

## Миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций и Балканский кризис

**В** истории человечества вряд ли можно найти хотя бы одно мирное десятилетие. Ни впечатляющее развитие научного знания, ни технический прогресс, к сожалению, не смогли радикально решить проблему предотвращения международных конфликтов. Несмотря на осуждение насилия и войн, которое содержится во всех религиозных и моральных системах народов мира, война оставалась самым действенным средством решения проблем государств.

Только в XX веке начинает воплощаться в жизнь идея об ограничении права государств на применение вооруженной силы. Основание Организации Объединенных Наций стало значительным шагом в этом направлении. Однако механизм поддержания мира, который был предусмотрен Уставом ООН в политических условиях «холодной войны», не был работоспособным. Глобальное противостояние мировых держав порождало все новые очаги напряженности. Совет Безопасности ООН в большинстве случаев бездействовал из-за права вето, которым обладали великие державы. В связи с этим возникло множество конфликтов, в котором ни одна из сторон не могла победить, а перспективы мирного урегулирования были иллюзорными. В этих условиях в ООН вырабатывается концепция миротворческой деятельности и операций по поддержанию мира. Вариант, который «предлагает достойный и недорогой выход из таких ситуаций»<sup>1</sup>.

Генеральная Ассамблея ООН 7 ноября 1956 г. приняла резолюцию, в которой были изложены основные принципы организации и функционирования вооруженных сил ООН<sup>2</sup>. Этот документ положил начало развитию миротворчества – новой деятельности ООН в практике международных отношений. Миротворчество – это совокупность мер, включающих в себя мирные средства в соответствии с VI главой Устава ООН. Среди его основных принципов: согласие сторон, наличие мирных договоренностей, использование контингентом силы только для самозащиты и

свободы передвижения, постоянные члены СБ ООН не должны быть вовлечены в миротворческую деятельность.

Крушение биполярной системы мира и окончание «холодной войны» изменили всю систему международных отношений, что сказалось и на деятельности ООН в пользу мира. В 90-х годах, в новых условиях постбиполярного мира, миротворческая концепция прошла длительный процесс адаптации к произошедшим изменениям. Переломным этапом в деятельности ООН по поддержанию мира стало участие сил ООН в операциях по урегулированию кризиса в бывшей Югославии. Результаты миссии заставили не только пересмотреть подходы к современной системе урегулирования конфликтов, но и критически проанализировать весь механизм деятельности ООН.

Балканский кризис оказался трудноразрешимым для международных организаций. Вооруженный конфликт в самом центре Европы затрагивал интересы многих государств. Это предопределило особенности кризиса и процесса его урегулирования. Изначально ООН не смогла обеспечить беспристрастность и соблюдение принципов Устава при проведении операций на Балканах. Помимо вооруженных конфликтов, ООН пришлось участвовать в широкомасштабной информационной войне, которая была проиграна.

Первоначальный этап деятельности ООН связан с урегулированием вооруженного конфликта на территории Хорватии. В декабре 1991 г. специальный посланник Генерального Секретаря ООН С. Вэнс разработал специальный план миротворческих операций ООН в Югославии, который включал в себя общие принципы использования сил ООН в Хорватии. После заключения 2 января 1992 года соглашения о прекращении огня между военным руководством Хорватии и Югославской народной армией, СБ ООН учредил резолюцией № 743 операцию по поддержанию мира. В Хорватию был направлен контингент «голубых касок» (около 14 тысяч), получивший название «Силы ООН по охране»<sup>3</sup>.

Их основной задачей было создание условий, необходимых для ведения переговоров о полном урегулировании кризиса. Мандат миссии заключался в обеспечении демилитаризации трех «районов, охраняемых ООН» (РОООН). В основном

\* Юлия Владимировна Запарий – аспирант исторического факультета УрГУ.

<sup>1</sup> The Blue Helmets. A Review of United Nations Peacekeeping. N. Y. 1985. P. 2.

<sup>2</sup> Документы ООН. А/ 3943.

это были территории с большинством сербского населения – Восточная Славония, Западная Славония и Краина. Другой задачей СООНО была защита проживающих там лиц, а также контроль за передвижением гражданского населения в РОООН. Присутствие миротворцев, среди которых был и русский батальон, обеспечивало стабильное развитие этих районов.

Однако в мае-августе 1995 г. хорватская армия провела две молниеносных военных операции по присоединению территории Краины к Хорватии, которые сопровождались уходом сербов из родных мест. Миротворцы не смогли предпринять эффективных действий для защиты территорий, около 25000 человек стали беженцами.

