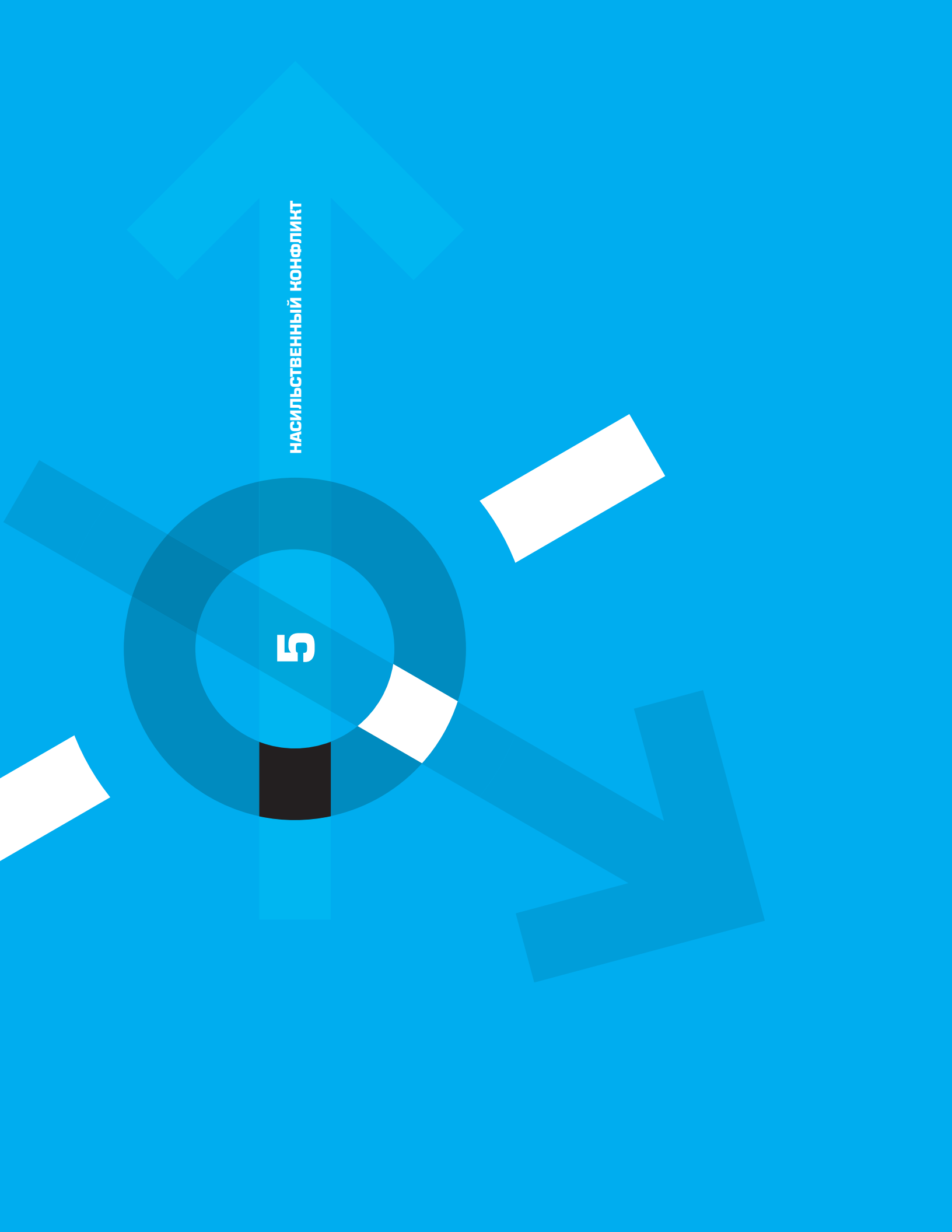


НАСИЛЬСТВЕННЫЙ КОНФЛИКТ

5



**«То, что начинается с неумения
защитить достоинство одной
жизни, слишком часто
заканчивается бедствием для
целых наций».**

Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан¹

Нынешние стратегии безопасности страдают от избыточности чисто военных ответов на угрозы для коллективной безопасности — от недостатка реакции на безопасность для людей в целом

Если развитие человека направлено на расширение выбора и укрепление прав, то насильственный конфликт — это самая жестокая форма подавления развития человека. Право на жизнь и право на безопасность входят в число основных прав человека. Они также входят в число наиболее широко и систематически нарушаемых прав. Отсутствие безопасности, вызванное вооруженным конфликтом, остается одним из самых больших препятствий на пути развития человека. Оно является и причиной, и следствием массовой бедности. По выражению Генерального секретаря ООН, «человечество не обретет безопасности без развития, не обретет развития без безопасности и не обретет ни того, ни другого без соблюдения прав человека»².

Спустя почти 15 лет после окончания «холодной войны» существует ощущение, что наш мир становится менее безопасным. Опросы общественного мнения, проводимые в промышленно развитых странах, свидетельствуют о том, что это ощущение связано с опасениями, вызванными угрозой террористических актов. Эта угроза реальна. Но вместе с тем подобные опасения ведут к искаженному представлению о причинах опасности для людей. С 1998 г. акты террора унесли почти 20 тыс. жизней³. В то же время жертвами конфликта в Демократической Республике Конго, по оценкам экспертов, стали почти 4 млн чел., но основная часть погибла не от пуль, а от голода и болезней. Сообщения о продолжающейся гуманитарной катастрофе в Дарфуре (Судан) периодически мелькают в сводках мировых новостей, но масштаб связанных с ней человеческих жертв неизмеримо выше тех угроз, которые стоят перед людьми в богатых странах. Каждый случай гибели гражданского лица, связанный с конфликтом, — это нарушение прав человека. Но для людей, живущих в беднейших странах мира, риск такого нарушения неизмеримо выше.

С 1990 г. более трех миллионов человек погибли в вооруженных конфликтах⁴. Почти все

случаи смерти, непосредственно связанные с конфликтами, произошли в развивающихся странах. Помимо того, что насильственные конфликты уносят человеческие жизни, они разоряют целые общества и способны свести на нет достижения в области развития человека, накопленные поколениями. Конфликты разрушают системы продовольствия, рожают голод и недоедание и подрывают прогресс в таких областях, как здравоохранение и образование. Численность перемещенных лиц в результате нарушений прав человека или конфликтов, составляет в настоящее время приблизительно 25 млн чел⁵. Девять из десяти стран, занимающих последние места по Индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП), пережили начиная с 1990 г. различные по интенсивности насильственные конфликты.

Насильственные конфликты в развивающихся странах требуют к себе внимания со стороны богатых стран. Моральная ответственность по предотвращению страданий и обоюдная заинтересованность в коллективной безопасности определяют две наиболее важные причины для богатых стран, по которым они участвуют в развитии стратегии

коллективной безопасности для всех. Права, нарушенные в результате конфликтов, — это универсальные права человека, которые все международное сообщество имеет моральную и юридическую обязанность защищать. Реализация Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ) составляет вторую причину того, чтобы сделать безопасность людей в развивающихся странах центральным пунктом международной повестки дня. О будущем мало что можно сказать определенно. Но в одном отношении можно быть уверенным — в том, что предотвращение и урегулирование конфликтов, создание возможностей для постконфликтного восстановления, несомненно, ускорят прогресс на пути продвижения к ЦРДТ. И, наоборот, неудача в этих областях затруднит для стран мира достижение поставленных целей.

Богатые страны имеют еще одну причину, чтобы отдать первенство мерам по ликвидации проблем, возникающих в результате насильственных конфликтов в бедных странах. Эту причину можно сформулировать тремя словами: просвещенный личный интерес. Возможно, сто лет назад государства еще имели возможность строить собственную безопасность, вкладывая капитал в вооружения, укрепляя границы и рассматривая свои страны как острова, которые можно изолировать от внешнего мира. Сейчас эта возможность исчезла. В нашем объединенном мире ни одна страна не является островом. Насильственный конфликт создает проблемы, которые путешествуют без виз и не уважают национальных границ, даже когда эти границы изолированно защищены. Как предупреждала в 2004 г. Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам при Генеральном секретаре ООН, во взаимозависимом мире коллективная безопасность не может быть обеспечена на чисто национальной основе⁶.

Коллективная безопасность тесно связывает людей в богатых странах с теми сообществами в бедных странах, жизнь которых опустошена конфликтом. Международный наркотрафик и незаконная торговля вооружениями обеспечивают финансы и оружие для разжигания насильственных конфликтов в таких странах, как Афганистан и Гаити, и создают глубокую угрозу общественному благосостоянию в богатых странах. Когда системы

здравоохранения перестают функционировать из-за насильственных конфликтов, перед богатыми странами, так же как перед бедными, встает повышенная угроза инфекционных заболеваний. Выход из строя систем иммунизации в странах Центральной Африки и частично в Западной Африке — недавний тому пример. Лишь только насилие изгонит людей из их родных мест, потоки беженцев и перемещенных лиц, экспорт конфликта в соседние страны создают проблемы для всего международного сообщества. Когда в слабых государствах разворачивается насильственный конфликт, в них создается естественная среда для террористических групп, которые представляют собой фактор риска для безопасности людей в богатых странах и в то же самое время укореняют насилие в бедных странах. Помимо всего прочего, когда богатые страны безразличием или незаинтересованностью демонстрируют свою терпимость к бедности и насильственным конфликтам, это бросает вызов самой надежде на то, что во взаимосвязанном мире удастся улучшить судьбу каждого, включая тех, кто беден, уязвим и находится в опасности.

Насильственный конфликт в бедных странах — лишь одна из сторон отсутствия безопасности в мировом масштабе. Но угрозы безопасности сегодня исходят не только от войн, гражданских беспорядков, терроризма и организованной преступности, но и от бедности. Инфекционные болезни, голод и экологическая деградация убивают в гораздо большей степени, чем вооруженные конфликты, и каждый из этих факторов-убийц в равной мере составляет как причину, так и следствие насильственных конфликтов. Хотя непосредственная связь между бедностью и гражданским конфликтом отсутствует, насилие способно ярче проявлять себя в обществах, отмеченных глубокой поляризацией, слабыми институтами и хронической бедностью. Угрозы, связанные с терроризмом, требуют глобальной реакции. Такой же реакции требуют и угрозы для безопасности людей в широком смысле слова. Действительно, «войну против террора» невозможно выиграть без расширения сферы безопасности людей и ее укрепления. Нынешние стратегии безопасности страдают от избыточности чисто военных ответов на угрозы для коллективной безопасности — и от недостатка реакции на безопасность для людей в целом.

В настоящей главе рассматриваются вызовы развитию человека, связанные с насильственными конфликтами. В первом разделе исследуется меняющийся характер конфликтов и рассмотрены потери в сфере развития человека. В ней показано, как изменился характер и география конфликтов: преобладавшие в прошлом войны между государствами уступили место внутренним конфликтам, причем тон здесь задают бедные страны. Во втором разделе рассмотрены некоторые структурные слабости государств, подверженных конфликтам. Они варьируются широко: от неспособности обеспечить основные услуги и оспариваемой собственной легитимности до глубокого горизонтального неравенства. Третий

раздел исследует вопрос, что могут сделать богатые страны для того, чтобы повысить безопасность людей. В четвертом разделе исследуются переход от войны к миру и безопасности и облегчающая этот переход роль внешней помощи и частного сектора. В заключительном разделе выдвигается на первый план то, что может сделать международное сообщество по строительству коллективной безопасности. Поскольку это широкий комплекс вопросов, мы сосредоточиваемся на четырех областях: помощи странам, подверженным конфликтам; рыночных интервенциях, направленных на то, чтобы лишить стороны конфликта денег и оружия; развитии регионального потенциала и постконфликтном восстановлении.

Институты международной безопасности, существующие сегодня, были сформированы как реакция на две больших войны, разразившиеся в первой половине XX в., и на угрозы, связанные с «холодной войной»

Насильственный конфликт в начале XXI века

Одиннадцать лет назад *Доклад о развитии человека 1994* сформулировал концепцию безопасности, выходящую за строго очерченные рамки лишь военных проблем. Безопасность людей, утверждалось в Докладе, имеет два аспекта: безопасность от хронических угроз, таких, как голод, болезни и преследование, и защита от внезапного разрушения моделей повседневной жизни. Насильственный конфликт подрывает человеческую безопасность в обоих измерениях. Это подпитывает бедность и опустошает жизни простых людей.

Институты международной безопасности, существующие сегодня, были сформированы как реакция на две больших войны, разразившихся в первой половине XX в., и на угрозы, связанные с «холодной войной».

Сегодняшний мир стоит перед новыми вызовами. Характер и география конфликтов изменились. Шестьдесят лет назад послевоенные лидеры, принадлежавшие к поколению визионеров, уделяли внимание угрозам, вытекавшим из конфликтов между государствами. Организация Объединенных Наций была плодом их усилий. В начале XXI в. большинство конфликтов происходит внутри государств, а большинство жертв составляют гражданские лица. Вызовы не менее глубоки, чем те,

что стояли перед человечеством 60 лет назад. И все же, как отметил Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан в своих предложениях по реформе Организации Объединенных Наций, реакция на них носит ограниченный характер: «Что касается безопасности, то несмотря на испытываемое многими обостренное ощущение угрозы, у нас нет консенсуса даже по основным вопросам, а когда дело доходит до практических шагов, то они слишком часто становятся яблоком раздора»⁷. Потери в сфере развития человека, связанные с неспособностью выработать перспективную концепцию, подкрепленную практической стратегией, неизмеримы, однако этот факт признается в недостаточной степени.

Риски безопасности сместились к бедным странам

Глядя на мир в долгосрочной перспективе, можно сказать, что он становится все более насильственным. Прошедшее столетие характеризовалось самым высоким уровнем насилия из всего, что испытало на себе человечество. В ходе конфликтов, происходивших в XX в., погибло почти в три раза больше людей, чем за четыре предыдущих столетия (см. табл. 5.1).

Тенденции конфликтов могут интерпретироваться как в положительном, так и в отрицательном свете. В последнее десятилетие XX в. наблюдалось явное уменьшение числа конфликтов. В 2003 г. насчитывалось только 29 продолжающихся конфликтов, по сравнению с 51 конфликтом в 1991 г. (см. рис. 5.1) Но, хотя число конфликтов снизилось, прошедшие за последние 15 лет войны характеризовались чрезвычайно высокими потерями. Руандийский геноцид 1994 г. унес жизни почти 1 млн чел. В гражданской войне в Демократической Республике Конго погибло около 7% населения. В Судане гражданская война между Севером и Югом, продолжавшаяся свыше двух десятилетий, унесла более двух миллионов жизней, а число перемещенных лиц составило 6 млн чел. По окончании этого конфликта возник новый, спровоцированный государством гуманитарный кризис в западной области Дар-

фур. Сегодня численность перемещенных лиц составляет около 2,3 млн чел.; еще 200 тыс. или более того бежало в соседний Чад. Девяностые годы XX в. были свидетелями этнической чистки в сердце Европы, когда насильственные гражданские конфликты охватили Балканы.

Географическая модель конфликта со временем изменилась, причем риск утратить безопасность стал большим для беднейших стран. В 1946—1989 гг. в развивающихся странах с низким доходом происходило лишь более одной трети всех конфликтов. В 1990—2003 гг. свыше половины стран и территорий, испытывавших насильственный конфликт, входило в группу стран с низким доходом⁸. Почти 40% всех мировых конфликтов происходит в Африке (см. рис. 5.2), включая ряд наиболее кровавых, произошедших за последние полтора десятилетия. И хотя количество конфликтов уменьшается, войны сегодня длятся дольше. В результате они оказывают на развитие человека более жесткое воздействие⁹.

Рис. 5.1 С 1991 г. конфликтов стало меньше



а. Конфликт между государством и группами внутренней оппозиции с вмешательством других государств.
 б. Конфликт между государством и негосударственной группой за пределами территории страны.
 Источник: рассчитано на основе данных Strand, Wilhelmsen and Gleditsch 2005 о вооруженных конфликтах.

Потери для развития человека в результате конфликтов

Насильственные конфликты приводят к ряду очевидных и прямых потерь для развития человека. Утраты жизни, ранения, инвалидность, изнасилования — все это следствия конфликта. Другие потери менее заметны, и их труднее выразить в цифрах. Распад системы обеспечения населения продуктами питания, разрушение системы услуг здравоохранения и образования, потерянный доход — все это аспекты конфликта, которые имеют отрицательное влияние на развития человека. Такое же влияние оказывают психический стресс и травматизм. Статистика сама по себе не может отразить полных затрат, и ее данные слабее всего в тех странах, где происходят конфликты с применением насилия. Однако ясно, что непосредственные человеческие потери, хотя и огромные, — лишь небольшая доля той цены, которую странам приходится платить за конфликт.

Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) представляет собой инструмент, позволяющий выявить потери, связанные с конфликтом, в долгосрочной перспективе. На рейтинг ИРЧП влияет множество различных факторов, так что надо с осторожностью ин-

Таблица 5.1 Конфликты по-прежнему дорого обходятся человечеству

Период	Гибель в конфликтах (млн чел)	Население мира в середине века (млн чел.)	Доля населения мира (%)
XVI в.	1,6	493,3	0,32
XVII в.	6,1	579,1	1,05
XVIII в.	7,0	757,4	0,92
XIX в.	19,4	1 172,9	1,65
XX в.	109,7	2 519,5	4,35

Источник: смертность в конфликтах — Sivard 1991, 1996; данные о численности населения в XX в. — UN 2005d; другие данные о населении — интерполяция ОДРЧ на основе Sykes 2004 (табл. В-10)

терпретировать связи между значением ИРЧП и конфликтом в конкретной стране. Даже учитывая эти оговорки, связь между низким уровнем развития человеческого потенциала и насильственным конфликтом очевидна. Действительно, насильственный конфликт — один из самых верных и быстрых путей в нижнюю часть рейтинга ИРЧП и один из самых сильных показателей длительного пребывания там. Из 32 стран, занимающих нижнюю часть рейтинга ИРЧП, 22 прошли через конфликты в период с 1990 г. И в пяти таких странах развитие человека за 10 лет повернуло вспять. Пагубное воздействие насильственных конфликтов на человеческое развитие явно проявляется в следующем:

- Девять из десяти стран с самыми низкими показателями ИРЧП с 1990 г. были ареной конфликтов различной степени. Только две из них были демократическими государствами¹⁰.
- Семь из десяти стран с самыми низкими показателями ВВП на душу населения в последние годы пережили конфликт.
- Пять из десяти стран с самой низкой продолжительностью жизни пережили конфликт в течение последних 15 лет.
- Девять из 10 стран мира с самой высокой младенческой смертностью и смертностью детей в возрасте до пяти лет пережили конфликт в последние годы.
- Восемь из 10 стран с самым низким удельным весом учащихся начальной школы пережили конфликты в период с 1990 г.
- Девять из 18 стран, которые имели снижение ИРЧП в 1990-е гг., пережили в это время конфликт. Доходы на душу населения и продолжительность жизни понизились практически во всех этих странах.

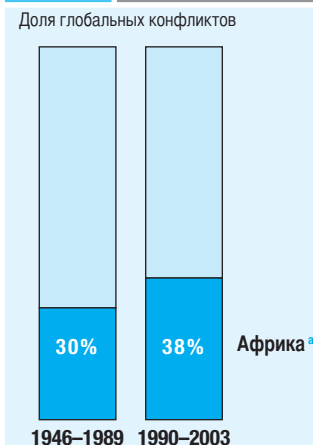
В результате того, что развитие человека в этих странах было обращено вспять, страны, в которых происходит насильственный конфликт, находятся дальше всего от достижения ЦРАТ. Несмотря на отсутствие данных по странам, где происходят конфликты, что затрудняет сопоставление факта конфликта с показателями ЦРАТ, данные о детской смертности имеются почти по всем странам. Тридцать из 52 стран, в которых тенденции к снижению детской смертности обращены вспять или переживают застой, пережили конфликт в период с 1990 г. Как и в других областях раз-

вития человека, индикаторы детского благосостояния являются чувствительным барометром для измерения воздействия конфликта на благосостояние человека.

Поразительные сами по себе индикаторы ИРЧП для стран, где происходит конфликт, дают статический снимок динамичной картины. Потери в благосостоянии, которые они отражают, являются совокупными и охватывают разные измерения благосостояния. В Судане насильственный конфликт не только привел к человеческим жертвам, но и создал условия, при которых обращение вспять в сфере развития человека распространилось на несколько поколений. В южном Судане только примерно каждый пятый ребенок посещает школу. Менее трети населения пользуется надлежащей системой канализации, а уровень материнской смертности (763 на 100 тыс. живорожденных) — один из наиболее высоких в мире. Мирное урегулирование, в результате которого удалось разрешить длительный конфликт между Севером и Югом, создало наконец потенциальную возможность для восстановления. Тем временем в области Дарфур поддерживаемые правительством полувоенные формирования разожгли другой кризис в развитии человека. Уровень недоедания, по оценкам, достиг 40%, а 60% населения не имеет доступа к чистой воде. В то время как уровень детской смертности в Судане составляет половину величины показателя по Африке к югу от Сахары, в северном Дарфуре, согласно оценкам, смертность превышает средний уровень в три раза, а в западном Дарфуре — в шесть раз. Тем временем конфликт создает условия для перманентных проблем с продовольственной безопасностью. Перемещение людей внутри страны настолько широко распространено и носит настолько постоянный характер, что многие домохозяйства, как ожидается, возвратятся домой к началу сельскохозяйственного сезона 2005 г., так что в итоге обеспеченность продовольствием и доходами станет еще более сомнительной.

Пример Дарфура в самой крайней форме показывает, что насильственные конфликты приводят к человеческим жертвам не только от пуль, но и в результате эрозии безопасности для людей в более широком смысле. Разрушение систем продовольствия, разорение домохозяйств и дезинтеграция и без

Рис. 5.2 Риски для безопасности перемещаются в Африку



а. Весь континент, а не только к югу от Сахары.
 Источник: Рассчитано на основе данных Strand, Wilhelmsen and Gleditsch 2005 о вооруженных конфликтах.

Конфликт в восточной части Демократической Республики Конго не привлекает особого внимания СМИ. Он больше не появляется на радарх политиков развитых стран в качестве предмета серьезной озабоченности за международную безопасность. Тем не менее это район самого губительного конфликта со времен Второй мировой войны.

Этот конфликт наглядно демонстрирует, как цифры прямых потерь могут скрыть человеческие издержки. Сравнение показателей смертности в течение 1998–2004 гг. с тем, что было бы при отсутствии насильственного конфликта, показывает, что, по оценкам, произошло примерно 3,8 млн «лишних смертей». Этот конфликт демонстрирует другую особенность взаимосвязей насильственных конфликтов с человеческим развитием: мирные соглашения не могут автоматически восстановить потери благосостояния людей. Несмотря на улучшение ситуации с точки зрения безопасности, после того как в 2002 г. было достигнуто временное прекращение огня, общий уровень смертности в стране остается на 67% выше, чем до начала конфликта, и в два раза выше среднего показателя для Африки к югу от Сахары. Ежемесячно в результате болезней, недоедания и насилия все еще умирает почти на 31 тыс. чел. больше, чем если бы смертность снизилась до среднего уровня Африки к югу от Сахары.

В довершение всего целые общины были вынуждены покинуть места своего проживания. По состоянию на март 2004 г. Управление ООН по координации гуманитарной деятельности зарегистрировало в качестве перемещенных лиц 3,4 млн чел. при общем населении страны 51,2 млн. Перемещение людей и их уязвимость в столь огромных масштабах являлись собой крупнейшую в мире гуманитарную катастрофу после 1945 г.

Более всего пострадали бедные домохозяйства. Переселение привело к утрате ими средств к существованию, особенно в сельских районах, которые больше всех подвергались грабегам со стороны различных вооруженных группировок. В стремлении найти временный заработок многие крестьяне были вынуждены покинуть родные места, зачастую пополняя собой ряды работников незаконных горнорудных приисков. Развал сельского хозяйства подорвал продовольственные системы и увеличил угрозу голода. Объем аграрного производства в восточных провинциях сейчас составляет десятую часть от довоенного уровня. Даже там, где урожаи выращиваются или имеются продукты для товарообмена, разрыв речных транспортных артерий еще более ограничил доступ к рынкам. В целом в стране недоедает более 3/4 населения) — около 35 млн чел.

Дети оказались на переднем фронте потерь в результате конфликта (см. рисунок). Вновь серьезно возросла опасность таких заболеваний, как

корь, коклюш и даже бубонная чума. В 2002 г. показатель младенческой смертности в восточных провинциях составлял 210 смертей на 1 тыс. живорождений) — вдвое выше уровня Африки к югу от Сахары и более чем на 70% больше среднего национального показателя. В 2003/2004 г. младенческая смертность на востоке страны снизилась, как бы демонстрируя «награду за мир» в виде спасенных жизней и указывая на цену конфликта. Военные действия также нанесли урон системе образования. Охват детей школьным обучением в целом по стране упал с 94% в 1978 г. до 60% в 2001 г.

Ежедневные невзгоды, связанные с отсутствием безопасности, продолжают. Несмотря на подписанное в ДРК в 2003 г. Всеобъемлющего мирного соглашения, сотни тысяч людей по-прежнему не имеют возможности вернуться к нормальной жизни. Фактически с ноября 2004 г. почти 200 тыс. чел. покинули свои дома в провинциях Северная и Южная Киву, стремясь обрести безопасность в лесах.

Текущие издержки конфликта свидетельствуют о слабости мирного соглашения. Наряду с формированиями мятежников в ДРК по-прежнему широко действуют подразделения вооруженных сил других государств. К примеру, Восточный регион ДРК стал военной базой Демократических сил освобождения Руанды (ДСОР) — мятежников из племени хуту, связанных с геноцидом 1994 г. Как магнит конфликт также притягивает вооруженные формирования соседних государств, стремящихся эксплуатировать огромные природные богатства региона. Разоружение ДСОР, вывод войск соседних государств и установление эффективного государственного контроля за эксплуатацией минеральных ресурсов) — таковы безотлагательные требования для распространения условий подлинной безопасности.

Конфликт ухудшает ситуацию

Кэф. младенческой смертности, 2002
(число смертных случаев на 1 тыс. живорожденных)

Демократическая Республика Конго



Источник: IRC 2004.

Источник: FAO 2004b; IRC 2004; Global IDP Project 2005b; Oxfam GB, Save the Children and Christian Aid 2001; UNICEF 2000, 2001b; UN OCHA 2002, 2004a, b; Oxfam International and others 2002; UNHCR 2004; WHO 2004a; Human Rights Watch 2004a.

того слабо развитых базовых услуг создает мощный умножающийся эффект, жертвами которого в первую очередь выступают дети. Из зафиксированных с 1990 г. трех миллионов жертв насильственных конфликтов во всем мире, дети составляют приблизительно 2 млн. Многие из этих смертных случаев произошли в Демократической Республике Конго (см. Вставку 5.1). После достижения в 2002 г. временного прекращения огня, число

смертей в результате прямого насилия сократилось. Но «показатель дополнительной смертности» — численность умерших, превышающая ожидаемый показатель за обычный год, — показывает, что «умножающийся» эффект насильственных конфликтов по-прежнему составляет 31 тыс. смертных случаев ежемесячно. Большинство этих смертных случаев связано с инфекционными болезнями среди детей (см. Вставку 5.1).

Даже незначительные всплески насильственных конфликтов могут создать нисходящую спираль. Отсутствие безопасности, физический ущерб для инфраструктуры, сокращение экономической активности, непредвиденные военные расходы, утрата активов и связанная с ними уязвимость составляют для развития «ядовитую смесь». Конфликты увеличивают бедность, сокращают рост, подрывают инвестиции и уничтожают инфраструктуру, от которой зависит прогресс человеческого благосостояния. Они поощряют высокий уровень военных расходов и отвлечение ресурсов от производительных инвестиций. Насильственный конфликт способствует распространению недоедания и инфекционных болезней из-за разрушения системы базовых услуг, растущего числа беженцев и перемещенных лиц. Следующие разделы посвящены некоторым основным факторам, препятствующим человеческому развитию.

Медленный экономический рост, потерянные активы и доходы

Насильственный конфликт чреват такими потерями, воздействие которых передается от экономики к экономике, подрывая потенциал роста. Обладая меньшими активами и меньшими способностями восполнять потери в доходах и активах, бедные особенно подвержены экономическим последствиям конфликта.

По оценке Всемирного банка, в среднем гражданская война продолжается семь лет, с каждым годом сокращая темпы роста экономики на 2,2%¹¹. Немногие страны, испытав потери такого масштаба, имеют реальную перспективу сократить вдвое уровень бедности к 2015 г. По данным одного исследования, средняя стоимость конфликта достигает 54 млрд долл. для страны с низким доходом, с учетом повышенного риска нового конфликта, хотя попытки определять количественного определения воздействия открыты для методоло-

Насильственные конфликты приводят к человеческим жертвам не только от пуль, но и в результате эрозии безопасности для людей в более широком смысле.

Вставка 5.2

Влияние отсутствия безопасности на средства к существованию — пример Карамоджи (Уганда)

Насильственные конфликты уничтожают средства к существованию людей и уносят человеческие жизни. Когда мир рушится, движение товаров часто прерывается, потому что торговцы покидают опасные районы, сбивая закупочные цены на товары и подрывая доходы бедняков. К числу наиболее пострадавших относятся скотоводческие общины в Восточной Африке.

Область Карамоджа на северо-востоке Уганды, включающая районы Котидо, Морото и Накапирипирит, показывает, что происходит, когда насильственный конфликт и распад рынка усиливают друг друга. Отсутствие экономической безопасности приобрело здесь хронический характер. Граница с Суданом и Кенией, область Карамоджа представляет собой уникальную проблему для развития. Это один из самых бедных районов Уганды с наихудшими показателями развития человека. Регион, полупустынные почвы которого уязвимы перед засухой, имеет ограниченный выход на рынки и очень плохую обеспеченность социальными услугами.

Конфликт в Карамодже имеет сложные корни. Большинство его населения составляют пастухи. Колониальные и, до недавних пор, постколониальные правительства считали пастушеский образ жизни устаревшим, экономически непродуктивным и губительным по отношению к окружающей среде. Предпринималось немало усилий по поощрению оседлого образа жизни, путем лишения людей скота, установления границ, запрещения передвижения во время сухого сезона на другие пастбища, принуждения заниматься земледелием.

Результатами этого стало, в частности, усилившееся соперничество за скудные ресурсы и ухудшение положения пастушеских хозяйств. По мере увеличения уязвимости хозяйств стратегией выживания становились набеги скотокрадов. Наплыв значительных количеств стрелкового оружия после

конфликтов в Сомали и Эфиопии, а позднее из районов Великих озер привел к тому, что эти набеги - как и ответные меры — приобретали все более кровавые формы.

Сегодня стычки из-за скота и пастбищ питают спираль насилия между разными пастушескими кланам. Насилие пересекает границы. В марте 2004 г. племя дотод напало на представителей кенийского клана туркана после того, как те вторглись на территорию дотод для выпаса своего скота, стадо которого составляло 58 тыс. В результате только этого инцидента туркана потеряли 2915 голов скота.

Распространенным явлением в период конфликта стал бандитизм на основных дорогах. Так, за 2003 и 2004 гг. на шоссе Кампала—Мбале попали в засаду по меньшей мере десять грузовиков. В результате торговцы теперь неохотно пользуются животноводческими рынками района. В марте 2003 г. их закупки составили менее одной десятой уровня предыдущего года.

Вооруженные нападения привели к развалу систем образования и здравоохранения. Из опасения погибнуть в ходе этих стычек многие медицинские работники и учителя оставляют работу. В 2003-2004 гг. на своих рабочих местах были убиты два медработника и пять учителей. Вследствие этого ухудшился доступ населения к социальным услугам.

Неспособность решить проблему упадка пастушеских хозяйств подтолкнула «институционализацию» насильственного конфликта и упомянутых рейдов как части пасторального образа жизни в Уганде. Конфликт носит хронический характер и является частью повседневного быта. Значительная милитаризация региона создала обстановку, когда беззаконие, убийства, лишение жизни и собственности, ношение оружия стали обычным образом жизни.

Источник: Gray 2000; Nangiro 2005; Odhiambo 2004.

гических споров¹². Понятно, что абсолютные величины очень значительны и сводят на нет потенциальные выгоды от потоков помощи. Совокупные размеры потерь увеличиваются по мере продолжения гражданского конфликта. Долгосрочные конфликты в Латинской Америке имели серьезное воздействие на экономический рост¹³. В Колумбии продолжающийся с 1992 г. вооруженный конфликт между правительственными силами и партизанами, по оценкам, «съедает» два процентных пункта ежегодного прироста экономики.

Конфликт с применением насилия вызывает цепные реакции, которые увековечивают и расширяют экономические потери. Замедляющееся развитие экономики и неопределенность климата безопасности создают серьез-

ные препятствия для инвестиций, внутренних и иностранных, и дают мощный импульс для бегства капитала: с возникновением конфликта в некоторых странах зафиксированы трансферты, достигающие 20% частного богатства¹⁴. Наряду с падением объемов инвестиций пропадают зря целые годы развития за счет уничтожения физического капитала. Разрушенные дороги, мосты и системы власти представляют собой и потерю произведенных инвестиций, и угрозу будущему восстановлению. По оценкам, потери Сальвадора в сфере инфраструктуры за годы конфликта составили 1,6 млрд долл., что имело разрушительные последствия для темпов экономического роста страны¹⁵.

Между ростом насилия и конфликтом, по-видимому, существует обоюдная связь. Бедные

Вставка 5.3

Оккупированные Палестинские Территории: как обращают вспять человеческое развитие

На Оккупированных Палестинских Территориях в период 1990-х гг. были отмечены некоторые улучшения в уровне развития человека. Но начавшаяся в сентябре 2000 г. вторая «интифада» (восстание) и связанные с этим военные вторжения на Западный Берег и в Газу привели к резкому ухудшению жизненных стандартов и возможностей.

Одним из последствий конфликта стал значительный спад палестинской экономики. Закрытие границ отрезало палестинских рабочих от рынков труда Израиля. Тем временем малые предприятия страдали от перебоев в поставках необходимых материалов и вытеснения с рынков. Результатом было снижение заработной платы и повышение безработицы. Уровень безработицы вырос с 10% в период до сентября 2000 г. до 26% в 2003 г. В 2004 г. эта величина достигла 40%.

Образованная и — до 2000 г. — все более растущая по уровню благосостояния рабочая сила стала очень сильно беднеть. Согласно оценкам Международной организации труда, уровень бедности среди палестинцев более чем удвоился с 20% в 1999 г. до более 50% в 2003 (см. таблицу).

Конфликт также подрывал экономическую активность. Возьмем, к примеру, сравнительно процветающий район г. Наблуса на Западном Берегу. До

сентября 2000 г. город представлял собой коммерческий узел. Из-за конфликта здесь выросло военное присутствие, был введен комендантский час на продолжительные периоды времени (на протяжении большей части второй половины 2000 г. длительность комендантского часа составляла сутки), появилось больше контрольно-пропускных пунктов и блокированных для движения дорог. Результат — закрытие магазинов, распродажа рабочими своих инструментов, а фермерами — своих земель.

