

Ю.В. Запарий

**Балканский кризис и эволюция
миротворческой доктрины
Организации Объединенных Наций**

Балканский кризис – одно из важнейших событий в истории международных отношений конца XX в., который оказал существенное воздействие не только на вектор развития стран Балканского региона, но и на конфигурацию современных международных отношений. Война на территории бывшей Югославии стала не только важной вехой в истории Европы, но и в развитии международно-правовых механизмов межгосударственного сотрудничества, направленных на управление и урегулирование конфликтов.

В начале 1990-х гг. конфликт на Балканах стал одним из череды кризисов, которые стояли на повестке дня ООН. К тому времени под эгидой Организации одновременно проводилось 11 операций по всему миру. Большинство миротворческих миссий, проводимых Организацией до начала 1990-х гг., можно отнести к категории «традиционного миротворчества» или операций «первого поколения». Ни традиционное, ни современное миротворчество ООН никогда не базировалась на строго определенных международных нормах. Однако для операций «первого

поколения» характерны определенные принципы и условия, которых Организация придерживается при учреждении и проведении операций. Миротворческие операции «первого поколения» базировались на принципах невмешательства, неприменения силы, согласия всех участников конфликта на развертывание «голубых касок», а также принципе неучастия контингентов из стран постоянных членов Совета Безопасности в операциях. Главная задача традиционных миротворческих операций заключалась в «замораживании» конфликта, а также его «изоляции» из зоны противостояния сверхдержав.

Балканский кризис, для разрешения которого были использованы миротворческие механизмы ООН, в силу сложности причин, движущих сил конфликта, а также вовлеченности интересов многих государств, заставил ООН пересмотреть как доктринальные, так и организационные основы миротворческих операций ООН. В данной статье анализируется политика ООН, направленная на урегулирование Балканского кризиса, в частности, деятельность Сил ООН по охране (СООНО). Задача настоящего исследования заключается в том, чтобы показать каким образом опыт ООН при проведении миротворческих операций на территории бывшей Югославии повлиял на эволюцию международных механизмов по поддержанию мира.

Ситуация на Балканах на повестке дня Организации появилась уже тогда, когда конфликт фактически перешел в стадию вооруженных столкновений. То есть ООН подключилась к процессу урегулирования достаточно поздно. Организация первоначально стремились не брать на себя инициативу. Вскоре стало понятно, что в отличие от многих других конфликтов, ситуация на Балканах затрагивает целый конгломерат международных проблем и интересов большого круга стран. Осознавая всю сложность

ситуации, сложившейся на территории бывшей Югославии, в ООН не торопили события. Генеральный секретарь де Куэльяр, несмотря на давление со стороны многих стран, решительно заявлял о необходимости достижения прекращения огня и «подлинной готовности вести переговоры о политическом урегулировании»¹. Он также неоднократно обращался к Германии с просьбой не признавать столь поспешно независимость Хорватии и Словении².

В ООН не спешили разворачивать миротворческие силы по нескольким причинам. В это время серьезные финансовые и людские ресурсы были направлены на проведение крупномасштабных операций в Камбодже и Анголе. В Секретариате считали, что в европейцы должны самостоятельно решать свои дела. Афро-азиатский блок не пришел к единому мнению о необходимости вмешательства ООН в дела Югославии - некогда влиятельного члена движения неприсоединения. К концу 1991 г. под давлением государств-членов в ООН начали планировать более серьезное вмешательство. В Секретариате понимали сложность ситуации, но считали, что в сложившейся обстановке «опасность того, что операция по поддержанию мира не увенчается успехом из-за отсутствия сотрудничества сторон, менее серьезна, чем опасность, связанная с тем, что отсрочка направления сил ООН... приведет к новой вспышке насилия в Югославии»³.

В ноябре 1991 г. были проведены предварительные консультации с Ф. Туджманом, С. Милошевичем, и А. Изетбеговичем, а в декабре специальный представитель Генерального секретаря по бывшей Югославии С. Вэнс разработал план миротворческой операции. Основная задача миротворцев заключалась в обеспечении демилитаризации трех «районов, охраняемых ООН» (РОООН) в

Хорватии⁴. В ООН планировали применить традиционную модель миротворческих операций. Миротворцам предписывалось разъединять враждующие стороны, способствовать нормализации ситуации в зонах, охраняемых ООН. «Голубые каски» должны были обеспечить демилитаризацию зон, контролируемых сербами в Хорватии, разъединить войска и создать условия для политических переговоров о статусе спорных территорий.