В резолюции № 994, принятой СБ ООН 17 мая 1995 г., сербская и хорватская стороны были призваны сотрудничать с миротворческими силами и отвести свои войска<sup>4</sup>. Реальных действий по прекращению наступления не последовало. Миссия специального представителя Генерального секретаря ООН Я. Акаши не принесла успеха. В ходе наступления хорватская армия обстреляла и захватила значительное число наблюдательных пунктов ООН. В ходе атак подразделения хорватов дважды использовали военнослужащих сил ООН в качестве «живого щита». По сведениям ООН официальные потери составили 16 человек<sup>5</sup>.

Почему миротворческие силы ООН оказались беззащитны в такой ситуации? Ответ – в позиции мирового сообщества по отношению к Сербии. В ходе наступления на сербов изменился баланс сил. Созданный средствами массовой информации образ Сербии как стороны, виновной в конфликте, не способствовал решению дел в ее пользу. Противоречивость миротворческой концепции и непоследовательность ее осуществления не позволили силам ООН справиться с поставленной задачей.

Молчаливо согласившись с действиями Хорватии, ООН видела свою задачу в обеспечении безопасности беженцев, поэтому было принято решение о выводе «голубых касок» из занятых хорватами районов. Официально это объяснялось тем, что «реинтеграция» Западной Славонии и Краины в состав Хорватии исключила необходимость в войсках ООН»<sup>6</sup>.

На оставшихся под контролем сербов территориях присутствие сил ООН сохранялось. После подписания в ноябре 1995 г. Основного Соглашения о Восточной Славонии, Баранье и Западном Среме, которое предусматривало мирное включение этих территорий в состав Хорватии, прекратилась деятельность и этой миссии.

Для обеспечения мирной интеграции была создана временная администрация для управления районом в течение переходного периода и сохранилось присутствие международных сил под эгидой ООН. Эта миссия получила название – Временная Администрация ООН для Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема (ВАООНВС). Она была основана в январе 1996 года и включала как военный, так и гражданский компоненты. Военный компонент осуществлял контроль за демилитаризацией района, возвращением беженцев. Гражданский компонент участвовал в создании временных полицейских сил.

В январе 1998 г. миссия прекратила свою работу, поскольку были закончены мероприятия переходного периода. Однако положение оставшегося в Хорватии сербского населения и политика, проводимая правительством республики, являются горючим материалом для возможного продолжения конфликта. Миротворческая миссия в Хорватии положила начало самой крупномасштабной и дорогой миротворческой операции на середину 90-х гг. XX в. Годовой бюджет операции был равен двум миллиардам долларов, что превышает в полтора раза регулярный ежегодный бюджет всей ООН<sup>7</sup>. Фактический провал миссии в Хорватии способствовал пересмотру ООН основных подходов миротворческой деятельности.

Новая миротворческой концепция разрабатывалась Генеральным Секретарем ООН Бутросом Б.Гали. Ее суть изложена в докладе «Повестка дня в пользу мира», в котором указывалось на новую роль ООН в мире<sup>8</sup>. В области безопасности и мира было предложено использовать новую терминологию. На смену старым категориям «принуждение» и «миротворчество» пришли новые – «миростроительство», «принуждение к миру» и «гуманитарная помощь». Старой модели был придан новый смысл: допускалось проведение таких операций при отсутствии основных классических условий развертывания. Деятельность миротворцев не должна была более ограничиваться надзором за выполнением соглашения о прекращении огня. Их задачи расширяются выполнением следующих функций: доставки гуманитарной помощи, оказания содействия в проведении демократических выборов, наблюдения за обеспечением прав человека.

Повестка дня в пользу мира содержит тезис о необходимости военной поддержки таких операций, что открывает путь элементам принуждения внутри миротворчества. Таким образом, фактически ликвидируется прежнее различие между акциями *по принуждению к миру* и акциями

<sup>7</sup> Горелик А. СООНО – работа во имя мира // Международная жизнь. 1995. № 3 – 4. С. 110.

<sup>8</sup> Boutros-Ghali, Boutros. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping: Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. New York: United Nations, 1992.

<sup>4</sup> S/RES/994 (1995)

<sup>5</sup> <http://www.un.org/russian/peace/peacekee/croatia.htm>

<sup>6</sup> <http://www.un.org/russian/peace/peacekee/croatia.htm>

по поддержанию мира. Новый импульс к усилению позиций миротворцев должно было придать участие в подобных операциях региональных организаций. ООН предприняла попытку воплотить нарождающуюся концепцию миротворчества в урегулировании боснийского вооруженного конфликта.