Ограничение передвижения оказало также влияние на здравоохранение и систему образования. Доступ к медицинским услугам ныне не может получить почти половина палестинского населения. К 2002 г. резко упал дородовой уход за беременными, а недоедание среди детей Западного Берега и Газы возросло на 50%. В последние четыре года были повреждены 282 школы, и еще 275 считаются находящимися непосредственно на линии конфронтации.

Ухудшившиеся условия безопасности сокращают возможности найти работу и уменьшают предоставление базовых услуг, что влечет за собой отрицательные последствия и оборачивают вспять развитие палестинского населения.

Обращение вспять показателей развития человека

Показатель	До сентября 2000			
	2000	2001	2002	2003
Уровень бедности	20,1	45,7	58,6	55,1
Безработица	10,0	26,9	28,9 ^а	30,5
Женщины (%), получающие дороговую помощь	95,6	..	82,4	..
Оказание медицинских услуг на дому на Западном Берегу (%)	8,2	7,9	14,0	..
Хроническое недоедание детей Западного Берега (%)	6,7	..	7,9	9,2
Хроническое недоедание детей Газы (%)	8,7	..	17,5	12,7

.. Нет данных.

а. Данные, относящиеся к первому кварталу
Источник: UN OCHA 2004b.

Источник: World Bank and Palestinian Central Bureau of Statistics 2004; UN OCHA 2004b.

страны более подвержены возникновению конфликтов. Межстрановое эконометрическое исследование показывает, что в стране с душевым доходом в 600 долл. возникновение гражданской войны вдвое менее вероятно, чем в стране, где уровень дохода на душу населения составляет 250 долл.¹⁶. Это свидетельствует о том, что бедность и низкие темпы роста чреваты конфликтом, который, в свою очередь, закрепляет условия, порождающие бедность и низкие темпы роста. Для многих стран западна конфликта — часть ловушки бедности.

Экономические потери в результате конфликта не остаются лишь в пределах национальных границ. Непосредственным проявлением «эффекта перелива» в результате гражданской войны в соседней стране является поток беженцев, какими были афганцы для Пакистана и Ирана, конголезцы и бурундийцы для Танзании и суданцы для Чада. В более широком смысле воздействие выражается в увеличении риска быть втянутым в конфликт, в соответствующем повышении военных расходов, в уменьшении инвестиций в регионе в целом и расстройстве торговых путей. Страна, граничащая с зоной конфликта, может опасаться снижения темпов своего собственного роста примерно на 0,5 процентных пункта¹⁷.

В дополнение к прямым потерям доходов и инвестиций существуют затраты, влияющие на развитие человека. Во время гражданских войн увеличиваются военные расходы и связанная с этим цена возможности. В среднем гражданская война приводит к дополнительным военным расходам в 1,8% ВВП¹⁸. Эти ресурсы можно было бы использовать в других секторах, таких как предоставление социальных услуг и развитие экономической инфраструктуры.

Помимо макроуровня, потери от конфликтов непропорционально тяжелым грузом ложатся на бедных людей и маргиналов. Боязнь насильственных конфликтов способна разрушить местные системы торговли и перекрыть людям доступ к рынкам, от которых зависит их благосостояние, а иногда и выживание. В северной Уганде насильственный конфликт привел к повторявшимся разрушениям рынков рогатого скота, с разрушительными последствиями для пастухов-скотоводов, одной из самых бедных групп населения в стране. Карамоджа, область на северо-востоке

Уганды, граничащая с Суданом и Кенией, не фигурирует на стандартной карте «горячих точек», распространяемой СМИ. Однако по масштабам страданий, причиненных насильственным конфликтом, этот район заслуживает быть занесенным на нее. Частично вызванный интенсивной конкуренцией за ресурсы, этот конфликт увеличила подверженность карамоджанских пастухов бедности (см. Вставку 5.2).

Прочная связь между насильственным конфликтом и экономическим распадом проявляется не только в странах с низким доходом. Конфликт также разрушает рынки труда в странах со средним доходом, снижая доход от самого важного актива бедняков — их рабочей силы. На оккупированных палестинских территориях распад рынка труда способствовал резкому повышению бедности. Растущая безработица, усиливающаяся бедность и падающие доходы в совокупности привели к падению показателей развития человека (см. Вставку 5.3).

Утрата активов может иметь разрушительные последствия, поскольку лишает бедные домохозяйства имущества, способного выступать в качестве залога, и сбережений, дающих гарантию от будущих рисков. Эти проблемы особенно ярко выражены в сельских районах, в случаях когда люди лишаются возделываемой земли, домашнего скота, сельскохозяйственных орудий и семенного фонда или когда сельскохозяйственная инфраструктура, такая как ирригационные системы, приходит в негодность. В Бахр-эль-Газале, области южного Судана, 40% домашних хозяйств потеряли весь свой рогатый скот во время конфликта, длившегося 20 лет¹⁹. Потери среди мужской рабочей силы усилили нагрузку на женщин, пытавшихся восстановить средства к существованию и сохранить доходы. Соотношение численности женщин и мужчин в районе составило 2:120. Становясь главами домохозяйств, женщины были вынуждены не только заниматься воспитанием детей, но и наниматься на работу и обеспечивать доходы в небезопасном окружении.

Прямые потери в сельскохозяйственном производстве и инфраструктуре могут иметь разрушительные последствия для сокращения бедности. Чистый ущерб для сельскохозяйственного производства из-за вооруженных конфликтов в Африке в 1970—1997 гг. оцени-

Страна, граничащая с зоной конфликта, может опасаться снижения темпов своего собственного роста примерно на 0,5 процентных пункта

Как и школы, учреждения системы здравоохранения часто рассматриваются группами мятежников как легитимная военная цель

вается в 25 млрд долл., что равняется трем четвертям всего объема помощи за этот период²¹. В Сьерра-Леоне, где около 500 тыс. крестьянских семей стали перемещенными лицами²², производство риса (главной злаковой культуры) за время гражданской войны 1991-2000 гг. упало до 20% довоенного уровня²³.

Потерянные возможности в сфере образования

Образование — один из тех «кирпичиков», из которых складывается потенциал развития человека. Это не только основное право, но и фундамент прогресса в других областях, включая здравоохранение, питание, развитие демократических институтов. Конфликт подрывает эти основы, способствуя созданию условий, которые увековечивают насилие.

Конфликт с применением насилия уничтожает инфраструктуру образования, уменьшает расходы на школы и преподавателей и мешает детям посещать занятия. Поскольку школы ассоциируются с государственной властью, они часто становятся мишенью для групп, враждебных правительству. Во время гражданской войны в Мозамбике (1976—1992) почти половина начальных школ к 1989 г. была закрыта или разрушена²⁴. Инфраструктура образования также понесла значительный ущерб на оккупированных палестинских территориях: в 2000—2004 гг. урон был нанесен

282 школам (см. Вставку 5.3). Способность правительств поддерживать дееспособность систем образования во время конфликтов еще более снижается из-за бюджетных ограничений, вызванных приоритетом военных расходов по отношению к расходам социальным. В тех странах с низкими доходами, по которым имеются данные, расходы на образование составили 4,2% ВВП, если конфликта в стране не было, и 3,4% в тех странах, где после 1990 г. конфликты имели место — то есть расходы составили почти на одну пятую меньше²⁵.

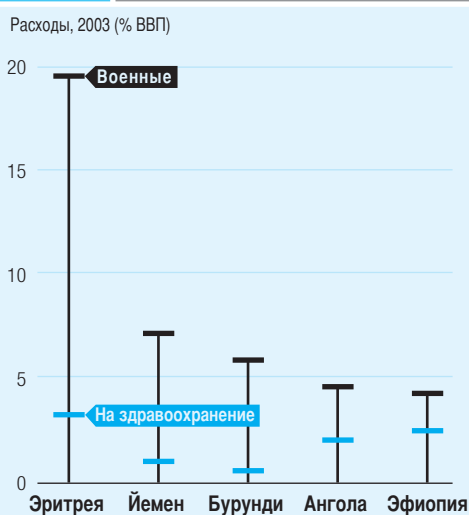
Насильственный конфликт также создает препятствия для образования. Родители отказываются посылать детей в школу, когда существует риск для их безопасности. В Колумбии, показатель незаконченного образования выше в тех провинциях, где активны боевики и повстанцы²⁶. Отсутствие безопасности, связанное с насильственным конфликтом, тесно связано с гендерным неравенством в сфере образования. Даже там, где обучение доступно (например, в лагерях беженцев) отсутствие личной безопасности становится ключевым фактором, не позволяющим девочкам посещать школу. Соотношение девочек и мальчиков, посещающих начальную школу, в 18 странах с низким доходом, испытавших конфликты в тот или иной период с 2000 г., составило 0,83, тогда как в странах с низким доходом, не вовлеченных в конфликт, — 0,90²⁷.

Образование является еще одним примером того, как конфликт с применением насилия создает порочный круг, который трудно разорвать. Опрос бывших участников военных действий в Сьерра-Леоне показал, что отряды боевиков в подавляющем большинстве случаев формировались из числа молодежи, условия жизни которой до войны были плохими. Исследование, основанное на опросе 1 тыс. участников военных действий, показало, что половина из них оставила школу из-за краха системы образования, или потому, что не имели возможности платить за обучение, или потому, что школа закрылась.

Неблагоприятные последствия для здравоохранения

Как и образование, здоровье — один из основных показателей развития человека. Конфликт с применением насилия создает очевидные риски для здоровья в краткосрочной перспек-

Рис. 5.3 Приоритеты затрат в странах с низким ИРЧП, недавно переживших конфликт



Источник: Indicator table 20.

тиве. В долгосрочной же перспективе воздействие насильственных конфликтов на здоровье убивает больше людей, чем пули.

Большинство из 2 млн детских смертей, связанных с конфликтами, относится к этой категории. Точно так же повышенный риск заболеть или получить травму создает серьезную угрозу для уязвимых групп, особенно беженцев и перемещенных лиц. Острое недоедание, диарея, корь, дыхательные инфекции и малярия часто приводятся среди причины того, почему коэффициент смертности среди беженцев более чем в 80 раз превышает базовые показатели в различных районах Африки²⁸. Но даже те, кто не был изгнан из родных мест, страдают, потому что болезни, которые развиваются в лагерях беженцев, имеют тенденцию легко распространяться в окрестных районах. В Чечне показатель заболеваемости туберкулезом составил 160 случаев на 10 тыс. чел., по сравнению с 90 случаями в остальных районах Российской Федерации²⁹.

Доказано, что конфликт с применением насилия нарушает предоставление основных медицинских услуг, особенно в бедных общинах. Как и школы, учреждения системы здравоохранения часто рассматриваются группами мятежников как легитимная военная цель. В Мозамбике во время гражданской войны почти половина всех местных медицинских центров была разграблена, а окружающая территория — заминирована³⁰. Многие медицинские работники могут покинуть районы конфликтов. И даже в тех районах, где до начала насилия показатели здоровья были хорошими, может произойти их резкое ухудшение. В Боснии и Герцеговине до начала военных действий в 1990-х гг. 95% детей были иммунизированы. К 1994 г., в апогее конфликта, коэффициент иммунизации упал ниже 35%³¹. Как показывает этот пример, конфликты могут также нарушить предоставление важных общественных услуг, призванных улучшать здоровье общества и бороться с тяжелыми и смертельными болезнями. Несмотря на предпринимаемые во всем мире попытки искоренить гвинейского червя, речную слепоту и полиомиелит, эти болезни укоренились в районах наиболее интенсивных конфликтов в Африке³².

Вооруженные конфликты сыграли роль в распространении пандемии ВИЧ/СПИДа.

В 2003 г. из 17 стран, где численность детей, осиротевших в результате эпидемии СПИДа, превышала 100 тыс. чел., 13 находились в состоянии конфликта или на грани конфликта³³. Существует ряд факторов, способствующих распространению ВИЧ в условиях конфликтных ситуаций, и эти факторы делают женщин особо уязвимыми: перемещение населения, разрыв социальных отношений, применение изнасилований в качестве оружия, принуждение к половым сношениям в обмен на деньги, продовольствие или защиту, крах системы здравоохранения, сочетающийся с нарушением доступа к информации и ресурсам, способным помочь контролировать распространение ВИЧ, и снижение безопасности при переливании крови³⁴.

Как и в случае с образованием, вооруженный конфликт часто приводит к уменьшению объема ресурсов, доступных для здравоохранения (см. рис. 5.3). В 2002 г. страны с низким ИРЧП затратили в среднем 3,7% ВВП на вооружение и лишь 2,4% на здравоохранение³⁵. В некоторых странах — например, в Бурунди и Эритрее — на вооружение ассигнуется гораздо больше средств, чем на образование и здравоохранение, вместе взятые.

Перемещение населения, отсутствие безопасности и преступность

Перемещение населения — почти неизбежное следствие насильственных конфликтов. Его последствия часто носят долгосрочный характер. После потери своих домов и имущества люди остаются без средств к существованию. Даже зажиточные семейства не могут прокормить ни себя, ни своих более бедных родственников. Для бедных же домохозяйств потеря имущества означает больший риск недоедания и заболеваний.

По имеющимся оценкам, во всем мире перемещено в результате конфликтов 25 млн чел. Вытесненные вооруженными группами или спасающиеся бегством, чтобы избежать насилия, эти люди оказываются очень уязвимыми. Воплощение проблемы перемещенных лиц стали лагеря в Дарфуре, в которых размещено около 1,8 млн чел. Изгнанные из своих домов полувоенными формированиями, пользующимися поддержкой государства, эти люди сталкиваются с намного большей угрозой голода и инфекционных болезней, чем прежде.

Хотя от последствий
насильственных
конфликтов страдают
общины целиком, женщины
находятся в особо
уязвимом положении

В Колумбии длительная гражданская война вызвала одно из самых больших перемещений населения со времен тех, которые повлекла за собой Вторая мировая война в Европе. К 2002 г. в Колумбии из населения 43,5 млн чел. 2 млн были беженцами или перемещенными лицами³⁶. В пересчете на численность населения некоторые страны испытали еще более значительный уровень перемещения. Три четверти миллиона человек в Гватемале стали перемещенными лицами или бежали в Мексику в середине 1980-х гг.³⁷. Более 600 тыс. чеченцев (половина населения) после почти десятилетия конфликта стали перемещенными лицами³⁸.

Хотя от последствий насильственных конфликтов страдают общины целиком, женщины находятся в особо уязвимом положении. Многие из них становятся жертвами изнасилований, сексуальной эксплуатации и злоупотреблений как в ходе, так и после окончания конфликта. В последние годы массовые изнасилования в ходе военных действий были отмечены в Боснии и Герцеговине, Камбодже, Либерии, Перу, Сомали и Уганде. В Сьерра-Леоне более 50% женщин пережили в той или иной форме сексуальное насилие во время конфликта³⁹. Многие из этих женщин продолжают страдать от серьезных долгосрочных проблем физического и умственного здоровья, а в некоторых случаях их отвергают их собственные семьи и общины. Насилие и акты террора по отношению к женщинам стали элементами стандартного набора приемов, применяемых враждующими сторонами, включая правительственные силы, во многих странах.

Дети тоже очень уязвимы к воздействию насильственных конфликтов. Мало того что на них ложится основная тяжесть человеческих потерь, им также угрожает особая опасность: быть завербованными в солдаты. «Армия Божьего сопротивления», которая действует на обширной территории в северной Уганде, обвиняется в том, что похитила 30 тыс. детей. Во всем мире насчитывается приблизительно 250 тыс. детей-солдат⁴⁰. Принудительное похищение — основная стратегия вербовщиков, хотя «факторы предложения» также играют свою роль при вербовке. Так, в ряды вооруженных групп детей из бедных домохозяйств может приводить нищета. В таких странах, как Шри-Ланка, группы мятежников смогли рек-

рутировать молодежь из самых бедных слоев общества, предлагая им или их семьям деньги или пищу.

Менее очевидным результатом насильственного конфликта, чем беженцы или дети-солдаты, но не менее важным для развития человека, является крах доверия и традиционных форм урегулирования отношений между людьми. Когда эти институты ослабевают, всегда растут преступность и опасность. Именно так происходит, если высока безработица или если государство слишком слабо, чтобы поддерживать гражданское право и порядок. Гражданские лица часто становятся жертвами грабежа и преследований со стороны как вооруженных сил государства, так и повстанцев. За период 1998—2001 гг. в Колумбии было совершено свыше 100 тыс. убийств, что составляет в среднем 61 жертву на 100 тыс. чел. в год. Для сравнения укажем, что в этот же период, например, в США происходило приблизительно 5,7 убийств на 100 тыс. чел. в год⁴¹. Столь высокий показатель убийств сократил ожидаемую продолжительность жизни в Колумбии на 1,5—2 года⁴².

Бедные домохозяйства часто несут основное бремя по финансированию тех самых конфликтов, которые подвергают риску их безопасность. Как мятежники, так и государственные деятели изыскивают средства путем грабежа имущества простых людей или за счет эксплуатации природных ресурсов, создавая милитаризованную экономику, которая подпитывает конфликт. Те, кто извлекает из этого выгоду, заинтересованы в бойкоте мирных соглашений. Незаконное налогообложение и рэкет часто служат наилучшим средством для того, чтобы повысить доход. В восточной части Демократической Республики Конго отряды «Демократических сил за освобождение Руанды» (ДСОР) вводят незаконные налоги и систематически грабят местные рынки. Ежедневный «военный налог» превышает доход большинства местных жителей. Гражданские лица иногда бывают вынуждены заплатить ДСОР большую часть своей прибыли от добычи ниобия, одного из немногих прибыльных видов деятельности в этом районе⁴³. Бандитизм, грабеж домашнего скота и неспособность государства обеспечить людям защиту делают состояние опасности ежедневной реальностью в затронутых конфликтом районах.