План, реализуемый ООН, стал непосредственной реакцией на сложившуюся ситуацию, он не предусматривал создания механизмов для предотвращения распространения конфликта на другие республики бывшей Югославии. Приготовления велись в спешке; не хватало времени, людей и средств. По свидетельству командующего операцией генерала С. Намбияра «операция была начата поспешно, без должного уровня подготовки»⁵. Кроме того, формулировки разработанные дипломатами отставали от стремительно менявшейся ситуации на местах. Когда в марте 1992 г. «голубые каски» стали прибывать на место дислокации, конфликт в Югославии начал обостряться: в Боснии начались вооруженные столкновения.

Таким образом, ООН в течение нескольких месяцев от выполнения чисто дипломатических, посреднических функций перешла к непосредственному участию в процессе урегулирования и создания весомого присутствия в зоне конфликта. Дальнейшее развитие событий свидетельствовало о том, что ООН имеет дело не с классическим межгосударственным конфликтом, а с борьбой за власть, отягощенной межэтническим и меконфессиональным противостоянием, в которую были вовлечены как государственные структуры, так и негосударственные акторы. В результате разгоревшейся гражданской войны десятки тысяч людей были вынуждены покинуть свои дома, тысячи мирных граждан стали жертвами конфликта.

Потери среди мирного населения на территории бывшей Югославии заставили ООН не только сохранить присутствие, но и расширить спектр участия. Начавшаяся гражданская война в Боснии заставила Совет Безопасности реагировать, однако в Секретариате понимали, что проведение операции по поддержанию мира в такой ситуации невозможно. В сентябре 1992 г. было принято решение расширить мандат СООН гуманитарной функцией⁶. Задача миротворцев заключалась в «поддержке усилий Управления Верховного комиссара по делам беженцев по доставке чрезвычайной гуманитарной помощи на всей территории Боснии и Герцеговины, и особенно в обеспечении охраны...»⁷. Развертывание миротворцев в Боснии несомненно способствовало улучшению гуманитарной обстановки. Совет Безопасности показал своим решением, что готов отправлять миротворцев в зону боевых действий для защиты населения, а не во имя осуществления реальных политических договоренностей.

Таким образом, в ходе урегулирования Балканского кризиса складывается совершенно новая ситуация: ООН развертывает операцию по поддержанию мира в отсутствие сотрудничества с участниками конфликта. В качестве аргумента в пользу вовлечения международных миротворческих механизмов начинают приводиться не воля принимающего государства, а соображения защиты прав человека. Именно опыт миссии ООН на территории бывшей Югославии с особой остротой поставил вопрос о применимости принципа гуманитарной интервенции в теории и практике миротворческой деятельности.

Дальнейшее развитие конфликта вновь поставило вопрос о пределах и сути миротворческих операций. Необходимость защиты мирного населения, прежде всего, в анклавах и потребность в обеспечении беспрепятственного

доступа конвоев с гуманитарной помощью сделали актуальной проблему применения силы миротворцами. На практике стремление Совета Безопасности защитить население при помощи «голубых касок» привело к формированию режима так называемых «зон безопасности». Международно-правовой базой этого режима стали резолюции Совета Безопасности №№ 819, 824, 836, которые уполномочивали ООН и региональные организации осуществлять принудительные действия, в том числе, с применением сухопутных и воздушных сил для защиты мирного населения в зонах безопасности.

Помимо организационных проблем и нехватки ресурсов⁸, концепция «зон безопасности» вновь поставила вопрос о трансформации базовых принципов миротворчества. Осуществление гуманитарных функций в условиях продолжающейся гражданской войны логично повлекло за собой необходимость ООН отказаться от следования принципу «неприменения силы» миротворцами. Проведение принудительных действий потребовало обращения СООНО за помощью к НАТО, которая обладала достаточными материальными и техническими ресурсами для выполнения задач, определенных Советом Безопасности. В 1993 г. ВВС НАТО начали оказывать поддержку силам ООН с воздуха, нанося удары по позициям боснийских сербов. Эта практика сотрудничества поставила вопрос о порядке взаимодействия ООН с Североатлантическим альянсом.