Силы ООН вступили в действие в Боснии в июле 1991 г. Командующий СООНО утверждал, что силы по защите в Боснии имели одну-единственную задачу – открыть сараевский аэропорт Бутмир для приема гуманитарной помощи<sup>9</sup>. Однако в реальности этим все не ограничилось. Часто доставке помощи препятствовали враждующие стороны. Для разрешения ситуации был учрежден второй контингент сил ООН, цель которого состояла в обеспечении прохода колонн с гуманитарной помощью. Иногда миротворцам приходилось использовать для выполнения задачи не только дипломатические таланты, но и давать взятки<sup>10</sup>.

Хотя новый вариант использования военного контингента ООН носил то же название, что и в период операции в Хорватии (СООНО – Силы ООН по Охране), и считался продолжением той миротворческой операции, его характер в дальнейшем будет иным.

Главным отличием операции ООН в Боснии стало вовлечение региональных организаций, в особенности НАТО, в процесс, а также расширение полномочий миротворцев в вопросе о применении силы. Отправным пунктом в этом процессе стала резолюция №770 Совета Безопасности ООН от 13 августа 1992 года. Она наделила государства, действующие прямо или через региональные представительства для доставки гуманитарных грузов, включая военные, использовать любые возможные меры, хотя было оговорено, что это не предписывает обязательно применять силу<sup>11</sup>.

Причин обращения ООН к региональным организациям было несколько. По мере возникновения и формирования нового миротворческого «стиля» стало очевидно, что ООН не имеет достаточных ресурсов для его воплощения. Вторая причина – стремление привлечь к миротворческому процессу не только лидирующие государства. В реальности обращение за помощью к региональным организациям привело к результату, обратному ожидаемому.

Наиболее технически оснащенной и материально обеспеченной для проведения миротворческих операций организацией была НАТО, которая к тому же искала новую роль в миропорядке и разрабатывала стратегию расширения на Восточную Европу. Поэтому наиболее тесное сотрудни-

чество ООН в проведении миротворческих операций из всех региональных организаций возникло с НАТО. Участие НАТО в урегулировании конфликта на Балканах было связано с адаптацией Североатлантического союза и США к новому мировому порядку.

С точки зрения международного права для такого сотрудничества не было законных оснований. Статья 52 Устава ООН предусматривает, что ничто не может мешать существованию региональных организаций, которые бы могли способствовать достижению мира, при условии действия в соответствии с целями и принципами ООН. Статья 53 предусматривает, что СБ ООН может, если это необходимо, использовать региональные организации для акций принуждения под своим руководством. НАТО никогда не рассматривалась как региональная организация. Это система, основанная на соглашении о коллективной самообороне. Основные положения Северо-Атлантического договора не предусматривают участия стран-членов в миротворческих операциях. НАТО стала участвовать в миротворческой деятельности не на основе подчинения ООН, а на условиях соблюдения собственных процедур, стремясь быть не инструментом реализации решений СБ ООН, а выступать как самостоятельный фактор<sup>12</sup>. США, будучи членом НАТО, проявляли наибольшую заинтересованность в процессе миротворчества. Активизация политики США была вызвана тем, что геополитическое процветание страны теперь связывалось не с экономическими мерами, а с военной политикой, с возможностью прямого или опосредованного управления конфликтом.

НАТО, не являясь ни государством-членом ООН, ни региональной организацией, принимала участие в урегулировании боснийского кризиса. Таким образом, эта организация действовала вне пределов своей компетенции и на условиях, которые противоречили 53-й статье Устава ООН<sup>13</sup>.

В Боснии силы альянса оказывали поддержку ООН в обеспечении морского эмбарго, наблюдении и охране запретных для полетов зон, защите персонала ООН и охране зон безопасности. Кроме того, НАТО также была вовлечена в разнообразную деятельность, связанную с обеспечением выполнения своих задач в миротворчестве, включая и планирование возможного мирного плана для Боснии.

Подключение к миротворческому процессу целой военной системы сказалось на всем ходе и смысле урегулирования. Миротворцы фактически стали одной из сторон конфликта, что привело к отказу от мирных методов и переходу к силовым.

<sup>9</sup> Гуськова Е.Ю. История югославского кризиса (1990–2000). М., 415.