Появление черного рынка и параллельной экономики, часто сопровождающие насильственные конфликты, создают новые возможности для воюющих сторон — и новые источники экономической дезорганизации для общества. Например, ограниченный государственный потенциал регулирования природных ресурсов, наряду с широко распространенной коррупцией, облегчает развитие неофициальных и незаконных сетей. В Сьерра-Леоне нелегальная алмазная промышленность была щедрым источником доходов для мятежного Объединенного революционного фронта (ОРФ) и его спонсора, бывшего либерийского президента Чарльза Тэйлора. Так, конфликт, может быть и имевший изначально политическую подоплеку, воплощается в преступления и несет опасность людям.

Взаимосвязанные опасности

Потери для развития человека, связанные с насильственным конфликтом, настолько велики, что их необходимо предотвращать. Однажды начавшись, насильственный конфликт может привести к возникновению таких сложных проблем, которые трудно затем разрешить, и к таким потерям в области развития человека, которые способны суммироваться и ста-

новиться необратимыми. Когда бедные люди теряют средства к существованию, их способность оплачивать расходы по охране здоровья, посылать детей в школу и поддерживать питание семьи на должном уровне настолько снижается, что иногда имеет фатальные последствия. Потерянные возможности образования передаются из поколения в поколение в форме неграмотности и в виде уменьшения шансов когда-либо вырваться из нищеты. Предотвращение насильственных конфликтов необходимо не только из-за высокой цены для развития человека. Институциональные затраты от насильственных конфликтов могут иметь разрушительные последствия для развития в длительной перспективе. Когда конфликт заканчивается, дороги и мосты могут быть, по крайней мере, быстро восстановлены при внешней поддержке. Но коллапс институтов, утрата доверия и травмы, причиненные уязвимым людям, способны привести к возобновлению конфликта. Ослабляя государства, насильственный конфликт может ввергнуть население целых стран и их соседей в порочный круг насилия. Одна из величайших задач в деле развития человека, стоящая перед международным сообществом, состоит в том, чтобы разорвать этот порочный круг.

Появление черного рынка и параллельной экономики, часто сопровождающее насильственные конфликты, создает новые возможности для воюющих сторон — и новые источники экономической дезорганизации для общества

Проблема стран, подверженных конфликтам

В течение значительной части XX в. конфликт с применением насилия был результатом разрыва отношений между государствами. Сегодня насильственный конфликт — это прежде всего результат неспособности государств предотвратить, обуздать и решить конфликты между различными группами. Нет двух одинаковых конфликтов. Но государства, подверженные конфликтам, имеют ряд общих черт.

Насильственный конфликт может вспыхнуть по разным причинам. Предпринимались попытки моделировать индивидуальные факторы риска. Но в действительности значение имеют группы рисков и события-катализаторы. Некоторые риски коренятся

в бедности и неравенстве, хотя связь между ними не является автоматической. Другие могут быть увязаны с институциональными неудачами и недемократическими политическими структурами, занятостью или конкурентными территориальными претензиями. Внешние события, такие как экономические шоки, региональные конфликты и изменения в обществе, которые создают напряженные отношения между различными политическими элитами, могут выступать в качестве событий, которые втягивают общество в насильственный конфликт.

Предотвращение и урегулирование конфликта в некоторых странах осложняются коллапсом эффективной власти. Правитель-

Предотвращение и урегулирование конфликтов в некоторых странах осложняются коллапсом эффективной власти

ства, не обладающие потенциалом или политической волей к выполнению своих основных функций, включая территориальный контроль, оказание основных услуг, управление общественными ресурсами и защиту домохозяйств беднейших слоев населения, являются одновременно причиной и следствием насильственных конфликтов⁴⁴. Как отметила Международная комиссия по интервенции и государственному суверенитету: «В плане безопасности когерентная и мирная международная система будет с гораздо большей степенью вероятности создана путем сотрудничества эффективных государств... нежели в среде хрупких, распадающихся, фрагментарных или вообще хаотичных государственных образований»⁴⁵. Хотя неэффективные государства различаются по форме, три их общие характеристики, которые увеличивают риск роста политической напряженности и экономических давлений, приводящих к насильственному конфликту, были удачно сформулированы Комиссией по слабым государствам и национальной безопасности США: дефицит безопасности, дефицит потенциала и дефицит легитимности⁴⁶.

- *Дефицит безопасности.* Безопасность, включая безопасность людей в ее самом широком смысле, является основой для жизнеспособного развития и эффективного правления. Обеспечение безопасности — одна из важнейших функций государства. Это подразумевает защиту от систематических злоупотреблений в сфере прав человека, физических угроз, насилия и чрезвычайных экономических, социальных и экологических рисков. Многие подверженные конфликтам государства не желают или не способны обеспечить безопасность, создавая тем самым возможности для заполнения пространства безопасности негосударственными политическими субъектами. Во время конфликтов в Сьерра-Леоне и Либерии правительственный потенциал обеспечения безопасности был едва заметен за пределами нескольких городских центров. В Судане правительство активно подрывало безопасность черных африканцев путем поддержки арабских ополченцев и прямых военных действий против гражданского населения.

- *Дефицит потенциала.* Государственная власть остро зависит от способности обеспечивать основные услуги и инфраструктуру. Когда правительства не способны или не желают делать этого, возникающие в итоге лишения, страдания и угроза эпидемий могут вызвать негодование людей и способствовать потере общественного доверия. В Либерии, например, с 1990 г. сектор здравоохранения, по существу, был организован и финансировался международными неправительственными организациями, а не номинально ответственным за это министерством здравоохранения. В Сьерра-Леоне регистрируется только четверть всех рождений детей в сельской местности, что свидетельствует о недостаточном доступе к услугам в сфере благосостояния. Более 90% фармацевтических препаратов, распределяемых центральной государственной аптечной службой, не достигают своих адресатов.

- *Дефицит легитимности.* Политическое и социально-экономическое соперничество является частью процесса развития. То, примет или нет это соперничество насильственные формы, зависит от способности государственных институтов выражать интересы и стремления различных групп, выступать в качестве арбитра между ними и урегулировать конфликты. Все это зависит от того, видят ли в этих институтах легитимные и подотчетные органы или только каналы удовлетворения частных интересов. Государства, подверженные конфликтам, как правило, имеют дисфункциональные институты, склонные к нарушению политических полномочий и к применению насилия в качестве ответа на требования контроля за ресурсами, государственными доходами и властными полномочиями.

Бедность, отсутствие безопасности и насильственные конфликты систематически подпитывают друг друга. Не все обедневшие страны склонны к конфликтам, а процветание не устраняет угрозы конфликта. Но, взаимодействуя с другими факторами, бедность может усиливать напряженные отношения, созданные дефицитом безопасности, потенциала и легитимности. Департамент международного развития Великобритании

Десять лет назад мало кто из людей посчитал бы Кот-д'Ивуар явным кандидатом в список государств с хрупким государственным статусом. Страна, как казалось, имеет институты и политические структуры, способные обеспечивать интересы различных групп и регионов. Сегодня после нескольких вспышек насильственного конфликта ее политическая стабильность остается под вопросом. Что же пошло не так?

В Кот-д'Ивуаре) пять этнолингвистических сообществ. Племена акан (42% населения) и кроу (11%) преимущественно населяют юг и запад страны и по вероисповеданию христиане. Группы северные манде (16,5%) и вольтаик (17%) большей частью живут на севере и в массе своей исповедуют ислам. Пятая группа) — южные манде (10%). Кроме того, в стране проживает значительное число людей иностранного происхождения, прибывших сюда в 1940-е гг. из нынешней Буркина-Фасо для работы на плантациях кофе и какао. Многие из тех мигрантов осели в Кот-д'Ивуаре. В 1998 г. четверть населения составляли лица иностранного происхождения, хотя родились они уже в Кот-д'Ивуаре.

После получения независимости в 1958 г. президент Феликс Уфуйет-Буани провозгласил монопартийное государство. Однако он тщательно соблюдал баланс между регионами и этническими группами через систему квот для занятия правительственных должностей. Он также предоставил политические права иммигрантам и со временем ввел многопартийную систему. В течение первого двадцатилетия после обретения независимости Кот-д'Ивуар поддерживал политическую стабильность и сохранял высокий экономический рост) — редкое достижение для Западной Африки.

Эта картина относительного успеха стала в 1980-х гг. меркнуть. Падение цен на кофе и какао-бобы усилило экономическую уязвимость страны, стало углубляться неравенство между Севером и Югом, а в южных районах возросла напряженность между местными жителями и экономическими мигрантами. 1990-е годы стали свидетелями подъема иворианского национализма. «Иностранцам» больше не разрешили голосовать, что исключило политических лидеров с севера из участия в выборах. Государственные институты, включая военные круги, стали все более представлять этническую группу стоящего у власти режима, каким бы он ни был.

Социальные и экономические неравенства увеличились отчасти под влиянием экономических факторов, отчасти в результате использования государственной власти для поддержки избранных групп и регионов. К концу 1990-х гг. пять из шести районов, имеющих самый низкий показатель охвата начальным школьным обучением, находились на севере. Согласно Индексу социально-экономического благополучия¹, за период 1994-1998 гг. южные группы (акан и кроу) улучшили свои позиции по отношению к среднему национальному уровню, особенно племя бауле, в то время как северные манде и вольтаик остались намного ниже этого уровня (см. рисунок). Позиции северных манде ухудшились, в 1994 г. их индекс в 1,19 раз был выше среднего по стране, в то время как в 1998 г. он понизился до 0,93.

1. Индекс социально-экономического процветания основан на пяти показателях: наличии холодильника, автомобиля, доступе к водопроводу, наличии в доме половой настилы и доступе к туалету со смывным бачком. Индекс свидетельствует о положении, занимаемом данной группой населения по сравнению со средним уровнем по стране.

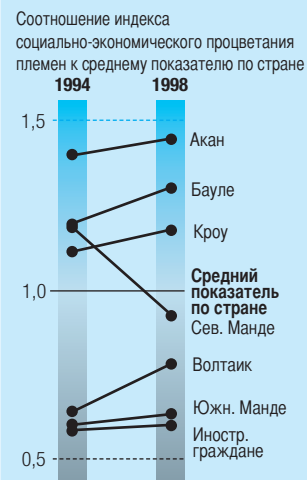
Источник: Langer 2005.

Растущие неравенства перемешивались с нарастающим недовольством, вызванным исключением из политической жизни, и ощущением того, что государственная власть используется в интересах определенных групп и регионов. В декабре 1999 г. переворот привел к власти правительство, где доминировали военные. Согласившись провести новые выборы, оно в то же время ввело конституционные поправки, отстраняющие от государственных должностей тех лиц, национальность которых «вызывала сомнение». В октябре 2000 г. разногласия вокруг результатов выборов вновь привели к широким протестам и очередной смене руководства. Новое правительство продолжило практику фаворитизма в отношении южных кланов, чем ускорило восстание 2001 г., которое возглавило базирующееся на севере Патриотическое движение Кот-д'Ивуара, сумевшее распространить свой контроль на половину территории страны.

Под сильным нажимом Франции и Экономического сообщества стран Западной Африки соперничающие группировки подписали в январе 2003 г. мирное соглашение. Однако его претворение в жизнь затормозилось из-за отсутствия согласия по вопросам о разоружении мятежников, приемлемых критериев выдвижения кандидатов на президентство и законов о гражданстве. В последние месяцы политическая борьба возобновилась, усилилось также недовольство по отношению к французским миротворческим силам. Нынешний президент недавно объявил, что лидер оппозиции в конце этого года сможет принять участие в избирательной кампании, однако коренные вопросы остаются нерешенными.

Сползание Кот-д'Ивуара в состояние государственной неустойчивости является продуктом сложного комплекса социальных, экономических и политических факторов. Однако серьезным дополнительным фактором стала неспособность государства исправить усиливающиеся неравенства, обусловленные региональной и клановой принадлежностью. Неспособность государства добиться этого воспринималась как отражение справедливого соотношения сил между разными группами. Вывод: горизонтальные экономические и политические неравенства могут дестабилизировать государства.

Этнические диспропорции в Кот-д'Ивуаре в 1990-х гг.



Источник: Langer 2005.

(ДМРВ) составил список 46 слабых государств, которые он описывает как имеющие правительства, неспособные или не желающие выполнять свои основные функции, такие как контроль за территорией, обеспе-

чение безопасности, управление общественными ресурсами и предоставление основных услуг; 35 из этих государств в 1990-е гг. находились в состоянии конфликта⁴⁷. По оценкам ДМРВ, такие государства составляют

Национальные многосторонние диалоги представляют собой широкие всеобъемлющие мероприятия, направленные на создание доверия между различными группами интересов. При содействии нейтральных посредников такие диалоги позволяют правительствам надлежащим образом реагировать на кризис или формулировать долгосрочные политические стратегии. Эти методы особенно полезны в условиях падения доверия к политическим институтам или там, где демократический процесс еще хрупок.

Однако диалог не может решить конфликты или уменьшить социальную напряженность в случаях, когда государство неспособно эффективно заниматься проблемой глубоких структурных неравенств, порождающих политические расстройств. Боливия — наглядный тому пример.

В последние годы эта страна организовала ряд диалогов для разработки стратегий развития. Диалог 1997 г. привел к выработке Генерального плана экономического и социального развития на 1997-2000 гг., нацеленного на сокращение бедности с упором на обеспечение справедливости, создание лучших возможностей, институционализма и человеческого достоинства. В 2000 г. в рамках стратегии по снижению бедности был проведен еще один национальный диалог. Руководивший им независимый секретариат включил многих представителей гражданского общества. Однако, поскольку выработанные во время диалогов политические меры не находили практического воплощения, стало нарастать разочарование. Усилились разногласия по таким вопросам экономической политики, как эксплуатация национальных залежей газа и уничтожение в течение 1998-2001 гг. плантаций коки, что обошлось в 59 тыс. рабочих мест; возросла также оппозиция приватизации государственных служб.

Между тем в Боливии сохраняется широко распространенное неравенство. Доход богатейших 10% населения в 90 раз больше, чем доход беднейших 10%. Распределение земель несправедливо — 2 млн семей, преимущественно коренных жителей, обрабатывают 5 млн га, а менее 100 семей владеют 25 млн га. Средний боливец проводит в школе пять с половиной лет, однако разница между средними показателями продолжительности обучения самых богатых и самых бедных 20% составляет семь лет. Уровень бедности, который к 1999 г. снизился до 48,7%, к 2002 г. вновь вырос до 61,2%. Более того, 88% коренного населения являются бедными.

Эти диспаритеты и неудовлетворенность политикой вызвали в 2003 г. бурные демонстрации, в которых приняли участие крестьянские союзы, рабочие федерации и даже средняя интеллигенция и которые привели к отставке президента. В условиях растущих протестов и отражаемого ими падения доверия правительству становится все труднее спокойно реагировать на выдвигаемые требования.

Источник: Barnes 2005; ICG 2004a; Justino, Litchfield and Whitehead 2003; Petras 2004.

1/3 населения, живущего на менее чем на 1 долл. в день. Попытки определить, бедны ли эти страны, потому что они находятся в состоянии конфликта, или они находятся в состоянии конфликта, потому что бедны, — пустое и в значительной степени бессмысленное занятие. Ясно, что бедность — это часть цикла, который создает и увековечивает насильственный конфликт и такой конфликт оказывает обратное воздействие, усиливая бедность.

Горизонтальное неравенство

Массовая нищета не приводит к насильственному конфликту автоматически, а связи между неравенством и конфликтом сложны и многообразны. Высокий уровень неравенства не является автоматическим маркером наличия насильственных конфликтов. Если бы это было так, то Латинская Америка была бы одним из самых конфликтных регионов мира. Высокие уровни вертикального неравенства по доходам

связаны с социальным разложением, включающим высокий уровень преступности и отсутствие личной безопасности. Горизонтальное неравенство между регионами и группами населения создает угрозы иного порядка не в последнюю очередь потому, что это неравенство может создавать ощущение — неважно, оправданное или нет, — что государственной властью злоупотребляют в целях потворства интересам какой-либо группы. Практически горизонтальное и вертикальное неравенство часто взаимодействуют, и решающим фактором может являться не масштаб неравенства сам по себе, а сложные политические и экономические трения, происходившие в течение нескольких поколений.

Конфликт в Непале показывает, как неравенство в разных измерениях может создавать условия для насильственного конфликта⁴⁸. В 1996 г., когда начался продолжающийся до сих пор мятеж, показатель бедности составлял 72% в центральных и западных областях, но был равен лишь 4% в долине Катманду. На

Табл. 5.2 Природные ресурсы подпитывают конфликты во многих странах

Страна	Продолжительность конфликта	Ресурсы
Афганистан	1978–2001	Драгоценные камни, опиум
Ангола	1975–2002	Нефть, алмазы
Ангола (Кабинда)	1975–	Нефть
Камбоджа	1978–97	Древесина, драгоценные камни
Колумбия	1984–	Нефть, золото, кока
Конго, Респ.	1997	Нефть
Конго, Дем. Респ.	1996–97, 1998–2002	Медь, колтан, алмазы, золото, кобальт
Индонезия (провинция Ачех)	1975–	Природный газ
Индонезия (Западное Папуа)	1969–	Медь, золото
Либерия	1989–96	Древесина, алмазы, железо, пальмовое масло, какао, кофе,
Марокко	1975–	марихуана, каучук, золото
Мьянма	1949–	Фосфаты, нефть
Папуа — Новая Гвинея	1988–98	Древесина, олово, драгоценные камни, опиум
Перу	1980–95	Медь, золото
Сьерра-Леоне	1991–2000	Алмазы
Судан	1983–2005	Нефть

Источник: адаптировано из: Bannon and Collier 2003..

