона. В утвержденной ЕС в 2003 г. Конвенции европейской стратегии безопасности (представленной Верховным представителем ЕС по внешней политике и вопросам безопасности Х. Соланой) речь идет об «упреждающей активности по отражению угроз». В принятой СНГ в 1996 г. Концепции предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников СНГ подчеркивается мысль о необходимости и неотложности имплементации положений превентивной дипломатии применительно к условиям постсоветского пространства, в котором СНГ выступает в соответствии с гл. VIII Устава ООН как региональная структура. АСЕАН не ограничилась развитием и усовершенствованием множества компонентов превентивной дипломатии применительно к региону и учредила постоянно действующий Региональный форум АСЕАН, для которого «превентивная дипломатия» стала одним из приоритетных направлений деятельности. Серьезным вкладом в имплементацию превентивной дипломатии Организации африканского единства стали меры по предупреждению, урегулированию и разрешению конфликтов, которые имеют ярко выраженный предупреждающий характер.

Превентивное развертывание – это многофункциональная миротворческая операция по предупреждению региональных вооруженных конфликтов, проводимая под эгидой ООН. Большая заслуга в ее обосновании и разработке принадлежит К. Аннанду, который начал заниматься этой проблемой с 1993 г. в бытность помощником Генерального секретаря ООН по операциям по поддержанию мира. Поиск новых неординарных подходов по недопущению и урегулированию международных и внутренних вооруженных конфликтов диктовался необходимостью справиться с резким возрастанием их числа в конце 1980-х – начале 1990-х гг. и необходимостью соответствующих действий ООН. Для проведения операций по превентивному развертыванию был создан руководимый Аннаном оперативный центр, который вел круглосуточное наблюдение за конфликтными ситуациями. Он сосредоточил свои усилия на повышении готовности ООН к поддержанию мира, запрашивая государства-члены ООН

относительно взятия обязательств в рамках «резервных соглашений» в целях предоставления войск, имущества и других ресурсов. Оперативный штаб взаимодействовал также с государствами-членами ООН в целях сокращения «времени реагирования» с помощью мер по созданию быстро развертываемых штабом миссий, в состав которых выделялись сотрудники Секретариата и других органов ООН.

В Департаменте операций по поддержанию мира было создано подразделение по анализу опыта мероприятий превентивного развертывания. Деятельность этого подразделения вскоре была расширена с целью применения опыта других департаментов ООН, касающихся обеспечения мира и безопасности. Превентивное реагирование, как и превентивное разоружение дополняет превентивную дипломатию. Как и операции по поддержанию мира, превентивное развертывание призвано обозначить «тонкую голубую линию», которая помогла бы сдерживать конфликты путем укрепления доверия в зонах напряженности или в отношениях между общинами, расколотыми на непримиримые лагеря.

На сегодняшний день единственным конкретным примером эффективности такого развертывания является Миссия ООН в бывшей югославской Республике Македонии. Силам превентивного развертывания ООН удалось избежать войны в Македонии несмотря на значительную напряженность как в отношениях между Македонией и ее соседями, так и в отношениях между различными этническими группами внутри республики. Целесообразность такого развертывания рассматривалась также в контексте других конфликтов и этот вариант превентивных действий по-прежнему используется недостаточно, однако сохраняет свою потенциальную ценность. Превентивное развертывание – важнейший шаг до использования миротворческих сил для предотвращения самой первой вспышки насилия в тех случаях, когда существует явная угроза того, что это может произойти. К сожалению, превентивное развертывание сталкивается со многими политическими препятствиями. Стороны в конфликте, страны, которые могли бы предоставить войска, и СБ ООН убеждаются в целесообразности или необходимости развертывания сил по поддержанию мира обычно лишь тогда, когда видят картину реального насилия со всеми его трагическими последствиями.

Цель превентивного разоружения состоит в уменьшении количества стрелкового оружия и легких вооружений в предрасположенных к конфликтам районах. Благодаря ему в Сальвадоре, Мозамбике и ряде других стран в рамках осуществления всеобъемлющего мирного соглашения были демобилизованы боевые силы и собрано и уничтожено их оружие; уничтожение использовавшегося вчера оружия предотвращает его использование в завтрашних войнах. В рамках усилий по превентивному разоружению все чаще стремятся сдержать незаконный оборот стрелкового оружия и легких вооружений – единственных средств, которые используются в большинстве современных вооруженных конфликтов. Это оружие не является причиной войн, однако может намного увеличить число жертв и страданий.

Один из новых элементов стратегии национальной безопасности США – концепция превентивных ударов. Базируется она на оценке современных угроз, когда опасность может быть настолько серьезной и неминуемой, что нельзя ждать нападения и необходимо его предотвратить какими-либо упреждающими акциями. На таком положении основывается доктрина односторонних превентивных ударов, вошедшая с лета 2002 г. в национальную стратегию США (некоторые американские эксперты называли ее «стратегической революцией Буша»). В ней говорится о нанесении упреждающих ядерных ударов по странам, владеющим средствами массового поражения и представляющим, по мнению Вашингтона, угрозу для безопасности США. В декабре 2002 г. Дж. Буш-младший лично озвучил идею о возможности внесения подобных изменений в ядерную доктрину в связи с возможностью использования ОМУ мировым терроризмом.