Резолюции Совета Безопасности не смогли создать эффективную систему управления и координации совместных действий ООН и НАТО. Процесс принятия решений о нанесении авиаударов был сложен. Для оказания «тесной поддержки с воздуха» требовался запрос с земли. Окончательная ответственность за запрос поддерж-

ки с воздуха лежал на Специальном представителе ООН, а не на командующем силами ООН. Действовала двойная система: как НАТО, так и ООН могли требовать проведения такой акции, но для ее проведения было необходимо согласие, как НАТО, так и ООН. У обеих сторон было право вето на использование воздушных ударов. В условиях отсутствия четкого соглашения о том, при каких обстоятельствах необходимо применение силы, каждая организация отвечала на развитие событий исходя из собственных интересов и соображений⁹: безопасность персонала, возможность продолжения переговорного процесса и т.д.

Передача широких полномочий СООНО и НАТО при проведении операций, не привела к улучшению гуманитарной обстановки в регионе, а выявила ряд серьезных проблем и противоречий. Сложная процедура согласования совместных действий не всегда позволяла быстро и эффективно защитить население в зонах безопасности. Этнические чистки остановить не удалось. А практика нанесения ответных ударов по позициям нарушителей резолюций (чаще всего боснийских сербов) сделала положение сил ООН еще более уязвимым. В отместку миротворцев стали брать в заложники, обстреливать зоны безопасности. Вопиющим примером неэффективности сложившейся модели проведения операции стали события в Сребренице. Миротворцы не оказали никакого сопротивления боснийским сербам, которые, захватив анклав, организовали массовое убийство мусульман. Эти события окончательно дискредитировали миротворческую миссию в Боснии и положили конец самой масштабной из операций ООН на территории бывшей Югославии. «Голубые каски» продолжали действовать в Македонии и Хорватии, однако их политическое влияние и военное при-

существование не могли сравниться с формированиями Североатлантического альянса, который стал играть самостоятельную роль НАТО в урегулировании международных конфликтов на Балканах. Таким образом, в период проведения операции в Боснии была «изменена суть миротворческой концепции ООН, осуществился переход к применению силы для наказания непослушной или несговорчивой стороны конфликта»¹⁰. Оказавшись в ситуации гражданской войны Организация не смогла сохранить непредвзятость и объективность подхода.

В определенном смысле позитивным примером миротворческой деятельности ООН на Балканах может быть работа подразделений СООНО в Македонии. Эта операция стала примером превентивного миротворчества, когда развертывание операции по поддержанию мира позволило предотвратить распространение конфликта на эту бывшую республику СФРЮ. «Голубые каски» в Македонии выполняли патрулирование границ для предотвращения ввоза оружия и инфильтрации вооруженных формирований. ООН наряду с другими региональными организациями участвовала в переговорном процессе, направленном на развитие политического диалога между албанской и македонской общинами. Дополнительным фактором, способствовавшим стабильности, стало участие значительного американского контингента (около 500 человек) в СООНО, выполнявших превентивные функции в Македонии¹¹.

Небольшой контингент сил ООН (в разное время насчитывавший от 700 до 1500 человек) не мог бы остановить развитие гражданской войны. Однако их присутствие свидетельствовало о внимании Совета Безопасности к ситуации, а также о стремлении Организации поддержать мирное развитие этого государства. Хотя многие иссле-

дователи считают, что повторение подобного опыта маловероятно, деятельность миротворцев в Македонии стала «моделью» миссии превентивного развертывания¹².

Превентивное развертывание «голубых касок» на территории бывшей Югославской республики Македонии стало важной инновацией в сфере миротворческих операций. Однако наибольшее влияние на развитие миротворческой доктрины ООН оказала не деятельность СООНО в Македонии, а трагический опыт миротворческой миссии в Боснии.

Деятельность СООНО в Боснии показывает, что попытка адаптировать традиционную модель миротворческих операций к обстановке гражданской войны логически завершилась отказом от базовых принципов миротворчества и переходом к принуждению к миру, что неизбежно превратило ООН в одну из сторон конфликта.