эти региональные различия накладываются различия в статусе, при котором ИРЧП высшей касты непальцев был примерно на 50% выше, чем у народов нагорья, народа тараи и профессиональных каст. Несмотря на то что коренные народности и далиты составили соответственно 36 и 15% населения, в 1999 г. им принадлежало соответственно лишь 8,42 и 0,17% должностей в правительственных учреждениях. Мятеж в Непале имеет самые глубокие корни в западных областях, которые далеко отстали в развитии от других частей страны и где в маргинализованных группах населения скопилось глубокое чувство возмущения неудовлетворительным функционированием государственных институтов. В период с 1996 г. здесь умерло свыше 8 тыс. чел.

Непал демонстрирует, как реакция на насильственный конфликт способна усилить действие причин, его породивших. Столкнувшись с массовой поддержкой повстанцев, правительство ответило на нее стратегией широкомасштабных военных действий, направленных против партизан-маоистов. Эта стратегия получила военную помощь некоторых богатых стран. При этом риторика «войны с террором» использовалась для оправдания жестких действий военных. О серьезных нарушениях прав человека сообщали все стороны конфликта, но в некоторых частях страны сложилось представление, что некоторые го-

сударственные институты теперь сами стали частью проблемы безопасности.

Менее заметны политические стратегии решения проблем глубокого неравенства, питающих повстанческое движение. В действительности политическая реакция на конфликт скорее способна обострить его основные причины. Ссылаясь на первостепенные интересы безопасности, королевское правительство установило режим абсолютной монархии, подорывая демократические институты и объявляя вне закона виднейших политических деятелей и правозащитные группы, что побудило Индию и Великобританию приостановить оказание помощи. Ослабление демократии в этом контексте может только подорвать те институты, которые должны разрешить конфликт и восстановить мир. Более жизнеспособной была бы стратегия, которая объединила бы демократические силы в борьбе с реальными угрозами безопасности, созданными мятежом, и способствовала бы мирному урегулированию, включая меры по уменьшению глубокого неравенства, порождающего конфликт.

Неспособность ответить на вызовы, обусловленные горизонтальным неравенством, может привести к насильственному конфликту и в более устойчивых государствах, и в слабых. До конца 1990-х гг. Кот-д'Ивуар считался одним из самых стабильных государств в Западной Африке. Ущерб легитимности прави-

Горизонтальное неравенство между группами населения может создавать, что государственной властью злоупотребляют в интересах какой-либо группы

Неспособность ответить на вызовы, обусловленные горизонтальным неравенством, может привести к насильственному конфликту и в более устойчивых государствах

тельства был нанесен тогда, когда политические реформы и обостряющееся региональное неравенство стали восприниматься частью политической элиты как невыгодные. Результатом стал взрыв политического насилия в конце 1990-х гг., закончившийся достижением хрупкого мира в 2003 г. Вывод: политическая легитимность и стабильность — вещи хрупкие, которые легче потерять, чем восстановить (см. Вставку 5.4).

Горизонтальное неравенство не существует в изоляции. Оно взаимодействует с более широкими политическими процессами, которые могут привести к насильственному конфликту. В Боливии недавние вспышки политической неустойчивости и насилия были связаны со спорами о мерах по управлению национальным достоянием, накопленным в результате экспорта полезных ископаемых. Эти конфликты послужили пробным камнем для выражения глубоких обид, испытываемых коренным населением в связи с несправедливым распределением благ от развития. В Индонезии насильственный конфликт в провинции Ачех частично восходит к тому же источнику. Мобилизация групп из числа коренного населения произошла вокруг программы, требующей предоставления коренному населению большей доли национального достояния, произведенного в результате экспорта полезных ископаемых. Эти требования сочетались с недовольством преимуществами в сфере занятости в образовании, якобы предоставлявшимися мигрантам с Явы⁴⁹. В 2000 г. провинция Ачех была среди богатейших регионов Индонезии с точки зрения потенциального богатства и одновременно беднейшей по уровню бедности по доходам. В течение двух десятилетий, предшествовавших 2002 г. — в период, отмеченный повышением доходов от добычи нефти, — бедность в провинции Ачех выросла более чем вдвое, тогда как в целом по Индонезии она сократилась наполовину. Рост ценности минеральных ресурсов создал спрос на квалифицированный труд в нефтегазовой промышленности, а также в государственных учреждениях, который был непропорционально удовлетворен за счет мигрантов с Явы. К 1990 г. (т. е. примерно в то время, когда начался продолжающийся до сих пор конфликт) безработица в городах среди ачехцев была вдвое выше, чем для мигрантов с Явы. В то же самое время

миграционная политика поощряла переезд в провинцию Ачех фермеров с Явы, большинство из которых имело более обширные земельные наделы, чем местные жители. Ощущение несправедливости этого горизонтального неравенства проявилось в антияванских настроениях, к которым продолжает взывать сепаратистское движение.

Конфликты, связанные с высоким уровнем горизонтального неравенства или политическими диспропорциями между группами и регионами, могут быть урегулированы. Один из подходов состоит в том, чтобы восстановить политическое доверие в процессе диалога заинтересованных лиц. Этот подход основывается на простом принципе, что мирное урегулирование конфликта может быть построено только на доверии и диалоге. Модель «диалога заинтересованных лиц» широко, хотя и с переменным успехом, использовалась в Латинской Америке. Гватемальская Ассамблея гражданского общества (АГО) сыграла основную роль в выработке консенсуса в процессе мирного урегулирования в этой стране в 1994 г., а многие представленные ею предложения стали частью заключительных мирных соглашений. Ассамблея наводила мосты между правительством и обществом, хотя конечный результат и был ослаблен неспособностью обеспечить соблюдение ряда обещаний по земельной реформе. Вне зависимости от формы, многосторонний диалог заинтересованных лиц вряд ли даст результат, если правительственные структуры не в состоянии эффективно реагировать на социально-экономическое неравенство, порождающее конфликт. В Боливии несколько раундов диалога между гражданским обществом и рядом сменявших друг друга правительств не смогли дать ощутимых результатов, что периодически приводило к взрывам политического насилия и хаосу (см. Вставку 5.5).

Управление природными ресурсами

Изобилие природных ресурсов может не только усиливать неравенство, но и увеличивать тот дефицит дееспособности, который способствует подверженности некоторых государств конфликтам. Такие государства нередко отчаянно бедны, но чрезвычайно богаты ресурсами. Восприимчивость к насильственным конфликтам представляется характере-

ной чертой того явления, которое называют проклятием ресурсов. Еще раз подчеркнем, что связи между ресурсами и насильственным конфликтом не являются ни автоматическими, ни неизбежными. Ботсвана трансформировала алмазное богатство в высокий рост и быстрое развитие человеческого потенциала, избежав конфликта между группами из-за распределения дохода. Однако это исключение, а не правило для значительной части развивающегося мира. Слабые структуры управления в сочетании с ресурсами, сулящими колоссальную прибыль тем, кто контролирует их производство и экспорт — вот главная причина насильственных конфликтов.

В эпоху, наступившую после окончания «холодной войны», на смену финансам сверхдержав как топливу для разжигания войны пришли доходы от природных ресурсов. В период 1990—2002 гг. мир стал свидетелем, по меньшей мере, 17 конфликтов, где богатство природных ресурсов было основным фактором. Алмазы в Анголе и Сьерра-Леоне, лес и алмазы в Либерии, драгоценные камни в Афганистане, медь, золото, кобальт и лес в Демократической Республике Конго оказались в эпицентре гражданского конфликта, или — как это произошло в Демократической Республике Конго — агрессии, поддержанной соседними государствами (см. табл. 5.2). В Камбодже мятеж красных кхмеров финансировался в значительной мере доходами от экспорта древесины.

Как мы видели в главе 4, для многих стран природные ресурсы стали проклятием, а не благом. В сфере конфликтов патология «проклятия ресурсов» действует по различным каналам, препятствуя развитию политических институтов и рыночной экономики, способных направить природные богатства на развитие человека. Часть этой патологии коренится в распределении национального богатства. Финансовые потоки, которые могли бы использоваться на цели развития человека, часто отклонялись на финансирование гражданских войн, а правительства, мятежники и полевые командиры стремились установить контроль над добычей нефти, металлов, других полезных ископаемых и древесины. Ярким примером тому служит Ангола. Доходы от вторых по величине нефтяных запасов в Африке и четвертых в мире месторождений алмазов

использовались для подпитки гражданской войны, которая унесла жизни или искалечила 1 млн чел. в период 1975—2002 гг. и сделала еще 4 млн перемещенными лицами. Сегодня Ангола занимает 160-е место по ИРЧП среди 177 стран, а ожидаемая продолжительность жизни ее населения составляет около 40 лет.

Сверхприбыли от природных ресурсов способны ослабить государство на различных уровнях. Выделяются два ложных стимула ведущих к ухудшению государственного управления. Во-первых, доступность больших потоков доходов может ослабить стимулы правительства к развитию стабильных систем доходов на основе национальных налоговых структур. Если государство меньше зависит от налоговых поступлений, оно становится менее подотчетным его гражданам⁵⁰. Во-вторых, природная рента обеспечивает высочайший доход как коррумпированным государственным служащим, так и лицам и группам, которые ею распоряжаются. Слабые структуры государственного управления обеспечивают широкие возможности для «внебюджетной» деятельности, а большие потоки поступлений повышают интерес власть имущих к тому, чтобы эти возможности оставались неприкосновенными. Нет никакой официальной статистики о нефтяных доходах Экваториальной Гвинеи, но цифра в 710 млн долл., рассчитанная Всемирным банком, свидетельствует о значительных различиях между официальным и фактическим доходами. Такие методы могут ослабить условия подотчетности и прозрачности, которые являются важнейшими для развития легитимной государственной власти.

Через границы

Не все конфликты — следствие просчетов государства. Во многих случаях не менее важны внешние факторы. Внешние проблемы импортируются через пористые границы пренебрегающие безопасностью людей, и затем реэкспортируются в виде новых осложнений для безопасности других стран.

Эти внешние факторы принимают разнообразные формы. Распаду афганского государства активно способствовали советское вторжение и осуществлявшаяся зарубежными государствами вербовка моджахедов с целью покончить с советской оккупацией. Последо-

Внешние проблемы импортируются через пористые границы пренебрегающие безопасностью людей, и затем реэкспортируются в виде новых осложнений для безопасности других стран

В урегулировании
насильственных
конфликтов, как в
здравоохранении,
основным принципом
успеха является
следующий: профилактика
лучше, чем лечение

вавшая за этим гражданская война между различными группировками сопротивления разорила страну и позволила наиболее жестоким элементам отпраздновать победу. Правительство талибов, при котором произошел стремительный спад показателей развития человека, воспользовалось внутренним хаосом, усиленным внешним вмешательством. В Сомали процесс милитаризации, поощрявшийся сначала Советским Союзом и затем Соединенными Штатами, привел к войне с Эфиопией, а затем к истребительной гражданской войне между соперничающими полевыми командирами, в распоряжении которых имелось, по оценкам, 500 тыс. единиц вооружения.

Каким бы ни был баланс между внутренними и внешними факторами, порождающими конфликт, последствия неизменно принимали региональный и международный характер. Этническая чистка на Балканах вызвала потоки беженцев в Западную Европу, а насилие в Дарфуре порождает беженцев в Чаде. Единожды начавшись, конфликты могут перелиться в соседние государства, подрывая безопасность и создавая трансграничные циклы насилия. Региональная война в Западной Африке, которая началась в Либерии в 1989 г., переместилась в Сьерра-Леоне, потом вернулась в Либерию (где это подорвало процесс разоружения в 1997 г.) и затем двинулась в Гвинею. В сентябре 2002 г., воюющие стороны из Либерии и Сьерра-Леоне были вовлечены в борьбу, которая разразилась в Кот-д'Ивуаре.

Одной из особенностей глобализации является сужение экономических пространств, разделяющих разные страны. Когда рушатся государства, «общественные беды» способны беспрепятственно пересекать эти пространства. Создание Усамой бин Ладеном террористической сети из тех самых групп, которые Запад поддерживал, добиваясь изгнания советских войск, является ярким примером, когда доверенность, выданная на ведение афганской войны, бумерангом ударила по тем, кто ее выдал. Государства, подверженные конфликтам, представляют собой серьезную угрозу не только для своих собственных граждан, но и для международного сообщества. Они служат естественной средой для существования полевых командиров, преступных сетей и экстремистских групп, стремящихся воспользоваться вакуумом власти. От Афганистана до Западной Африки и далее везде распад государств создает благоприятные условия для пребывания групп, представляющих собой угрозу безопасности местного населения, и для эскалации трансграничной угрозы, связанной с потоками беженцев, торговлей оружием, наркотрафиком и распространением болезней. Нередко слабые государства за пределами их границ только потому играют какую-то роль, что они не способны эффективно управлять своими территориями, которые могут стать приютом для террористов и преступных организаций.

Международный ответ

В 1945 г. Государственный секретарь США Эдвард Р. Стеттиниус представил своему правительству отчет о конференции в Сан-Франциско, на которой была создана Организация Объединенных Наций. Он выделил два фундаментальных компонента человеческой безопасности и их взаимосвязь: «Борьбу за мир нужно вести на двух фронтах. Первый фронт — это фронт безопасности, где победа означает свободу от страха. Второй фронт — экономический и социальный, где победа

означает свободу от нужды. Только победа на обоих фронтах может обеспечить долгосрочный мир во всем мире»⁵¹.

Шестьдесят лет спустя эти слова оказываются чрезвычайно созвучными проблемам коллективной безопасности начала XXI века. Победа на обоих фронтах безопасности человека остается условием успеха, но темпы наступления на них неодинаковы. Прогресс на экономическом и социальном фронте оказался ограниченным, что препятствовало про-

движению вперед на фронте безопасности. Повышение жизненного уровня, расширение возможностей для здоровья и образования, построение институтов, обеспечивающих реальную демократию, должны рассматриваться в качестве первой линии обороны. Преодоление бедности не только спасет миллионы жизней, но и будет способствовать нейтрализации социально-экономической напряженности, порождающей конфликты. В урегулировании насильственных конфликтов, как в здравоохранении, основным принципом успеха является следующий: профилактика лучше, чем лечение. А самая эффективная стратегия профилактики — это развитие.

В международном окружении существуют и возможности и ограничения для выработки эффективного коллективного ответа на проблемы безопасности. Новые мирные соглашения, даже самые хрупкие, демонстрируют потенциальные выгоды для развития человека, вытекающие из урегулирования конфликтов: пять лет назад немногие предсказали бы, что Афганистан, Либерия или Сьерра-Леоне будут иметь возможность приступить к восстановлению потенциала развития человека. Правительства промышленно развитых стран все больше осознают важность включения созидательных мер по предотвращению конфликтов в свои программы помощи развитию. В то же самое время имеет место переоценка чисто военных способов реагирования на угрозы безопасности по сравнению с реагированием на угрозы для безопасности человека в более широком смысле. ЦРДТ вновь усилили внимание к глобальным усилиям по сокращению бедности. Но, как указывалось в предыдущих главах данного доклада, соглашение по ЦРДТ должны привести к принятию устойчивых финансовых и политических обязательств, необходимых для того, чтобы преобразовать цели в практически результаты.

То, как правительства развитых стран воспринимают безопасность, будет иметь важное значение для эффективности стратегии борьбы на два фронта. Безопасность в развитом мире все более и более воспринимается как принятие военных мер по обеспечению безопасности от угрозы со стороны «террора». Более широкие цели были подчинены этой задаче. Угроза терроризма действительно реальна для бедных стран, равно как и для богатых. Есть,

однако, опасность, что война с терроризмом исказит приоритеты и породит стратегии, которые окажутся неэффективными или даже контрпродуктивными. Так, «война с терроризмом» не может оправдать жестокого попрания прав человека и гражданских свобод, а также милитаризованной реакции на проблемы развития. И все же целый ряд правительств воспользовался ссылкой на первостепенную важность этой войны, чтобы нанести удар по группам, которым навесили ярлык «террористов». Подобные нарушения грозят ослабить нормы и институты, призванные обеспечивать мир. С точки зрения концепции человеческой безопасности в более широком смысле существует риск, что война с терроризмом оттеснит на дальний план борьбу против бедности, эпидемий и другие проблемы, отвлекая скудные финансовые ресурсы от истинных причин отсутствия безопасности. Существует вполне реальная опасность, что уже и без того ограниченные средства на помощь развитию будут перераспределены с учетом предполагаемой первостепенной важности военных целей и целей внешней политики.

Безопасность людей может быть полностью обеспечена, лишь если лидирующее положение в этом процессе займут сами развивающиеся страны — ведь это не товар, который можно импортировать. К тому же безопасность людей — еще и один из ключевых элементов нового партнерства в целях развития между богатыми и бедными странами. Правительствам развитых стран принадлежит центральная роль в устранении тех барьеров на пути развития человека, которые создаются насильственными конфликтами — и у них для этого есть мощный стимул к действиям, коренящийся в наличии и морального императива, и собственного интереса.