<sup>10</sup> Gow J. Triumph of the lack of will. L. 1997. P. 113.

<sup>11</sup> S/RES/770 (1992)

<sup>12</sup> Гуськова Е.Ю. История югославского кризиса (1990–2000). М., 417.

<sup>13</sup> Higgins R. Peace and Security Achievements and Failures // European Journal of International Law. Vol. 6 (1995). № 3. P. 451.

В итоге, на протяжении всего процесса урегулирования ООН расширяла полномочия в вопросе применения силы и давала разрешение применять воздушные удары в качестве принудительной меры.

Первоначально поддержка с воздуха предусматривалась в целях защиты миротворческого контингента. В августе 1993 г. в СООНО были созданы оперативные механизмы предоставления НАТО военно-воздушных сил для охраны персонала<sup>14</sup>. Широкие полномочия для применения авиаударов были предоставлены силам ООН и НАТО в связи с созданием «запретных зон для полетов» (резолюция № 781), а также зон безопасности (819 и 824)<sup>15</sup>. На силы ООН была возложена обязанность охранять зоны и следить за соблюдением запрета. Данные меры были направлены на предотвращение гуманитарной катастрофы и этнических чисток в анклавах. Однако воюющие стороны не соблюдали положения резолюций.

В связи с этим остро встал вопрос о применении силы для принуждения сторон к соблюдению запрета. СБ ООН резолюцией № 816 от 31 марта разрешил использовать силу для соблюдения запрета<sup>16</sup>. А резолюцией № 836 от 4 июля 1993 г. защита зон возлагалась не только на сухопутные, но и на воздушные силы<sup>17</sup>. Однако СБ ООН не удалось создать эффективную систему управления и координации такими действиями. Процесс принятия решений о нанесении авиаударов был затруднен. Для оказания «тесной поддержки с воздуха» требовался запрос с земли, окончательная ответственность лежала на Специальном представителе ООН, а не на командующем силами ООН. Действовала двойная система: как НАТО, так и ООН могли требовать проведения такой акции. У обеих сторон было право «вето» на нанесение воздушных ударов.

Передача широких полномочий СООНО и НАТО при проведении операций не привела к улучшению гуманитарной обстановки в регионе, а выявила ряд серьезных противоречий. Вскоре стало очевидно, что суть проблем в Боснии состоит не только в противодействии воюющих сторон. Фактически, проводя операцию в условиях ведения крупномасштабных вооруженных действий, силы ООН были лишены вспомогательных, но важных органов, необходимых в таких случаях. Отсутствие военной разведки приводило к недостатку оперативной информации, несовершенны были системы командования и коммуникации.

Система принятия стратегических решений была неэффективной. Традиционная модель проведения ООН миротворческих операций остав-

ляла мало возможностей для инициативы. Следствием означенных проблем стало нежелание отдельных стран принимать участие в операциях ООН в Боснии вообще.

Пока эти вопросы решались на высшем уровне, международные вооруженные силы оказались в условиях вооруженного противоборства. Такая ситуация поставила вопрос о правилах ведения боя, что имело непосредственное отношение к мандату СОООН. Здесь также не было ясности: мандат определялся огромным количеством резолюций, некоторые были основаны на 4-й главе Устава ООН о мирном разрешении вопросов, часть же – на 7-й главе, то есть на принудительных мерах. Противоречия между этими статьями сковывали действия «голубых касок». Ситуация усложнялась осторожностью Секретариата ООН; это не позволяло найти действенный метод реагирования. В итоге возникли разногласия между центром и непосредственно руководящими военачальниками. Если они принимали решения за считанные минуты, то для Генерального Секретаря требовалось до шести часов. При таком подходе даже «решительные действия» уже ничего не решали.

В ходе урегулирования боснийского кризиса ООН неоднократно прибегала к ультиматумам с угрозой применения военно-воздушных сил. Авиаудары наносились по сербским формированиям в зоне безопасности в Горажде (апрель 1994 г.) и Бихаче (ноябрь 1994 г.). Причем в Бихаче миротворцы были уполномочены применить силу на территории вокруг зон безопасности<sup>18</sup>. Необходимо отметить, что сила применялась всегда против сербских формирований, так как именно их было принято считать виновниками конфликта. Нарушения со стороны мусульман не принимались во внимание.