Означает ли это, что модель миротворческих операций исчерпала себя или неадекватна изменениям, наступившим в результате формирования постбиполярной системы международных отношений? Несомненно, опыт ООН при проведении операции по поддержанию мира на территории бывшей Югославии показал ограниченность традиционной доктрины миротворчества. Попытка урегулировать внутригосударственный конфликт поставила перед Организацией несколько дилемм, однозначное решение которых в ряде случаев до сих пор не найдено.

Первая проблема заключается в том, как проводить операции в условиях гражданской войны в условиях отсутствия признанного правительства, способного нести ответственность за достигнутые с ООН договоренности. Каковы правовые основания для вмешательства в гражданскую войну, поскольку в Уставе ООН закреплен принцип невмешательства во внутренние дела государств. Ка-

ким образом взаимодействовать и эффективно влиять на полулегальные военные формирования?

Вторая дилемма заключается в законности и применимости гуманитарной интервенции в миротворческой практике ООН. В каких случаях и на каких основаниях возможно вмешательство во внутренние дела государства для защиты прав человека и предотвращения массовой гибели мирного населения. Каковы конкретные алгоритмы действия миротворцев для предотвращения или пресечения актов геноцида?

Третья проблема, которую обозначил опыт ООН на Балканах, связана с усложнением состава и увеличением числа участников миротворческого процесса. На каких принципах должны строиться отношения между ООН и региональными организациями? Как определить степень независимости и подчинения их при проведении крупномасштабных операций по поддержанию мира? Как наладить эффективное взаимодействие с негосударственными организациями, выполняющими гуманитарные функции наряду с миротворцами.

Четвертая дилемма может быть сформулирована следующим образом: необходимо ли наделение миротворцев правом применять силу? Эта проблема вызвала наиболее ожесточенные дискуссии. Неоднократно исследователи и политики формулировали вопрос о том, должна ли была ООН применить силу раньше, чтобы принудить стороны конфликта к соблюдению договоренностей?

Очевидно, что в ходе урегулирования кризиса на Балканах Совет Безопасности очень часто принимал резолюции со ссылкой на VII главу Устава ООН, которая определяет порядок применения силы. Но в большинстве случаев «жесткие формулировки» резолюций должны были сигнализировать участникам конфликта решительный на-

строй Совета Безопасности и предостеречь их от противодействия «голубым каскам». Даже в случаях, когда принималось решение о применении силы, СООНО не имела реальных возможностей и четкого мандата для его реализации.

Реализация политики принуждения к миру стала важным, но не единственным фактором, способствующим прекращению войны. Завершению военной фазы конфликта способствовали ослабление позиций боснийских сербов в результате наступления хорватских сил в мае 1995 г., а также активная поддержка Вашингтона боснийско-хорватской федерации. Серия авиаударов ослабила позиции сербов, что создало условия для нормализации ситуации, но не устранила причины и истоки конфликта.

Дилеммы, обозначенные выше, неоднократно обсуждались на разных уровнях. Именно в середине 1995 г., после завершения миссии ООН на Балканах с особой остротой встал вопрос о реформировании системы управления операций по поддержанию мира и внесении корректив в теорию и практику миротворчества.

Миротворческий опыт на Балканах заставил ООН провести ряд важнейших изменений и преобразований как в структуре управления и обеспечения миротворческими операциями. В Секретариате начался процесс реструктурирования и реформирования подразделений, ответственных за проведение миротворческих миссий. Уже 1993-1994 г. в Департаменте по операциям по поддержанию мира создаются структуры, призванные улучшить планирование и развертывание операций. В 1993 г. создается ситуационный центр, который в круглосуточном режиме поддерживает связь с миссиями по всему миру. Большое внимание стало уделяться по подготовке и обучению миротворцев. Для улучшения логистики и обеспечения в

Бриндизи (Италия) была создана логистическая база миротворческих миссий ООН. С 1994 г. началась работа по созданию системы соглашений с государствами-членами о постоянном резерве контингентов для операций по поддержанию мира. Заключение данных соглашений стало важным шагом в укреплении ООН быстро реагировать на возникающие конфликты.