В сентябре 2005 г. был обнародован проект ядерной доктрины США (разработан Кабинетом начальников штабов – КНШ), разрешающий с санкции президента наносить превентивные ядерные удары по врагам США в мирное время. Целями в таких случаях могут стать любые ядерные объекты на территории государств, представляющих угрозу для США, или по лагерям террористов, владеющих ОМУ. В документе оговаривается также возможность применения ядерных боезарядов для уничтожения известных хранилищ ядерного, химического и биологического оружия на территории других стран. Предыдущая версия данного документа

фигурирует в перечне основополагающих руководств КНШ под названием «Доктрина совместных ядерных операций»; в нем устанавливается регламент действия ядерных сил Америки в различных условиях. Формат и время объявления администрацией Буша такой ядерной стратегии вызвало крайнюю обеспокоенность российского руководства, так как это решение отмечено духом «холодной войны» и не соответствует характеру отношений между Россией и США; в соответствии с этой концепцией США фактически могут использовать ядерное оружие против семи стран, в том числе и России.

Со временем Россия тоже объявила о своем праве нанесения превентивных точечных ударов в случае угрозы ее безопасности. После терактов 2002 г. в Индонезии, где погибли австралийские граждане, премьер-министр Австралии Дж. Говард пригрозил превентивными ударами не по странам Юго-Восточной Азии, а по базам террористов, которые там могут обнаружиться. О возможности нанесения превентивных ударов по базе террористов, проникающих в Кашмир, заявила Индия. Превентивной стратегии уже давно следует Израиль.

Если Россия, Индия и Израиль сравнительно узко трактуют объект ударов, называя только базы террористов, то подход Вашингтона к этой проблеме отмечается более широким характером: при упреждении угрозы имеются в виду не только удары по базам террористов, готовящих нечто недоброе против США, но и удары по недружественным для США странам, создающим ОМУ. Обращается внимание на то, что в новой стратегии Белого дома утверждается о намерении США использовать в борьбе со своими потенциальными противниками «оружие убеждения», т.е. добиваться от своих врагов признания, что достижение любых целей в противостоянии с Америкой с помощью ОМУ невозможно; это, мол, должно сплотить противников США к отказу от приобретения подобных средств поражения.

Проблема превентивных ударов стала предметом острых дискуссий в ООН, во всем мировом сообществе. «Совет мудрецов», представивший доклад о реформе в ООН, применил используемый сторонниками превентивных военных акций термин «самооборона на упреждение», но поставил его в определенные рамки, предусмотрев ряд «предохранителей», прежде всего: а) никаких вооруженных акций без санк-

ции СБ ООН; б) сохранение права вето за постоянными членами СБ. Большинство стран требуют гарантии собственной безопасности и настаивают на «предохранителях», обеспечивающих недопущение односторонних и несанкционированных международным сообществом акций.

Наконец, новая концепция НАТО «Превентивная оборона» – это использование возможностей Вооруженных сил государств-членов альянса путем их более широкого участия в международных делах в целях усиления позиций и влияния в НАТО в странах СНГ, Центральной и Восточной Европы. Термин введен министром обороны США Ф. Карллуччи (1996). Аналогичный термин «оборонная дипломатия» с 1998 г. употребляется в официальных документах Великобритании. В таком же контексте задачи Вооруженных сил в международной сфере сформулированы в «Белой книге по безопасности Германии, состоянию и развитию бундесвера».

Основная задача «превентивной обороны» заключается в повышении роли Вооруженных сил западных стран как гибкого инструмента внешней политики в изменившихся международных условиях после разрушения биполярного мира и в условиях приобретающей все большие масштабы глобализации. «Оборонная дипломатия» апробирована странами Запада применительно к государствам Центральной и Восточной Европы, Балтии и СНГ в соответствии с установками новой стратегической концепции НАТО. Содержание концепции «превентивной обороны» включает: прямые контакты между военными разных стран с целью укрепления взаимопонимания и доверия между бывшими противниками на основе «взаимовлияния умов»; достижение взаимности военно-доктринных взглядов, оперативной подготовки войск, оружия, военной техники и постепенный перевод их на стандарты НАТО; создание под контролем НАТО субрегиональных военно-политических структур и многонациональных воинских формирований; придание выгодного для НАТО вектора процессам нераспространения оружия массового поражения и контроля над вооружениями. Сюда же относятся: использование военных каналов для стимуляции демократических преобразований, включая гражданский контроль над ВС как механизм реального влияния на процессы реформирования государств и военных структур соответствующих стран; оказание им содействия в модернизации вооружений и военной техники по стандартам НАТО. На укрепление в

соответствии с «превентивной обороной» позиций НАТО в Европе направлены усилия созданного в 1997 г. вместо Совета североатлантического сотрудничества Совета североатлантического партнерства с расширенными возможностями реализации программы «Партнерство во имя мира».

Капто А.С. Миротворческий потенциал превентивной дипломатии. В статье рассматривается генезис и становление превентивной дипломатии, ее статус в системе официальной классической дипломатии. Определяется «человеческое измерение» этого вида миротворческой деятельности в разрешении военных конфликтов. Характеризуется вклад ООН и ЮНЕСКО в развитие превентивной дипломатии в контексте строительства ненасильственного демократического мира.

Ключевые слова: вооруженный конфликт, миротворчество, превентивная дипломатия, превентивное развертывание, «превентивная оборона», превентивный удар, посредничество, переговоры, примирение.

Kapto A.S. Peacekeeping potential of preventive diplomacy. The article studies genesis and establishment of preventive diplomacy, its status in official classic diplomacy system. "Human Dimension" of this peace work type for settlement of military conflicts is defined. Impact of UN and UNESCO into development of preventive diplomacy is characterized in context of building a non violent democratic peace.

Key words: violent conflict, peace-keeping, preventive diplomacy, preventive deployment, preventive defense, preventive strike, mediation, negotiations, reconciliation.