В декабре 1994 года при активном посредничестве экс-президента США Дж. Картера удалось заключить четырехмесячное соглашение о прекращении огня, а 31 декабря было достигнуто соглашение о прекращении боевых действий. Мусульмане в Боснии использовали время перемирия для серьезной дипломатической и военной подготовки. В марте 1995 г. вооруженные силы мусульмано-хорватской федерации нарушили соглашение и начали наступление из двух зон безопасности. Армия Республики Сербской находилась в тот момент в трудном положении: она пострадала от авиаударов НАТО, все тяжелое вооружение находилось под контролем СООНО. Однако постепенно сербы выправили положение и захватили в июле мусульманские анклавы – Сребреницу и Жепу.

После захвата сербами Сребреницы 11 июля 1995 г. на Лондонской конференции по бывшей Югославии было принято решение о выводе всего персонала ООН с территорий, оккупированных

<sup>18</sup> S/RES/958 (1994)

<sup>14</sup> Гуськова Е.Ю. История югославского кризиса (1990–2000). М., С. 421.

<sup>15</sup> S/RES/781 (1992)

<sup>16</sup> S/RES/816 (1993)

<sup>17</sup> S/RES/836 (1993)

сербам, и временного прекращения миротворческой миссии. Это решение сделало возможным проведение операции НАТО по принуждению к миру – нанесение стратегических ударов по штаб-квартирам сербов, коммуникациям и системам противовоздушной обороне и тылам.

В результате этих действий политическая ситуация радикально изменилась: боснийские сербы перестали обладать преимуществом. Исходя из изменения ситуации как в Боснии, так в мире, США пришли к выводу, что с боснийскими сербами невозможно договориться: они должны быть поражены в военном отношении. США оказывали помощь в военном отношении хорватам и мусульманам.

В конце мая 1995 г. начался новый кризис. Поводом стали угрозы США провести воздушные удары по позициям армии Республики Сербской. В ответ боснийские сербы взяли в заложники несколько сотен солдат из состава сил ООН и сбили американский самолет. Авиация США в августе-сентябре уничтожила большинство стратегических пунктов боснийских сербов. Воспользовавшись этим, Хорватия развернула широкое наступление, в результате которого были заняты секторы, в которых дислоцировались войска ООН. В итоге процентное соотношение территорий, контролируемых сторонами, составило приблизительно 51:49.

Сложилась ситуация, когда большинство враждующих сторон были заинтересованы в ведении мирных переговоров с международными организациями. Дейтонские мирные соглашения были заключены в тот момент, когда на фронтах Боснии, вследствие прямого вмешательства США на стороне мусульман и хорватов, установилось военное равновесие.

В декабре 1995 г., согласно «Общим рамочным соглашениям по миру в Боснии», СООНО, которые потеряли за период проведения операции 300 миротворцев, закончили свою деятельность. Несмотря на неудачу военного аспекта миссии, необходимо отметить, что «голубые каски» внесли значительный вклад в дело мирного урегулирования. Благодаря деятельности сил ООН, доставлявших питание и медикаменты, около 2,7 миллиона человек выжили в конфликте. Задача СООНО в Боснии по созданию условий для мирных переговоров тоже была выполнена. После того как силы ООН вошли в Боснию, потери гражданского населения в год сократились с 130 000 убитых до 3000<sup>19</sup>.

Однако прекращение военных действий не означало полного искоренения причин конфликта. Предстояло решить более сложную задачу – построение нового государства на демократических началах и обеспечение прав человека. Дейтонские соглашения создали законодательную базу для широкого международного присутствия, как военных сил НАТО, так и представителей меж-

дународных организаций. Согласно Общим рамочным соглашениям по миру в Боснии и Герцеговине присутствие ООН сохранялось. Решением СБ ООН от 21 декабря 1995 года была основана Миссия ООН в Боснии и Герцеговине (МООНБГ), которая действует и в настоящее время. Эта операция относится к разряду «миростроительства», или «постконфликтной реабилитации». Ее деятельность направлена на поддержку структур, с помощью которых будет происходить укрепление мира: обеспечение безопасности, законности, соблюдение прав человека, проведение выборов, организация местного самоуправления.