Улучшение системы помощи

Как показано в главе 3, международная помощь — один из главных наличных ресурсов, способных ускорить наступление на втором фронте, названном Государственным секретарем США Стеттиниусом — на фронте войны с нуждой. Но хорошо спланированная помощь может также помочь ответить и на некоторые вызовы, стоящие перед государствами, подверженными конфликтам.

Новые подходы к помощи под рубрикой «Развитие, чувствительное к конфликтам» теперь обязывают доноров оценивать воздействие помощи на различные группы

Первым шагом к предотвращению конфликта должно быть признание того, что процессы развития, направленные на улучшение благосостояния людей, могут неумышленно генерировать конфликты. Когда помощь поступает в среду, чреватую конфликтом, это может усилить напряженные отношения между группами — как это случилось в Руанде. Если помощь развитию, приносит пользу незначительной части населения в обход большинства, то она способствует усилению неравенства, порождает негодование и приводит к структурному насилию⁵². Если бы доноры полнее отдавали себе отчет в последствиях своих действий и больше хотели бы участвовать в предотвращении конфликта, то они, возможно, предотвратили бы произошедший в итоге геноцид.

Новые подходы к помощи под рубрикой «Развитие, чувствительное к конфликтам» теперь обязывают доноров непосредственно оценивать потенциальное воздействие помощи развитию на различные группы населения. В период с 1998 по 2000 г. произошел взрыв насилия на Соломоновых островах, когда группы коренного населения с о-ва Гуадалканал стали нападать на представителей общин с соседнего острова, переселившихся в столицу страны Хониару. Конфликт изначально посчитали этническим. Но когда в 2000 г. было заключено мирное соглашение, воюющие группы отказались разоружиться. В 2003 г. Программа

развития ООН (ПРООН) и другие доноры совместно с Национальным советом мира и правительственным Департаментом национального единства, примирения и мира организовали процесс многосторонних консультаций с целью выяснения характера обид и разочарований, которые привели к насилию. Процесс консультаций сам по себе поставил под сомнение преобладавшую до этого идею, что конфликт имел лишь этническую подоплеку. Участники консультаций установили несколько основных болевых точек, приведших к раздорам: напряженность в вопросах прав на землю, роль традиционных и нетрадиционных структур власти, доступ к оказываемым государством услугам, дефицит экономических возможностей и неэффективность механизмов правового надзора. Процесс консультаций, таким образом, опроверг широко распространенную и потенциально опасную уверенность, что конфликт в значительной мере имел этнический характер. Было также привлечено внимание к тому факту, что в некоторых случаях действия доноров, направленные на поддержку услуг со стороны правительства и проведенные без необходимых консультаций, невольно усиливали напряженность⁵³.

Внешнее финансирование может восполнить некоторый дефицит потенциала, делающий государства подверженными конфликтам. В той мере, в какой финансирование способно предотвращать конфликты, от него можно ожидать отдачи для ускорения экономического роста и развития человека. Впрочем помощь хрупким государствам оказывается непропорционально низкой, особенно если не принимать в расчет потоки, направляемые в Афганистан и Ирак. За редкими известными исключениями, хрупкие государства не привлекают больших потоков помощи. И проблема не только в неудовлетворительном государственном управлении. Перекрестное исследование по ряду стран, проведенное Всемирным банком с использованием модели, основанной на классификации по уровню бедности и качеству управления, свидетельствует о том, что помощь слабым государствам можно было бы увеличить на целых 40%, в зависимости от качества их институтов. Дополнительной проблемой, выдвинутой на первый план в главе 3, является то, что размер помощи слабым государствам характеризуется

Рис. 5.4 Помощь в постконфликтном восстановлении: объем диктует политика



Примечание: Данные относятся к данным в среднем за три года с момента окончания конфликта, кроме Демократической Республики Конго, Кот-д'Ивуар и Сьерра-Леоне, данные по которым относятся к двухлетнему периоду, а также ЛДлиберии, где данные охватывают один год.
Источники: Рассчитано на основе данных OECD/DAC 2005f о ОПР и данных UN 2005d о народонаселении.

в два раза более высокой изменчивостью, чем помощь другим странам. Для правительств со слабой доходной базой это, по-видимому, является серьезно-дестабилизирующим фактором и может разрушит их и без того слабый потенциал. Конечно, перед донорами, которые желают оказывать помощь в постконфликтной ситуации, стоят огромные проблемы. Но важно, чтобы решения о направлении средств принимались на основе тщательно взвешенных и прозрачных заключений.

Международная помощь играет критическую роль в восстановительный период. Цель постконфликтного восстановления состоит в том, чтобы избежать возврата к предкризисным условиям и создавать основу для длительного мира. Если мы хотим предотвратить возврат к состоянию конфликта в хрупких государствах, то помощь должна рассматриваться как инвестиции в создание условий для продолжительного мира. Оценка помощи с точки зрения распределения средств показывает, что

в очень редких случаях потоки помощи последовательно отражают потребности финансирования восстановительных работ. Расходы на душу населения за двухлетний период после заключения мира варьируются от 245 долл. в Боснии и Герцеговине до 40 долл. в Афганистане и 31 долл. в Либерии (см. рис. 5.4).

Различия в качестве проводимой в стране политики и способностях правительств разных стран правильно использовать получаемые средства, несомненно, объясняют некоторые из таких очевидных несоответствий — тем более что никакой стандартной формулы для определения потребностей в финансировании не существует. Даже если это так, все равно схемам распределения ресурсов не хватает внутренней логики, если они оставляют такие страны, как Бурунди, Демократическая Республика Конго и Либерия, далеко позади остальных. Всемирный банк признал наличие этой проблемы в связи с использованием фондов Международной ассоциации развития

Если мы хотим избежать нового витка конфликтов в хрупких государствах, то помощь должна рассматриваться как инвестиции в построение длительного мира

Авторская вставка

Проблемы постконфликтного восстановления: уроки Афганистана

В центре конфликта обычно находятся форма и функции государства. Критически важной задачей по завершении политического процесса, направленного на прекращение открытого конфликта, является осуществление политических мер, процедур и интервенций, которые обеспечат продолжительность достигнутому миру, приведут к созданию обстановки взаимного доверия и солидарности и сделают государство воплощением организованной мощи общества.

Говоря конкретнее, наибольшее внимание должны получить следующие моменты:

- *Обеспечение консенсуса по вопросам стратегии.* Обстановка, складывающаяся сразу после конфликта, выводит на одну сцену широкую группу национальных и международных действующих лиц. Все они имеют свое видение ситуации, разные способности и разный набор приоритетов, отражающих различные полномочия, ресурсы и интересы. Если каждый из них будет преследовать собственную стратегию, это приведет к пустой трате ресурсов, росту недоверия и возможному возобновлению конфликта. Поэтому настоящей обязанностью правительства и доноров является достижение соглашения о приоритетах в рамках согласованной стратегии, о разделении труда и выработке методов координации и сотрудничества.
- *Восстановление и углубление доверия к государству.* Для восстановления доверия к государству необходимо сконцентрировать усилия на оживлении и реформировании процессов государственного управления, уделяя особое внимание обеспечению безопасности, администрированию, главенству закона и базовым услугам. Создание институтов, параллельных государству) — будь то через агентства ООН или двусторонние соглашения,) — может подорвать этот необходимый упор на государстве.
- *Обеспечение соответствующего государственного финансирования.* Восстановление функций государства требует, чтобы оно имело в своем распоряжении ресурсы. На начальной стадии существенную их часть может составлять

международная помощь, однако первостепенное внимание следует уделять мобилизации внутренних доходов через такие виды деятельности, которые способны принести значительные поступления. Для укрепления доверия в обществе необходимо сделать бюджет центральным инструментом политики, сферой определения приоритетов и достижения консенсуса по вопросу использования ресурсов для осуществления национальных приоритетов. Система помощи должна быть направлена на то, чтобы помочь правительству быстро приобрести потенциал для структуры среднесрочных расходов и создать механизмы подотчетности, в том числе в области государственных закупок, финансового менеджмента и аудита, что повысит уверенность доноров и граждан.

- *Использование регулирующих функций государства для того, чтобы защитить жителей и выстроить отношения доверия.* В дополнение к другим очевидным задачам вовлеченные стороны должны обратить внимание на регулирующие функции государства. Очень большое значение для повышения доверия общества могут иметь, например, системы лицензирования и регулирования деятельности частного сектора, призванные защитить граждан от вреда, причиняемого этилированными горючим или лекарствами с истекшим сроком действия. Национальные программы, особенно направленные на борьбу с городской и сельской бедностью, являются инструментом создания чувства гражданственности и эффективного использования ресурсов.



Доктор Ашраф Гани,
бывший министр финансов
Исламского Государства Афганистан

5

Насильственный конфликт

(МАР) — одного из основных международных источников финансирования постконфликтного восстановления. Так, в период с 1996 по 1999 г. объем финансирования постконфликтного восстановления по линии МАР в Боснии и Герцеговине составлял 45 долл. на душу населения и менее 5 долл. в Руанде в течение трех лет после окончания геноцида⁵⁴. Эти диспропорции свидетельствуют о необходимости намного большей прозрачности при принятии донорами решений о финансировании постконфликтного восстановления.

Последовательность предоставления помощи представляет собой еще одну проблему. В типичном цикле постконфликтной помощи, ее пик приходится на первые годы после конфликта, а затем объем помощи резко падает. Это полная противоположность тому, что необходимо. Способность освоения помощи меньше всего в период сразу после конфликта, когда только создаются новые институты, что приводит к большому разрыву между взятыми на себя донором обязательствами и размером выплат. Исследование показывает, что оптимальное время для освоения расширенной помощи наступает приблизительно через шесть лет после мирного урегулирования, когда интересы донора уже обращены к другим объектам. Только что описанный цикл помогает понять выводы исследования Всемирного банка, которые показывают, что потенциал освоения помощи в постконфликтных странах почти вдвое выше, чем в других странах, имеющих равный уровень бедности⁵⁵.

Пережившие конфликт государства особенно чувствительны к некоторым общим проблемам оказания помощи, описанным в главе 3. Первым приоритетом любого постконфликтного государства является развитие институционального потенциала и установление подотчетности местному населению. Как только доноры предпочитают работать на «внебюджетной» основе в рамках проектов и создают параллельные структуры отчетности, аудита и поставки товаров, они сразу подрывают развитие слабых институциональных структур, от которых зависят будущий мир и безопасность. Опасность состоит в том, что неверные заключения доноров могут привести к осложнению той же самой ситуации, которую доноры намерены разрешить, а именно, к ослаблению государственных структур и мест-

ного потенциала. Провалы в сфере координации и увязки помощи особенно поразительны в Боснии и Герцеговине. Эта страна получила больше помощи на душу населения, чем Европа по плану Маршалла. Но спустя более шести лет после подписания мирных соглашений, страна продолжает испытывать финансовый кризис⁵⁶. Афганистан, хотя и находится на более низком уровне институционального развития, тоже сталкивается с серьезными проблемами.

Управление природными ресурсами и проблемы стрелкового оружия

Правительства развитых стран могли бы играть намного более активную роль в решении двух проблем, которые порождают и поддерживают насильственные конфликты: неправильное управление экспортом природных ресурсов и неадекватное управление импортом стрелкового оружия.

Преодоление «проклятия ресурсов»

Национальные правительства должны взять на себя главную ответственность за эффективное управление природными ресурсами. Но международное сообщество может помочь ослабить связь между природными ресурсами и насильственным конфликтом. Закрытие рынков может остановить приток финансовых средств в сферу конфликта и уменьшить стимулы к установлению контроля над природными ресурсами. Для того чтобы ограничить доступ потребителей к нелегальным изделиям, можно использовать сертификацию, благодаря которой потенциальные покупатели и таможенные власти получают информацию о юридическом статусе сырья. В начале 2000 г. правительства стран юга Африки возглавили усилия по предотвращению экспорта «конфликтных» алмазов из Анголы, Либерии и Сьерра-Леоне. Результатом стал «Процесс Кимберли» — схема, согласно которой импортеры и страны транзита договариваются не принимать необработанные алмазы, законный статус которых не подтвержден официальным сертификатом.

Еще рано делать выводы об эффективности процесса, но налицо признаки того, что он имел некоторый успех: в настоящее время он охватывает 42 страны и почти все глобальное производство необработанных алмазов⁵⁷.

Европейский союз приступил к развертыванию аналогичного процесса, нацеленного на исключение импорта нелегальных пиломатериалов в рамках Программы по надзору за соблюдением лесного законодательства, управлению лесами и торговле. Однако широкое распространение нелегального экспорта пиломатериалов продолжает причинять большие потери правительственным доходам, наносить обширный экологический ущерб и подрывать усилия по противодействию коррупции. По имеющимся оценкам, в настоящее время нелегальная торговля пиломатериалами составляет 10% ежегодного объема мировой торговли пиломатериалами, равного 150 млрд долл.

Другой приоритет — повышение прозрачности. Развитые страны уже предпринимают усилия для большей прозрачности. Страны «большой восьмерки» уделяют первостепенное внимание улучшению раскрытия информации и усилению подотчетности в добывающем секторе. Примером может служить многосторонняя Инициатива по обеспечению прозрачности в отраслях добывающей промышленности (Инициатива ИОП), призывающая нефтяные и газовые компании раскрывать информацию обо всех своих платежах, а правительства — о своих доходах. Эта инициатива, однако, является добровольной акцией и не содержит четких директив по ее выполнению. Более того, ее воздействие ограничено условиями рынка: любая компания, действующая на принципах большей прозрачности, рискует проиграть своим конкурентам, не стремящимся обременять правительства обязательствами общественной подотчетности.

В некоторых случаях методы работы корпораций способны породить дополнительные проблемы в управлении природными ресурсами. Недостаточная прозрачность этих компаний может способствовать коррупции и ослаблению государственного управления. Неотъемлемой частью внебюджетной деятельности правительств являются нерегистрируемые суммы, перечисляемые компаниями тем лицам, которые выступают в роли хранителей ключей от кладовых природных ресурсов. В Анголе более 30 многонациональных нефтяных компаний платили правительству за право эксплуатации нефтяных месторождений, не раскрывая ни ангольцам, ни собственным акционерам, сколько и кому пошло денег.

В Каспийском регионе права на эксплуатацию нефти регулируются в соответствии с соглашениями о многонациональном партнерстве, заключенными между правительствами и иностранными инвесторами. Переговоры об этих соглашениях проводились втайне и вызвали несколько крупнейших в юридической истории США расследований по вопросам коррупции за рубежом. Недостаток прозрачности ослабляет подотчетность правительства и способен усилить подспудно проявляющееся недоверие, питающее конфликт.

Спонсируемая Великобританией Комиссия по Африке предложила опираться на Инициативу по обеспечению прозрачности в отраслях добывающей промышленности и сделать этот подход в юридическом отношении более «зубастым». Согласно новейшим правовым рамкам трудно преследовать по суду транснациональную компанию, расположенную в одной стране, за акты коррупции, совершенные в другой стране. Правовые рамки, предложенные Комиссией по Африке, устраняют эту лазейку. Они разрешают правительствам стран, в которых расположены транснациональные компании, принимать юридические меры против актов коррупции за границей. И это облегчило бы развивающимся странам доступ к правовым процессам, посредством которых они могут вернуть украденные активы. На пользу повышению прозрачности пошло бы ужесточение законодательства в промышленно развитых странах по образцу США, чтобы сделать преступлением у себя дома акты коррупции транснациональных компаний, совершаемые за границей. Возражение, согласно которому такие меры противоречат принципу открытости рынков инвестиций, неуместно: они ничем не отличались бы от требования по раскрытию финансовых данных, выдвигаемого в отношении всех публично зарегистрированных компаний в западных экономиках. Кроме того, они бы соответствовали Конвенции ООН против коррупции и Руководящим принципам Организации по экономическому сотрудничеству и развитию для многонациональных предприятий.

Контроль над стрелковым оружием

Ключевым требованием обеспечения безопасности людей является повышение эффективности действий международного сообщества

На пользу повышению прозрачности пошло ужесточение законодательства в промышленно развитых странах, чтобы сделать преступлением у себя дома акты коррупции транснациональных компаний, совершаемые за границей

по контролю за распространением вооружений. Доступность вооружений сама по себе может не привести к конфликту. Но она делает конфликт более вероятным — и повышает вероятность того, что конфликты выльются в применение насилия.

Основное оружие, которое избирают в сегодняшних конфликтах — это стрелковое оружие. Такое оружие убивает по 500 тыс. чел. ежегодно, или одного человека в минуту⁵⁸. Еще 25 тыс. смертных случаев вызваны действием противопехотных мин⁵⁹. В районах конфликтов стрелковое оружие используется вооруженными отрядами, чтобы терроризировать, убивать, изгонять и нарушать права человека в массовом порядке по отношению к уязвимым группам населения. Расползание оружия среди частных армий и отрядов боевиков подпитывает цикл насилия. Но и общества, уже восстанавливающиеся после долгих лет конфликтов, часто продолжают страдать от угрозы продолжения насилия из-за доступности стрелкового оружия, служащего насильственным политическим и преступным целям.

Вполне надежных оценочных данных об общем количестве стрелкового оружия, находящегося в обращении, не существует. Один из авторитетных источников приводит цифру в 639 млн единиц⁶⁰. Глобальное производство стрелкового оружия достигает 7—8 млн единиц в год, из которых приблизительно 1 млн предназначен для использования в военных условиях. Доминирующими производителями являются США, Россия и Китай, но существует еще, по крайней мере, 27 других крупных источников поставок. Во всем мире не менее 1249 компаний из 92 стран участвуют в торговле оружием. Экономика стрелкового оружия — неотъемлемая часть угрозы для коллективной безопасности, стоящей перед хрупкими государствами. В Афганистане деятельность антисоветских групп моджахедов оплачивалась доходами от опиума. В Камбодже, Либерии и Сьерра-Леоне доходы от продажи алмазов и древесины финансировали торговлю стрелковым оружием.