В 1995 г. создается специальное подразделение - отдел по обобщению опыта для анализа прошедших операций и применения его результатов к планируемым миссиям. По высказыванию тогдашнего заместителя Генерального Секретаря по операциям по поддержанию мира, К. Аннана: «Тщательно проанализированная информация является важным инструментом планирования и управления операций»¹³.

Важной вехой в осознании уроков Балканского кризиса стал доклад Генерального секретаря К. Аннана «Падение Сребреницы» об уничтожении зоны безопасности в Боснии. Задача доклада заключалась в том, чтобы извлечь уроки из деятельности ООН по урегулированию ситуации «для Секретариата и государств-членов, которыми определялся международный отклик на распад бывшей Югославии»¹⁴. К. Аннан признал, что предоставление гуманитарной помощи и развертывание миротворческой операции не являлись «адекватным ответом на этнические чистки». В случае с Боснией, «ни одного из условий развертывания миротворцев не было»¹⁵. Генеральный секретарь признал, что модель традиционных операций по поддержанию мира не может быть эффективна при вмешательстве во внутригосударственные конфликты. «Миротворчество и ведение войны – это разные виды деятельности, которые не следует смешивать». Миротворцы никогда не должны больше развертываться в условиях, ког-

да нет прекращения огня, «легковооруженные солдаты... не должны навязывать военными средствами весьма неясные пожелания международного сообщества то одной, то другой воюющей стороне»¹⁶. Генеральный секретарь признал, что традиционная миротворческая операция не может быть эффективна при урегулировании межэтнического конфликта.

В докладе К. Аннан призвал государства-члены сотрудничать с тем, чтобы решить такие вопросы как преодоление разрыва между мандатом и средствами его осуществления; предоставление адекватных ресурсов ООН для противостояния этническим чисткам, а также определить отношения к вопросу о роли силы в обеспечении мира¹⁷.

Более детализированное рассмотрение этих проблем как в связи с опытом урегулирования в бывшей Югославии, так и в других конфликтных точках было предпринято ООН в рамках работы Группы ООН по операциям в пользу мира, известная также как комиссия Брахими. Группа была создана в марте 2000 г. по решению ГС для «проведения тщательного обзора мероприятий ООН по поддержанию мира и безопасности и выработки серии четких, точных, конкретных и практических рекомендаций, которые помогли бы Организации более эффективно проводить эти мероприятия в будущем»¹⁸.

Рекомендации комиссии Брахими касались широкого круга вопросов, включающих в себя и предотвращение конфликтов и миростроительство. Анализируя опыт ООН по урегулированию конфликтов в 1990-е гг., авторы приходят к выводу, что поддержание мира «трансформировалось из традиционной, преимущественно военной модели обеспечения соблюдения прекращения огня и разъединения сил» в «комплексную модель, состоящую из многочисленных военных и гражданских элементов,

которые взаимодействуют между собой в целях установления мира в опасных условиях после гражданских войн»¹⁹. Признавая необходимость наделения миротворцев разнообразными функциями, автор подчеркивают, что ООН не может действовать в обстановке продолжающейся гражданской войны, признавая главную ошибку международного сообщества, отправившего миротворцев в разгар войны в бывшей Югославии.

Группа отстаивает необходимость соблюдения принципов согласия сторон конфликта, беспристрастности и использования силы только в порядке самообороны в качестве доктринальных основ поддержания мира. Таким образом, признается, что операции по поддержанию мира не должны трансформироваться в принудительные акции. Признавая, что стороны конфликта могут манипулировать своим согласием, ООН должна эффективно реагировать на такие вызовы.

Касаясь важнейшей дилеммы о применении силы миротворцами, авторы доклада дают четкий ответ: «Организация Объединенных Наций не ведет войн. Когда требуются меры принуждения, они неизменно поручаются, с согласия Совета Безопасности, коалициям готовых к этому государств, действующим на основании главы VII Устава»²⁰. Сфера использования силы «голубыми касками» определяется следующим образом: воинские подразделения ООН должны быть способны защищать себя, другие компоненты миссии и мандат миссии. Правила применения вооруженной силы не должны ограничивать контингенты такими мерами реагирования, как нанесение удара в ответ на удар, но должны позволять наносить достаточно сильные ответные удары, с тем чтобы ликвидировать источник смертоносного огня, ведущегося по войскам ООН или по людям, которых им поручено защищать, и в

особо опасных ситуациях не должны вынуждать контингенты уступать инициативу тем, кто на них нападает.