Одна из самых печальных страниц в истории миротворчества ООН связана с урегулированием косовского конфликта. Вопрос о положении в Косово поднимался ООН еще в начале декабря 1997 г. на заседании Совета по выполнению Дейтонских соглашений по Боснии и Герцеговине в Германии. Однако по мере эскалации конфликта ООН реально не смогла влиять на события, поскольку урегулированием кризиса стала заниматься НАТО. Основанием для вмешательства НАТО в процесс урегулирования стали принятые в октябре и сентябре 1998 г. Советом Безопасности ООН резолюции № 1199, 1203. Они обязывали СРЮ добиться мирного урегулирования косовской проблемы и выполнять соглашения с НАТО. СБ ООН, однако, никому не давал специального мандата на использование силы, чтобы заставить Белград выполнить эти резолюции. Таким образом, ракетно-бомбовые удары по Югославии являлись, несомненно, нападением на суверенное государство. Но даже после того как НАТО взяла в свои руки урегулирование кризиса в Косово, ООН продолжает работу в регионе. Основной задачей ООН является решение гуманитарных проблем: беженцы, переселенцы и соблюдение прав человека. С 12 июня 1999 г. в Косово, согласно резолюции СБ ООН № 1244, была развернута гражданская миссия. В функции контингента входило: предотвращение возобновления боевых действий, поддержание, обеспечение соблюдения прекращения огня, демилитаризация ОАК и других вооруженных групп косовских албанцев, создание условий безопасности для беженцев, осуществление надзора за разминированием, выполнение обязанностей по осуществлению пограничного контроля.

Проведение «миротворческой» акции НАТО в Косово стало яркой иллюстрацией кризиса концепций миротворчества и самой Организации Объединенных Наций. Кризис был связан с рядом факторов, но решающим стало стремление НАТО стать самостоятельной силой в урегулировании региональных конфликтов.

Совокупность норм, определяющих механизм миротворчества, в основном базируется на VI главе Устава ООН, хотя данный термин в них

<sup>19</sup> Rose. M Fighting for peace. London. 1998. P. 245.

не упоминается. В миротворчестве, согласно Уставу ООН, большую роль играет определение «агрессора» – виновника вооруженного конфликта. Все методы и механизм мер направлены на нейтрализацию «агрессора» и таким образом – на прекращение конфликта. Оказалось, что существовавший к началу Балканского кризиса механизм урегулирования конфликтов не предусматривал четкой схемы действий в случае гражданской войны. К тому же в международном праве существует принцип невмешательства во внутренние дела государства. В связи с перечисленными фактами некоторые авторы считают, что миротворческая практика ООН в значительной степени носила характер «импровизации»<sup>20</sup>.

Таким образом, ситуация Балканского кризиса не подходила к механизму урегулирования «классических конфликтов», который базировался на Уставе ООН. В новых условиях ООН не было в состоянии четко и обоснованно определить сторону-агрессора, а значит, и справедливо наложить санкции; миротворческие миссии проходили в условиях военных действий, ни одна из сторон не желала выполнять соответствующие резолюции СБ ООН. В большинстве случаев вступало в противоречие право народов на самоопределение и договоренности Заключительного акта Хельсинкского совещания. Кроме того, в связи с процессами глобализации резко повысилась степень вмешательства мировых держав в региональные процессы.

В связи с обозначенной спецификой этих конфликтов миротворческая миссия на Балканах столкнулась с рядом трудностей, и в результате ряда факторов под эгидой ООН были проведены операции по принуждению к миру.

Проблема альтернатив применения силы в миротворческих операциях является очень актуальной, именно миротворческая операция ООН в Боснии продемонстрировала и сильные и слабые стороны «силового» подходов. Нанесение ударов давало возможность ООН «наказать» официально определенного «виновника» договоренностей. На практике постоянно возникала ситуация, когда в результате решительных мер миротворцы оказывались в политическом вакууме, в то время как продолжались боевые действия. Что касается ситуации в Косово, то с точки зрения международного права НАТО не имела права проводить операцию по принуждению к миру без мандата ООН, в связи с чем она была осуждена официальными лицами организации.

Оценивая эффективность миротворческих операций ООН в этнотерриториальных конфликтах на территории бывшей Югославии, необходимо отметить, что должен иметь место разный подход к оценке военной и гуманитарной сторонам миссий.

В публикациях аналитиков и прессе практически всегда делался акцент на военную сторону урегулирования, хотя, как указано выше, миротворчество базируется на мирных методах, предусмотренных VI статьей Устава ООН. Достижения миротворцев в гуманитарной области остаются без внимания и признательности, такая ситуация представляется автору абсолютно недопустимой.

В каждой республике, где действовали миссии ООН, значительно сокращались потери гражданского населения, создавались условия для налаживания переговорного процесса, восстанавливалась инфраструктура, населению оказывалась медицинская и гуманитарная помощь, с помощью миротворцев происходил обмен военнопленными и заложниками. Таким образом, работая в обществе, которое из-за гражданской войны было расколото на непримиримые стороны, силы ООН осуществляли важнейшую функцию посредников.