В течение минувшего десятилетия некоторые правительства продвинулись в направлении большей прозрачности в области контроля за торговлей стрелковым оружием. Особенно это относится к правительствам африканских стран-импортеров, расположен-

ных к югу от Сахары. Мораторий на импорт, экспорт и изготовление стрелкового оружия и легких вооружений в Западной Африке (1998), установленный Экономическим сообществом государств Западной Африки (ЭКОВАС), стал первым в мире региональным мораторием на стрелковое оружие. Им был запрещен ввоз нового оружия без одобрения других государств-членов. Позже, в 2004 г., 11 африканских правительств регионов Великих озер и Африканского Рога — двух самых затронутых конфликтами регионов — подписали Протокол по предотвращению, контролю и сокращению стрелкового оружия и легких вооружений.

Страны-экспортеры тоже стали больше взаимодействовать друг с другом. Принятый в Европейском союзе Кодекс поведения по экспорту оружия запрещает продажу оружия, которое может использоваться для внутренних репрессий или внешней агрессии. Европейские страны также расширили обмен информацией по линии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В 2001 г. страны-члены ООН провели переговоры по Протоколу против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его основных компонентов, а также боеприпасов к нему, дополняющему конвенцию ООН против транснациональной организации преступности. В рамках Вассенаарского соглашения (2002) 33 странами были приняты основанные на наилучшем опыте рекомендации по экспорту стрелкового оружия и легких вооружений, требующие, чтобы передача вооружений осуществлялась таким образом, чтобы минимизировать отвлечение людских и экономических ресурсов. Большинство из участников соглашения являются глобальными производителями вооружения и экспортерами. Все это — важные инициативы. Они отражают растущее понимание масштаба проблемы. Но принимаемые меры страдают множеством недостатков. Они не являются юридически обязывающими и направлены только на нелегальное оружие, а не на продажи, санкционированные государством. Из-за большого числа поставщиков государства имеют доступ к оружию из таких источников, которые менее всего заботятся об отчетности, и это значительный пробел. Другая проблема состоит в том, что региональные соглашения не всегда согласованы между собой или эффективно координи-

руются. По линии поставщиков главные экспортеры ужесточили требования к экспорту: теперь правительствам труднее санкционировать передачу оружия режимам, которые не соблюдают основные права человека. Тем не менее готовность правительства-реципиента подписаться на участие в «войне с террором» часто перевешивает значение его успехов в соблюдении прав человека в собственной стране.

Так как большинство стрелкового оружия появляется на рынке легально, регламентирование действий поставщиков может быть потенциально очень эффективным. Два мощных препятствия мешают поставить заслон потоку стрелкового оружия у самого его источника: разнообразие поставок, как уже указывалось, и недостаток политической воли. Можно было предположить, что правительства промышленно развитых стран из-за угрозы терроризма будут предпринимать усилия по регулированию торговли стрелковым оружием. Однако торговля смертью регулируется в лучшем случае слабо, что имеет разрушительные последствия для развития человека. Необходим всеобъемлющий международный договор о торговле оружием, который устанавливал бы юридически обязывающие правила торговли оружием внутри стран и между ними, равно как определял бы общие стандарты соблюдения этих правил. В 2006 г. в ООН пройдет конференция по положению дел в области стрелкового оружия, которая дает прекрасную возможность достичь согласия о необходимости договора по вооружениям, регулирующего передачу оружия государствам и останавливающего незаконную торговлю оружием.

Формирование регионального потенциала

Гражданские войны всегда оказывают воздействие на соседние страны, непосредственно переливаясь через границы или блокируя доступ к торговым путям и создавая неблагоприятные условия для иностранных и внутренних инвестиций. Все это создает у стран-соседей прямую заинтересованность в минимизации такого воздействия. Проблема заключается в том, что у беднейших стран, сталкивающихся с наиболее серьезными вызовами для региональной безопасности, не хватает финансового и институционального потенциала, чтобы дать на

них надлежащий ответ. Поэтому укрепление регионального потенциала является жизненно важным элементом построения более безопасного мира.

Региональные организации могут играть важную роль в решении проблем безопасности. Это справедливо и для Европы, и для Африки к югу от Сахары. И Европейский союз, и ОБСЕ, и Организация североатлантического договора (НАТО) в последние годы не раз прибегали к интервенциям в целях решения проблем безопасности. Региональные органы хорошо подходят для мониторинга мирных соглашений и для раннего оповещения о кризисе. Механизмы раннего оповещения, созданные в Африке, — например, Механизм раннего оповещения о конфликте и реагирования на него при Межправительственном органе по развитию, — позволили региональным и субрегиональным организациям отслеживать события, происходящие по соседству. Региональные институты могут также сыграть роль в прямом посредничестве между сторонами конфликта. Таким примером стало осуществлявшееся под руководством африканских стран посредничество в регионе Великих озер в 2004 г. и в Судане в 2005 г.

Когда вспыхивают конфликты, то именно региональные органы больше всех заинтересованы в решительном реагировании, направленном на их сдерживание. Африканский союз требовал предоставить ему действенный мандат в Дарфуре, чтобы направить туда вооруженные силы для защиты гражданского населения и наблюдения за прекращением огня, которое повсеместно игнорировалось. Это могло бы стать наиболее эффективной международной реакцией. Однако к августу 2004 г., когда убийства были еще в полном разгаре, в районе было размещено менее 300 военнослужащих для защиты приблизительно 1,5 млн дарфурцев, изгнанных из своих домов поддерживаемыми правительством вооруженными формированиями. К середине 2005 г. присутствие Африканского союза увеличилось до 3 тыс. военнослужащих, и это для контроля за территорией размером с Францию. Хотя доноры увеличили масштаб своих обязательств по отношению к миротворческим силам Африканского союза, их помощь все еще не соответствует тому, что запрашивается⁶¹. Несмотря на эти ограничения, Африканский союз рассматривает

Необходим
всеобъемлющий
международный договор
о торговле оружием,
который устанавливал бы
юридически обязывающие
правила торговли оружием
внутри стран и между
ними, равно как определял
бы общие стандарты
соблюдения этих правил

Табл. 5.3 Постконфликтные операции по миростроительству и осуществлению полномочий правительства

Территория	Миссия	Дата	Первоначальная ответственность за функционирование полиции	Первоначальная ответственность за проведение референдума	Первоначальная ответственность за проведение выборов	Исполнительная власть	Законодательная власть	Судебная власть	Действие соглашения
Конго	МООНДРК	1960–64	Де-факто в ограниченных областях			Де-факто в ограниченных областях			
Западное Папуа	СБОУОН	1962–63	ДА		Только региональные выборы	ДА	В ограниченном масштабе		
Намибия	ЮНТАГ	1989–90			ДА				Де-факто (Совет по Намибии)
Западная Сахара	МООНРЭС	1991–		ДА					
Камбоджа	ЮНТАК	1992–93	ДА		ДА	по мере необходимости			
Сомали	ЮНОСОМ II	1993–95					Обсуждается		
Босния и Герцеговина	Бюро Высокого представителя (до Боннских договоренностей) ^а	1995–97			ДА (OSCE)				
Босния и Герцеговина	Бюро Высокого представителя (до Боннских договоренностей) ^а	1997–			ДА (ОБСЕ)	Де-факто			
Босния и Герцеговина	МООНБГ	1995–2002	Де-факто						
Восточная Славония (Хорватия)	ООНВД	1996–98	ДА		ДА	ДА			
Восточный Тимор	ВАООНВТ	1999		ДА					
Сьерра-Леоне	МНООНСЛ	1999–	Де-факто					В ограниченном масштабе (Специальный суд)	
Косово (Союзная Республика Югославия/ Сербия и Черногория)	МООНК	1999–	ДА		ДА (ОБСЕ)	ДА	ДА	ДА	
Восточный Тимор	МООНПВТ	1999–2002	ДА		ДА	ДА	ДА	ДА	Де-факто
Афганистан	МООНСА	2002–							
Ирак	Коалиция Временная администрация ^а	2003–04	Как оккупационная держава		Не ясно	Как оккупационная держава	В ограниченном масштабе	В ограниченном масштабе	

а. Не является операцией ООН.

Источник: Chesterman 2005.

возможность отправки войск для разоружения радикальных групп руандийских мятежников в восточной части Демократической Республики Конго. Он также рассматривает возможность направления своих сил в Сомали. Чтобы добиться успеха этих операций, потребуется значительно более высокий уровень скоординированной поддержки со стороны международного сообщества.

Пример Дарфура свидетельствует о существовании более широкой проблемы. Африканские правительства сами признают свою ответственность за решение проблем мира и безопасности в регионе. Выросло число гуманитарных интервенций. В Западной Африке ЭКОВАС вмешивался в события в Либерии (1990), Сьерра-Леоне (1991—1999) и Гвинея-Бисау (1998—1999), хотя и с разной степенью успеха. Правительства стран Африки признали создание эффективных региональных сил безопасности необходимым элементом сохранения территориальной целостности своих государств, а также средством оказания помощи соседним хрупким государствам в предотвращении конфликтов. В 2000 г. Учредительный акт Африканского союза предоставил этой организации право вмешиваться в случаях «военных преступлений, геноцида и преступлений против человечества»⁶². Вслед за этим был создан Совет мира и безопасности — орган, призванный к созданию Африканских резервных сил. Проблема состоит в том, что региональным органам Африки не хватает ресурсов, логистических возможностей и человеческого потенциала, необходимых для реализации таких амбициозных мандатов. Организация африканского единства в самом начале 1990-х гг. уже ставила перед собой в качестве важнейших следующие цели предупреждения и предотвращения конфликтов, миротворчество и миростроительство. Созданному для этих целей Фонду мира в период 1996—2001 гг. удавалось собирать лишь по 1 млн долл. в год, а многие государства-члены не выполняли своих финансовых обязательств⁶³. В ходе интервенции ЭКОВАС в Либерии, Нигерии пришлось покрыть 90% затрат на проведение операции, бюджет которой превышал 1,2 млрд долл. Свой вклад внесли Канада, ЕС, Япония, Великобритания и США, но он был недостаточным⁶⁴. Не получив финансовой и логистической поддержки, Танзания и

Уганда в 1995 г. прекратили участие в миссии в Либерии.

Были предприняты определенные усилия по укреплению возможностей для проведения интервенций. В 1996 г. США объявили о начале осуществления Инициативы по кризисному реагированию в Африке с целью обучения африканских солдат. К 2004 г. подготовку прошли свыше 10 тыс. военнослужащих. В феврале 2004 г. Европейский союз обязался выделить 300 млн долл. на создание пяти региональных, многонациональных бригад по поддержанию мира⁶⁵. Конечно, это лишь начало, но предпринимаемых усилий далеко не достаточно для создания эффективных сил по проведению интервенций, способных быстро реагировать на конфликты в регионе.

Создание Африканских резервных сил, предложенное Африканским союзом, требует долговременной поддержки в сфере планирования и логистического обеспечения, чтобы запланированный контингент в 15 тыс. чел. был развернут к намеченной дате — 2010 г. Инвестиции в развитие Африканских резервных сил послужили бы мощным вкладом в развитие человека и коллективную безопасность. При наличии такого органа сегодня человеческие потери от конфликта в Судане могли бы быть гораздо меньше. В апреле 2004 г. Африканский союз совместно с Европейским союзом и Соединенными Штатами Америки добился соглашения о перемирии между суданским правительством и мятежниками в Дарфуре. Но осуществлению его миссии по наблюдению за перемирием препятствует недостаток финансовой поддержки со стороны развитых стран⁶⁶.

Несмотря на многообещающие перспективы региональное реагирование имеет и недостатки. Один из очевидных рисков состоит в том, что региональные интервенции могут быть скомпрометированы государствами, имеющими собственные стратегические интересы в том или ином результате операций. Например, взаимное соперничество в районе Великих озер ограничивает масштаб привлечения вооруженных сил стран региона. В дополнение ко всему региональные миротворческие органы и сталкиваются с некоторыми из препятствий, снижающих эффективность миротворческих операций ООН. В Дарфуре правительство Судана предпочло принять

Региональным органам
в Африке не хватает
ресурсов, логистических
возможностей и
человеческого
потенциала, необходимых
для реализации
амбициозных мандатов

Постконфликтное
миростроительство —
сложная задача,
требующая
настойчивых усилий

миротворческие силы Африканского союза отчасти потому, что их мандатом предусматривалось в основном лишь наблюдение, а не защита гражданского населения.

Проблемы восстановления

Мирное урегулирование таит в себе большие возможности — и большой риск. Большинство хрупких государств попали в ловушку циклов перемирий и возобновленных конфликтов: в половине всех стран, переживших конфликты, в следующие пять лет насилие возобновляется. Чтобы разорвать этот цикл, нужно решительно пользоваться возможностями, которые дает мир: обеспечивать безопасность, восстанавливать функционирование институтов и поддерживать социальное и экономическое восстановление.

Безопасность является неотложным приоритетом. Великобритания взяла на себя исключительное обязательство гарантировать безопасность в Сьерра-Леоне на период 15—25 лет, помогая создать условия для развития национальных институтов. Поддержка доноров состоит в финансировании программы по интеграции прежних воюющих сторон в состав сил национальной безопасности, а также финансировании программ переквалификации. Напротив, мирное урегулирование в соседней Либерии остается неопределенным и слабым. Разоружение не было полным. В отдельных частях страны не восстановлена безопасность. Задача Сьерра-Леоне — переходить от проблем безопасности к следующей стадии восстановления за счет разработки долгосрочной национальной стратегии экономического восстановления и развития подотчетных институтов. Задача Либерии — обеспечить безопасность для последующего восстановления.

Создание эффективного «зонтика» для развития безопасности людей — первая ступенька на лестнице восстановления. Этот первый шаг требует финансовых обязательств, однако речь идет об обязательствах сулящих высокую отдачу в категориях спасенных жизней и экономических достижений. По одной из оценок стоимость военного вмешательства Великобритании в Сьерра-Леоне составляет 397 млн долл. в год в течение десяти лет, отдача оценивается в сумме 33 млрд долл., что более чем в 8 раз превышает размер инвестиции. По-

мимо непосредственного обеспечения безопасности, чрезвычайно важные задачи ставит восстановление или реорганизация институтов, способных осуществлять мониторинг мира и развития в долгосрочной перспективе.

ООН взяла на себя все возрастающую роль по формированию и укреплению государственных учреждений, заботясь о проведении выборов и обеспечении полицейского персонала (см. табл. 5.3). Хотя возглавляемые ООН переходные администрации — как в Боснии и Герцеговине — все еще являются исключением, а не правилом, задачи восстановления остаются прежними: речь идет о построении эффективных государств, обеспечивающих основные услуги и создающих безопасные условия для развития.

После 1990 г. удалось многое понять об условиях, при которых реконструкция не способна создать основу для возрождения страны. Постконфликтное миростроительство — сложная задача, требующая настойчивых усилий. Чтобы добиться успеха в ее достижении, необходимо одновременно воздействовать на основные причины конфликта и развивать институты, признаваемые легитимными всеми сторонами. Готовых решений нет. Однако накопленный до настоящего времени опыт свидетельствует об основной причине неудач: отсутствии стратегической и институциональной ясности или нежелании международного сообщества принять на себя долгосрочные обязательства по государственному строительству⁶⁷.

Международное вмешательство требует стратегической ясности целей. В Восточном Тиморе общепризнанной целью вмешательства было достижение независимости. Напротив, окончательно определить статус Косова все еще трудно. Мандат никогда не определял, станет ли Косово независимым или останется автономной областью в пределах Сербии и Черногории. Результат — полная неразбериха в том, какие роли должны играть косовары, сербы, черногорцы и международные институты в деле восстановления. В докладе Рабочей группы по миротворческим операциям ООН 2000 г. говорилось, что миссии с неопределенными мандатами и неадекватными ресурсами не должны создаваться вообще⁶⁸.

Проблемы институциональной координации и политической последовательности

приобретают еще большее значение в постконфликтных ситуациях. Проблемы координации возникают, когда различные учреждения преследуют одни и те же цели. Проблемы последовательности возникают тогда, когда различные учреждения преследуют различные цели — от обеспечения безопасности до гуманитарной помощи развитию. На уровне реализации стратегическая двусмысленность разрывает цепочки власти и командования. Для международных акторов возникают проблемы координации между гражданской администрацией (управляемой ООН или национальным правительством) и военным персоналом под независимым командованием (например, силы KFOR в Косово и Силы по содействию международной безопасности в Афганистане). Так как ООН не может вести войну, то, для того чтобы добиться цельности в командовании, необходимо увязать политический процесс с содействием развитию. В 1990-х гг. это называли «миростроительством», но не создали никакого дополнительного институционального потенциала для разработки такой политики или для надзора за операциями.

Проблему постконфликтного восстановления можно решать, сосредоточившись на двух основных целях: обеспечении физической безопасности гражданского населения и обеспечении финансирования, необходимого как для немедленного реагирования, так и для выполнения долгосрочных обязательств.

Любое международное или региональное вмешательство должно быть направлено на обеспечение безопасности граждан. Это требует, чтобы миротворцы были обеспечены как политической, так и материальной поддержкой, чтобы защитить население, находящееся в опасности. Независимое расследование по Руанде сделало вывод, что независимо от того, имеет ли миротворческая операция мандат на защиту гражданского населения или не имеет, само ее существование создает ожидание того, что она будет этим заниматься. Защита гражданского населения также требует, чтобы обеспечение финансирования для утверждения закона и поддержания порядка, а также для улучшения демократического управления силами безопасности стало приоритетным⁶⁹.