В докладе Брахими подчеркивается, что в условиях современных конфликтов, которые часто сопровождаются этническими чистками и массовым нарушением прав человека, соблюдение принципа беспристрастности не должно «сводиться к равному обращению со всеми сторонами во всех случаях и в любое время», подобно политике умиротворения. В некоторых случаях местными сторонами могут быть не равные в моральном отношении субъекты, а явные агрессоры и жертвы, и поэтому миротворцы могут иметь не только оперативные обоснования для применения силы, но и моральное обязательство применить ее.

В рекомендациях комиссии Брахими нет четкого ответа на вопрос о степени сотрудничества с региональными организациями в сфере миротворчества. В Докладе подчеркивается необходимость приведения практики проведения операций к единым стандартам через обучение и оказание материально-технической поддержки региональным организациям для участия в миротворческом процессе под руководством Совета Безопасности.

Таким образом, доклад в целом дает ответы, хотя иногда слишком обтекаемые и дипломатичные на важнейшие дилеммы миротворческого опыта ООН на Балканах. Признается расширение функций и форм участия миротворцев в урегулировании. Отрицая необходимость применения силы миротворцами, авторы доклада при этом допускают использования принудительных мер для предотвращения гуманитарных катастроф. Такой осторожный и, в целом взвешенный, подход поддержали большинство государств-членов. Большинство государств предпочитают поддерживать «умеренное прочтение» ми-

ротворческой доктрины, опасаясь укрепления «интервенционистских» настроений.

Современное видение политической роли и его значение в процессе урегулирования ярко отражают слова заместителя Генерального Секретаря А.М. Миджиро: «Поддержание мира не является универсальным инструментом. ООН может играть важную роль в укреплении политического процесса, но не в состоянии заменить его. Там, где идут реальные переговоры – мы можем противостоять противникам урегулирования. Но если нет процесса урегулирования, мы не можем и не должны вести войну. И опыт ООН в Боснии и Сомали начала 1990-х четко доказал это»²¹.

¹ *Goulding M.* Peacemonger. Baltimore, 2003. P. 295.

² *Boutros-Ghali B.* Unvanquished, a United States-United Nations Saga. N.Y., 1999. P. 37.

³ Документ ООН. S/23592.

⁴ Документ ООН. S/RES/743 (1992)

⁵ *Nambiar S.* UN Peacekeeping Operations in the Former Yugoslavia – from UNPROFOR to Kosovo // United Nations Peacekeeping Operations. Ad hoc Missions. Permanent Engagements. Tokyo, 2001. P. 171.

⁶ Документ ООН. S/RES/776 (1992).

⁷ Документ ООН. S/24540 (1992).

⁸ В своем докладе Генеральный секретарь Бутрос-Гали Б. отмечал, что для эффективного обеспечения неприкосновенности «зон безопасности» необходимо дополнительно отправить в Боснию 34000 миротворцев, однако удалось увеличить контингент на 5000-6000.

⁹ *Leurdijk D.* The UN and NATO: the Logic of Primacy // The United Nations and Regional Security. Europe and Beyond. N.Y., 2004. P. 61.

¹⁰ *Гуськова Е.Ю.* Югокризис начал разрастаться с момента его интернационализации // Международная жизнь. 2006. № 5. С. 75.

¹¹ *Ackermann A.* Preventive Action in Macedonia // Peace Magazine. May-June 1998. P. 26.

¹² *Cousens E.* Conflict Prevention // The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century. N.Y., 2004. P. 111.

¹³ *Annan K.* Challenges of the New Peacekeeping // Peacemaking and

Peacekeeping for the New Century. N.Y., 1996. P. 185.

¹⁴ Документ ООН A/54/549 (1999)

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Документ ООН. A/55/305.

¹⁹ Документ ООН. A/55/305.

²⁰ Ibid.

²¹ DSG/SM/429 (2008)