Основной трудностью миротворцев было неустрашимое противоречие между традиционной доктриной миротворчества, в рамках которой они действовали, и реальной ситуацией. В условиях гражданской войны стороны не шли на сотрудничество между собой и постоянно не принимали условия ООН, в то время как миротворчество подразумевает «использование многонационального воинского контингента... под руководством международного командования и с согласия сторон для оказания помощи в осуществлении контроля и разрешения конфликта между враждующими государствами или отдельными частями государства»<sup>21</sup>. Изначально согласия сторон не существовало, и миротворцам пришлось постоянно выходить за рамки своего мандата и «импровизировать». Можно выделить разные группы проблем миссии ООН – военного, политического, материального и экономического характера.

Одно из главных упущений миротворческих сил состоит в том, что ООН проиграла информационную войну. Неспособность показать и доказать общественности положительные результаты своей деятельности в большой степени подорвало доверие и поддержку миротворческим силам в Югославии и дало возможность НАТО мотивировать обоснованность своих действий. Такое положение с прессой привело к уничтожению принципа беспристрастности – важного элемента любой миротворческой миссии.

Для того чтобы поддерживать порядок в каждом городе и деревне, предотвращать психологическую, юридическую практику дискриминации и пресекать террористические акты, необходимо применение оккупационной армии, а не работа миротворческой миссии, численность кото-

<sup>20</sup> Морозов Г.И. ООН: время испытаний. // США: экономика, политика, идеология. 1996. № 5. С. 38.

<sup>21</sup> Жинкина И.Ю. Миротворческие акции: некоторые вопросы теории и практики // США: экономика, политика, идеология.. 1994. № 10. С. 14.



рой не превышала 10–15 тыс. человек. Очевидно, что столь ограниченный контингент не может предотвратить чистки повсеместно.

Политика создания зон безопасности также потерпела крах. Причиной неудач миротворцев здесь стала неопределенность мандата и нежелание сторон их соблюдать. Идея зон безопасности работает тогда, когда все участники конфликта выполняют соглашение. Кроме того, резолюции СБ ООН по зонам безопасности не смогли точно определить их протяженность и размеры. Таким образом, миротворцы не могли провести разграничительную линию, при переходе которой нарушители подверглись бы воздушному удару.

Еще одной проблемой проведения миротворческих миссий была несогласованность действий. До 1994 года не существовало координации действий между СООНО, неправительственными организациями и Верховным комиссаром ООН по делам беженцев. Никогда не было достигнуто должного уровня координации гуманитарного, военного и политического элемента, что затрудняло работу миротворцев. Трудности вызывались отсутствием определенной политической стратегии международного сообщества по вопросам мирного урегулирования.

К основным проблемам миротворческих операций военного характера на Балканах можно отнести отсутствие хорошо отлаженной цепи командования, постоянное ограничение инициативы генералов на месте событий, осторожность высших представителей ООН, отсутствие хорошей связи и разведданных. Отсутствие перебрасываемого по воздуху резерва, который можно было бы использовать в самых важных районах. Не хватало также военного снаряжения, снарядов, защиты от мин, маневренности, надежных систем наблюдения, способных работать в любых погодных условиях. Мешала зависимость миссий от тылов и снабжения.

Все эти проблемы и упущения привели к тому, что, видя неспособность миротворческих сил успешно действовать в такой ситуации, командование стало склоняться к применению авиаударов как универсальному средству. Но силовой метод и попытка достижения мира путем военного подавления сторон оказалась неудачной. Это иллюстрируют последние события вокруг Косово и в Боснии.

Таким образом, ООН, отправляя миссии на территорию бывшей Югославии, готовилась к выполнению традиционных задач миротворчества в соответствии с главой VI Устава ООН, в то время, когда от миротворцев требовали действовать согласно главе VII. По главе VI, воюющие стороны, согласившись закончить конфликт, приглашают ООН для посредничества и помощи в выполнении мирных соглашений. Согласно статье VII, когда нет определенных договоренностей об окончании военных действий, миссия ООН за-

ключается в доставке гуманитарной помощи и создании условий для завершения конфликта, но никак не в вовлечении в военные действия. Именно в этом автору видится основная причина неудачи военной стороны урегулирования Балканского конфликта.