Финансовые обязательства играют критическую роль в решении проблемы насильственных конфликтов, как до того, как насилие приобретет общий характер, так и после того, как мирные соглашения подписаны. Своевременная финансовая поддержка может помочь властям обеспечивать услуги, которые ценятся людьми и уменьшая стимулы для возврата к ситуации конфликта. Проблема состоит в том, что финансирование восстановления фрагментировано. Обычно вслед за мирным урегулированием идут волны гуманитарной помощи, которые вскоре стихают, не приводя к уменьшению большого дефицита в способности государства удовлетворять базовые нужды.

Постконфликтная реконструкция имеет две основные цели: обеспечение физической безопасности и обеспечение адекватного финансирования с долгосрочными обязательствами

Переходы от войны к миру и от мира к безопасности

Высокий уровень иностранной помощи не дает гарантии плавного перехода к реконструкции, экономическому восстановлению и большей самодостаточности. В то время как на одни страны после окончания конфликта приходится исключительно высокий уровень помощи в расчете на душу населения, многие другие оказываются неспособными обратиться дивиденды мирного процесса и выйти из зависимости от внешней помощи. Раз за разом возникает тема слабой

реакции частного сектора на достижение мира.

Босния и Герцеговина представляют собой чрезвычайный случай длительной зависимости от помощи и медленного продвижения к экономическому восстановлению. Спустя два года после подписания в 1995 г. Дейтонских соглашений помощь на душу населения достигла 245 долл., но и сегодня она составляет 138 долл., оставаясь одним из самых высоких уровней в мире. Огромная волна помощи спо-

Промедление с предоставлением помощи может затормозить восстановление частного сектора

способствовала экономическому росту, но инвестиции со стороны частного сектора не последовали. Это имеет значение не только в связи с высоким уровнем безработицы, но и потому, что именно частный сектор должен взять на себя те функции, которые обеспечивались предоставлением финансовой помощи.

Случай с Никарагуа является еще одной иллюстрацией проблемы. В течение 1980-х гг. гражданская война привела к крупномасштабному разрушению экономической и социальной инфраструктуры. Когда в 1990 г. было подписано мирное соглашение, инфляция превышала 13000%, дефицит бюджета составлял 20% ВВП, а военные расходы достигли 40% государственного бюджета. В течение года инфляция была взята под контроль, и военные расходы были сокращены наполовину. Тем не менее восстановление экономики в 1990-х гг. носило ограниченный характер и доходы на душу населения росли менее чем на 1% в год. Так же как Босния и Герцеговина, Никарагуа продолжает сильно зависеть от помощи развитию, и помощь на душу населения в настоящее время составляет 152 долл.

Экономический застой при высоком уровне помощи на душу населения является отражением слабой реакции частного сектора. Но почему, в полной противоположности с послевоенной Европой, большие притоки помощи иногда не в состоянии стимулировать восстановление коммерческих рынков?

Частично эта проблема, по-видимому, связана с тем, что насилие оставляет после себя разорванные коммерческие сети, потерянное доверие и ослабленные рыночные институты. Хроническая неуверенность, которая преобладает во время конфликтных ситуаций, может продолжаться и в мирный период, приводя к использованию инвестиционных моделей, далеких от оптимальности. Например, опасение будущей нестабильности может заставить сделать выбор скорее в пользу краткосрочных инвестиций с высокой отдачей, чем в пользу долгосрочных инвестиций, от которых зависят устойчивое восстановление и обеспечение рабочих мест. В результате теряются перспективы широкого восстановления. То же самое происходит и с восстановлением налогооблагаемой базы, являющимся необходимым фактором сокращения зависимости от помощи и

обеспечения деятельности основных финансовых институтов⁷⁰.

Могут также возникать и другие барьеры на пути восстановления частного сектора. В Никарагуа слабая эффективность деятельности частного сектора частично связана с неуверенностью в стабильности правительства и, следовательно, в будущей политике в отношении банковских ставок, государственного бюджета и инфляции. Кроме того, в постконфликтной обстановке неудовлетворительная политика и слабые институты могут усилить фактор низкого доверия. В Боснии и Герцеговине неблагоприятный деловой климат отражен во множестве показателей. Например, стоимость регистрации предприятия достигает 52% среднего дохода по сравнению с 38% для стран с низким и средним доходом. Точно так же требуется в среднем 630 дней, чтобы добиться принудительного выполнения условий контракта, в два раза дольше, чем в среднем для региона к югу Сахары. Соответственно, на официальный банковский сектор также приходится намного более низкая доля внутреннего кредита, чем она составляет в странах с низким доходом в среднем. Каждый из этих фактов отражает сочетание низкого доверия, слабых институтов, неудовлетворительной политики и опасения нестабильности в будущем.

Промедление с предоставлением помощи также может затормозить восстановление частного сектора. Страны,двигающиеся от конфликта к восстановлению, сталкиваются с множеством сложных проблем. К задачам, которые нужно решить для восстановления страны, относятся миростроительство, обеспечение политической стабильности, восстановление основных функций государственного управления, переселение беженцев и восстановление социально-экономической инфраструктуры. Вместе с большими притоками помощи появляется широкий диапазон действующих лиц, включая многосторонних доноров, двусторонних доноров и неправительственные организации. Тем не менее слабость государственных структур и недостаток координации остаются препятствиями на пути эффективной координации.

Различные компоненты «комплексной» программы миростроительства будут иметь различные источники финансирования. Доноры делают уставные взносы (измеряемые

процентом от ВВП) для обеспечения действий по поддержанию мира и добровольные вклады в другие специализированные учреждения ООН, такие как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев и ПРООН. Но множественность критериев отчетности и недостаточная координация действий могут замедлить предоставление финансирования в чувствительный период после окончания конфликта, препятствуя реконструкции инфраструктуры, необходимой для поддержки частных инвестиций.

Предпринимаются усилия для решения проблем восстановления на объединенной платформе. ПРООН, Группа развития ООН и Всемирный банк уже выработали рекомендации по определению потребностей страны после завершения конфликта, создав матрицы промежуточных результатов. Они напоминают стратегии по сокращению бедности и предназначены для хрупких и постконфликтных государств, где укрепление потенциала является главным приоритетом. Такие формы переходных результатов используются теперь в пяти слабых государствах: Центральноафриканской Республике, Гаити, Либерии, Судане и Тиморе-Лешти. В Ираке используется новый кластерный подход к реконструкции, который означает ответственность каждого агентства ООН за один конкретный сектор. Кроме того, что такой подход дает возможность сосредоточить усилия агентств в области их компетенции, он также позволяет избежать дублирования задач.

Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам при Генеральном секретаре ООН предложил сделать еще один шаг вперед. В нем содержится предложение о создании межправительственной комиссии по поддержке миростроительства. Это предложение было повторено в Докладе Генераль-

ного секретаря *«При большей свободе»*. Если бы такая комиссия была создана, она могла бы представлять доклады соответственно Совету Безопасности и Экономическому и Социальному Совету. Это смелое предложение. Его главным преимуществом была бы возможность использовать три важных измерения реконструкции: — мандат, деятельность агентств и операции, — координировать все действия, начиная от поиска средств до выплаты денег, и регулярно оценивать продвижение к целям.

Центральной проблемой, с которой столкнется такая комиссия, будет необходимость определения условий, при которых восстановление частного сектора должно способствовать уменьшению зависимости от помощи. Действовать по шаблону вряд ли удастся, поскольку каждый конфликт протекает в своем особом контексте и определяется своим набором проблем. Нужно изучать новые подходы, включая использование государственных финансов, или государственные гарантии кредита, чтобы снизить риск и создать стимулы для частных инвестиций. Также важно использовать помощь для развития партнерства государства и частного сектора в обеспечении услуг. Возможно, наибольшую важность имеет развитие стратегий по восстановлению институтов и форм доверия, от которых зависят инвестиции частного сектора.

Все это требует выработки сложных и комплексных стратегий постконфликтного восстановления. Различные стадии восстановления должны быть подкреплены помощью и соответствующей поощрительной политикой. Необходимо двигаться вперед от гуманитарной помощи в непосредственно послевоенный период к подходу, основанному на поощрении частных инвестиций и объединении риска на более поздних стадиях восстановления.

Новое определение безопасности и построение коллективной безопасности

В то время как ЦРДТ стали воплощением движения к «свободе от нужды», мир все еще

испытывает дефицит согласованных мероприятий по расширению «свободы от страха».

Коллективная
безопасность охватывает
фундаментальные
реальности угроз,
которые вырастают
перед правительствами
по мере того, как они
стремятся укреплять
безопасность людей

Как указывалось в докладе Генерального секретаря ООН о реформе ООН, существует неотложная потребность заново определить, что такое безопасность. Узкое определение безопасности как угрозы со стороны терроризма вдохновляет на военные способы ответов, которые не могут обеспечить коллективной безопасности. Необходима такая структура безопасности, которая исходит из признания, что бедность, социальные неурядицы и гражданские конфликты составляют основные компоненты глобальной угрозы безопасности — и мир должен так на нее и реагировать.

«Коллективная безопасность» — не абстрактное понятие. Она охватывает фундаментальные реальности угроз, которые стоят перед правительствами, стремящимися построить здание человеческой безопасности. Как настоятельно подчеркивается в Докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам при Генеральном секретаре ООН, сегодняшние угрозы не ограничены пределами национальных границ. Никакое государство не может обеспечить безопасность самостоятельно. В какой бы стране государство ни оказалось неспособным выполнять свои функции и где бы ни вспыхнул насильственный конфликт, угрожающие условия возникают и в других странах. Именно поэтому государство не может обеспечить безопасность самостоятельно. Построение коллективной безопасности потребует действий на широком фронте, который простирается от контроля за ядерными вооружениями до соглашений, непосредственно связанных с глобальной угрозой террора, и прогресса в сокращении бедности. Инвестиции в развитие, ведущее к равноправию, т. е. создающее экономический рост, рабочие места и человеческую безопасность, остаются ключом к предотвращению конфликтов.

В ряду ключевых мер, необходимых, чтобы обратить вспять спираль конфликта и экономической отсталости, назовем следующие:

- *Выдвижение задачи предотвращения насильственных конфликтов в качестве центрального элемента планирования сокращения бедности.* Все правительства, доноры, финансовые институты и ООН должны осуществить всестороннюю оценку риска, чтобы определить, как конкретные стратегии могут влиять на конфликт. Оценка

должна сосредоточиться на рисках, связанных с недавними или продолжающимися конфликтами и потенциальными рисками, связанными с неравенством в распределении выгод от развития.

- *Выработка нового курса в области помощи.* Ограничивать помощь государствам, склонным к конфликтам или перенесшим конфликт, было бы неоправданно. Это плохо для безопасности людей в заинтересованных странах и плохо для глобальной безопасности. Оставаясь в рамках удовлетворения более общего требования по доведению объемов помощи до 0,7% ВВП, доноры должны согласиться на увеличение размеров помощи, в то же самое время повысив предсказуемость помощи в рамках долгосрочных обязательств по финансированию. Донорам следует быть более прозрачными в отношении условий распределения помощи и причин снижения инвестиций в подверженные конфликтам страны.
- *Ограничение рынков «конфликтных ресурсов».* Необходимы немедленные действия, направленные на ослабление связей между насильственными конфликтами и природными ресурсами. Первым шагом на этом пути является создание Постоянной экспертной группы при Совете Безопасности ООН для мониторинга этих связей. Второй шаг — создание правовых инструментов и схем сертификации, позволяющих блокировать торговлю конфликтными ресурсами, опираясь на уже имеющиеся инициативы по алмазам и древесине. Главной проблемой остается отсутствие ясных критериев для определения «конфликтных ресурсов» и ограничения их продажи. Но решение этих проблем потребует третьего шага — эффективных санкций. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам при Генеральном секретаре ООН сформулировал ряд мер, направленных на усиление действующего режима санкций⁷¹. Они включают создание руководящей должности в ООН и эффективные механизмы мониторинга «конфликтных ресурсов» и позволяют Генеральному секретарю представлять конкретные рекомендации Совету Безопасности о необходимых мерах и применении соответ-

твующих санкций. В то же самое время Совет Безопасности со своей стороны должен проявить большую решительность в применении вторичных санкций против стран, участвующих в нарушении санкций или способствующих этому.

- *Содействие корпоративной прозрачности.* Дефицит прозрачности в вопросах отчетности об использовании богатств природных ресурсов и распределении выгод от такого использования сам по себе является источником насильственных конфликтов. Это и симптом, и причина неудовлетворительного управления. Международное сообщество могло бы сделать гораздо больше для увеличения прозрачности платежей, требуя применения более высоких стандартов отчетности и одновременно делая текущие инициативы — такие, как Инициатива по прозрачности в отраслях добывающей промышленности, — более «зубастыми» в юридическом отношении. Конечно, правительства самих развивающихся стран должны сообщать своим собственным гражданам о потоках доходов через прозрачные национальные каналы, — хотя многие из них систематически этого не делают. Более эффективные действия на международном уровне могли бы способствовать созданию должных положительных — и отрицательных — стимулов для компаний, взаимодействующих с правительствами. Как указывается в предложении спонсируемой Великобританией Комиссии по Африке, создание международных правовых рамок по облегчению расследования актов коррупции в развивающихся странах, совершаемых компаниями, размещенными в развитых странах, могло бы повысить юридический риск, связанный с «внебюджетными» и «внебалансовыми» действиями.
- *Сокращение потока стрелкового оружия.* Текущие соглашения по контролю, перечисленные в данной главе, недостаточны. Оружие продолжало поступать в Судан в течение всего кризиса в Дарфуре. С другой стороны, наблюдается устойчивый поток стрелкового оружия в районы, характеризующиеся насильственными конфликтами и государственными репрессиями. Некоторые крупнейшие экспортеры ору-

жия, которое в конечном счете приводит к гибели невинных людей в беднейших странах мира, состоят членами «большой восьмерки» и Европейского союза. Многие из этих государств плохо контролируют процессы торговли оружием, транзитной торговли, экстерриториальные действия торговцев оружием, не осуществляют должного надзора за соблюдением существующих правил. Конференция 2006 г. по рассмотрению положения дел со стрелковым оружием создает возможность договориться о всеобъемлющем договоре о регулировании рынков и радикальном ограничении поставок оружия в зоны насильственных конфликтов. Договор создаст всеобъемлющий международный механизм предотвращения совершения сделок по поставкам в такие регионы.

- *Формирование регионального потенциала.* Неотложной приоритетной задачей является развертывание полноценно функционирующих африканских резервных сил при соответствующей финансовой, технической и логистической поддержке. Доноры должны согласиться финансировать на 70—80% Фонд мира Африканского союза с 2005 г., притом что сами члены Африканского союза должны постоянно повышать мобилизацию собственных ресурсов. В дополнение к формированию этого потенциала имеется потребность в более пристальном внимании к развитию эффективных систем раннего оповещения, объединяющих мониторинг с активными действиями. Эта деятельность требует глобального партнерства. Круг заинтересованных лиц будет меняться от региона к региону, но он будет включать такие органы, как ОБСЕ, в распоряжении которой имеются развитая система раннего оповещения, неправительственные организации и региональные органы.
- *Финансирование постконфликтного восстановления.* Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам при Генеральном секретаре ООН призвала к созданию Международной комиссии по миростроительству, чтобы обеспечить стратегическую структуру для интегрированного подхода к коллективной безопасности. В качестве элемента такого подхода

Без значительного
повышения
эффективности
международного
сотрудничества
международное
сообщество не сможет
защитить основные
права человека,
построить коллективную
безопасность и
достичь ЦРДТ

должен быть создан глобальный фонд для финансирования на долгосрочной и предсказуемой базе оперативной постконфликтной помощи и перехода к долгосрочному восстановлению. Группа рекомендовала создать фонд миростроительства объемом в 250 млн долл. Этот фонд давал бы возможность осуществлять краткосрочное финансирование в жизненно важных областях текущих расходов, позволяя правительствам выполнять оперативные функции по оплате труда государственных служащих и предоставлению основных услуг. Он также финансировал бы долгосрочное восстановление. Параллельно с этим есть повод расширить Постконфликтный фонд Всемирного банка. Спонсируемая Великобританией Комиссия по Африке призвала к его поэтапному увеличению с текущего уровня в 30 млн долл. за более чем трехлетний период до 60 млн долл. в год. Критическую роль играет также облегчение бремени долга. Одной из особенностей многих постконфликтных стран — в том числе Демократическая Республика Конго, Либерия и Сьерра-Леоне — является высокий уровень задолженности многосторонним агентствам. Высокий уровень обслу-

живания долга и дисбалансы, вызванные несвоевременными платежами в отношениях с донорами, дают повод для ускоренного облегчения долгового бремени. В дополнение к повышенному финансированию важно, чтобы доноры создавали стратегическую среду для оздоровления, участвуя в долгосрочном восстановлении.

Не существует готовых решений по предотвращению или урегулированию насильственных конфликтов. Однако без значительного расширения и еще большего повышения эффективности международного сотрудничества в решении проблем, связанных с угрозами насильственных конфликтов, международное сообщество не может надеяться, что ему удастся защитить основные права человека, прогресс в области коллективной безопасности и достичь ЦРДТ. Тесная увязка проблем, связанных с угрозой насильственного конфликта, с повесткой дня развития является настоятельным требованием, направленным не только на спасение жизней, но и на то, чтобы в будущем сократить затраты на гуманитарную помощь, миростроительство и восстановление, а также уменьшить глобальную угрозу, заключающуюся в неспособности продвинуть вперед человеческую безопасность.