Классическая концепция ООН не в состоянии решать конфликты современности. Усилия ООН были во многом безрезультатны из-за нежелания великих держав приложить достаточные усилия для выполнения резолюций. В связи с неудачами ООН, США и НАТО последовательно проводили политику по замене миротворческой деятельности ООН на операции по принуждению к миру под эгидой НАТО.

Уроки деятельности ООН на Балканах очевидны: в ходе урегулирования Боснийского и Косовского вооруженных конфликтов миротворческие миссии ООН были фактически подменены операциями по принуждению к миру. Но даже в случае принуждения силой военный успех в краткосрочном плане (т.е. вынужденное прекращение боевых действий) не привел к долгосрочному политическому урегулированию. НАТО проигнорировала опыт миротворческой миссии ООН на Балканах, своими действиями перейдя от миротворчества и прямому вступлению в конфликт. Таким образом, был окончательно подорван авторитет ООН и доверие к концепции миротворчества.

Осознав глобальные изменения, ООН пытается провести трансформацию. Приоритетом развития сейчас признано не поддержание мира, а превентивные методы. В целом, начинается процесс переосмысления роли ООН как в миротворчестве, так и в новом складывающемся миропорядке.

В 1999 г. в ООН была создана группа экспертов для анализа деятельности в пользу мира. Данная группа подготовила так называемый «доклад Брахими» к Саммиту тысячелетия<sup>22</sup>. В нем представлен проект реформ, направленных на улучшение механизма этой деятельности ООН, с учетом опыта миротворческих операций в бывшей Югославии.

Важнейшим положением доклада является признание того, что согласие местных сторон, беспристрастность и использование силы только в порядке самообороны должны остаться фундаментальными принципами миротворчества. По мнению экспертов, наибольший ущерб престижу миротворческой деятельности ООН в 90-х годах причинило ее нежелание отличить жертву от агрессора. Таким образом, хоть пока на бумаге, но эксперты ООН сделали выводы о своей основной ошибке в деле урегулирования Балканского кризиса.

<sup>22</sup> <http://www.un.org/russian/topics/peace/peacekee/brahimi.htm>

Эксперты ООН рекомендуют предпринять меры для сбора объективной информации. Совет Безопасности ООН должен устанавливать количество сил исходя из реалистичных сценариев и выдавать мандат при наличии твердых гарантий государств-участников. Для повышения эффективности эксперты предлагают создать комплексные целевые группы по подготовке миссий (КГЦМ). Они должны выполнять функцию единой структуры, заниматься вопросами планирования и поддержки миссий. КГЦМ должны выступать в качестве первой инстанции для контакта по всем вопросам поддержки миротворческих миссий.

Предполагается провести корректировку стратегии операций в пользу мира. Авторы предполагают в миротворческой деятельности перенести акцент на миростроительство, т.е. на превентивные меры. Чтобы сделать миростроительство эффективным, операция должна вносить видимые изменения в жизнь людей, и как можно быстрее. Поэтому предполагается, что руководитель миссии должен иметь право использовать небольшую часть фондов миссии на «проекты, дающие быструю отдачу», цель которых – завоевывать доверие к новой миссии.

Поскольку ранее было признано, что не военный, а гуманитарный аспект миссий ООН является приоритетным, в докладе подробно рассматриваются вопросы, касающиеся операций с участием гражданской администрации.

В докладе Брахими, помимо обозначенных, затрагиваются вопросы потенциала ООН в процессе осуществления миротворческой деятельности и специфика принятия решений в пользу мира. В целом проект предлагаемых изменений нельзя назвать радикальным. На нем отразились некоторые хорошо известные недостатки ООН – излишняя бюрократизация, громоздкость системы. Большинство мер, предусмотренных докладом, предполагает создание новых подразделений, повышение четкости и эффективности управления, увеличение штата.

Новым аспектом реформирования являются меры, направленные на быстрое реагирование и развертывание миссии, подготовку квалифицированных специалистов, внедрение информационных технологий. Важным положением предполагаемой реформы является требование жесткого подхода Совета Безопасности к принятию и выработке резолюций на основе достоверной информации. Насколько предусмотренные меры будут эффективными, сейчас сказать трудно. Общая направленность рекомендаций доклада совпадает с основными направлениями реформ ООН, о которых было заявлено еще в 1995 г., в период празднования пятидесятилетия организации.

При всей противоречивости истории деятельности ООН в пользу мира очевидно, что не теряет своего смысла неофициальный девиз миротворцев: сохранение мира – не солдатское дело, но только они могут это сделать.