

Международные организации

РАСТУЩАЯ МИРОТВОРЧЕСКАЯ РОЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Филипп Кирш*

Даже для тех, кто ежедневно следит за международными отношениями в целом и деятельностью ООН в частности, прошедшие несколько лет ознаменовались глобальными переменами. Эти изменения выходят за рамки просто дальнейшего развития сотрудничества и появления новых перспектив. Они включают фундаментальные изменения в способах использования Организации Объединенных Наций – зеркала нового международного сообщества. В то время как исчезновение многих традиционных понятий часто сопровождается облегчением, ясные рамки международной жизни в 90-х годах и в последующих десятилетиях еще только вырисовываются.

Огромная энергия должна быть затрачена в последующие несколько лет для создания новой структуры международных отношений, для обеспечения того, чтобы были закреплены достижения, предотвращен глобальный или региональный беспорядок и постепенно было преодолено разделение между Севером и Югом. Последние несколько лет, несомненно, отмечены значительными достижениями в этих областях.

Одним из важнейших последствий окончания "холодной войны" было создание основ для гораздо более важной роли ООН в сфере международного мира и безопасности, чем в последние четыре десятилетия. Эту миротворческую роль на практике осуществлял Совет Безопасности, который является единственным органом в системе ООН, имеющим как соответствующий мандат, так и исполнительную власть для эффективного рассмотрения вопросов мира и безопасности. Существенно возросло значение и Генерального секретаря Организации.

* Посол, заместитель постоянного представителя Канады при ООН.

Автор с благодарностью отмечает помощь в подготовке данной статьи Грэма Н. Грина из постоянной миссии Канады при ООН.

Сама концепция миротворчества приобрела сейчас множество значений. Простое расширение роли ООН в классической области международного мира и безопасности сегодня хорошо известно и понятно, но важно сосредоточиться на некоторых конкретных аспектах происходящей эволюции, которая имеет далеко идущие последствия и, несомненно, идет далеко за пределы того, что могли себе представить авторы Устава ООН.

В самом общем виде ясно, что система коллективной безопасности, предусмотренная в Уставе, в частности сильные и централизованные полномочия, предоставленные Совету Безопасности для рассмотрения угроз миру, нарушений мира и актов агрессии, будет эффективна, если члены Совета Безопасности (и, в частности, его постоянные члены, которые имеют право "вето" по вопросам существа) достигнут большой степени согласия. Это не имело места в течение длительного периода времени. Постоянные члены имели значительные и долговременные разногласия по множеству вопросов и часто использовали свое право "вето". До кризиса в Персидском заливе санкции применялись только против Южной Африки¹ и Родезии². Единственная военная операция с санкции Совета в Корее³ была исключением из правила в силу временного бойкота со стороны Советского Союза. Некоторые основополагающие механизмы, такие как резервные вооруженные силы, которые государства должны предоставить в распоряжение Совета, и Военно-штабной комитет, имеющий принципиально важные функции, остались на практике "мертвой буквой". Их отсутствие повлияло на операцию "Буря в пустыне", имевшую место во время войны в Персидском заливе.

Это не означает, что Организация бездействовала в области мира и безопасности в этот период. Миротворческие функции, которые не названы в Уставе ООН, были изобретены в конце 40-х годов (например, "голубые каски" ООН) и играли полезную роль во многих регионах, сокращая напряжение между воюющими сторонами и иным образом. Однако этот полезный механизм был предназначен только для сохранения мира. Он не устанавливал и не мог установить мира, и принцип миротворчества как временного механизма, действующего до полного урегулирования конфликта, оставался скорее теоретическим, так как в действительности мало усилий предпринималось для достижения такого урегулирования.

В конце 80-х годов, когда ведущие державы проявили готовность сотрудничать в установлении мира в определенных регионах, миротворческая деятельность быстро распространялась. В первые 43 года функционирования Совет Безопасности создал 13 миротворческих миссий и миссий наблюдателей, в то время как в последние четыре года – 11. Существует еще и качественная особенность:

многие операции имели более широкие цели, чем просто участие "голубых касок" в примирении воюющих сторон. Сегодня миротворчество включает содействие возвращению беженцев, наблюдение за выборами, гуманитарную помощь, поддержание правопорядка и даже контроль за правами человека. Иными словами, сохранение мира с хорошей дозой миротворчества. Действительно, для длительного мира должны быть созданы большие условия, чем отправление солдат назад в их казармы.

Процесс сотрудничества постоянных членов Совета Безопасности начался в 1987 году в связи с войной между Ираном и Ираком. Он быстро расширялся, позволяя развиваться всеобъемлющим планам мира для Намибии, Центральной Америки, Афганистана, Анголы, Западной Сахары, Камбоджи и др. В большинстве этих случаев львиная доля работы была сделана Генеральным секретарем, иногда с огромной поддержкой, исходящей из самого региона, такого как Центральная Америка, иногда при большой активности со стороны постоянных членов, например в случае Камбоджи и Афганистана.

Однако, какими бы важными они ни были, установление и сохранение мира не могут сами по себе решить всех целей Устава ООН. Сохранение мира и связанная с этим деятельность являются средствами урегулирования в ситуации, когда закончился конфликт, который ООН не может ни предотвратить, ни противостоять ему. Способность находиться между комбатантами, которые согласились прекратить сражение, не сдерживает потенциальных агрессоров и не относится к способности остановить войны, когда они начались. Установление мира, которое иногда помогает ускорить конец конфликта, также не обязательно имеет сдерживающий эффект. Однако именно для этих целей и была создана ООН.

Следующим важным событием была, конечно, приобретенная ООН во время войны в Персидском заливе способность осуществлять операции принудительного характера, которые могут рассматриваться в будущем как средства, имеющие сдерживающий эффект⁴.

До того, как обратиться к традиционным действиям ООН, представляется полезным сделать несколько дополнительных замечаний, связанных с положением в Персидском заливе, которые относятся к миротворческой роли ООН наших дней. Во-первых, широко распространено предположение, что война в Персидском заливе позволяет обратиться к Уставу, как он был первоначально задуман на уровне общих принципов, но это спорно применительно к

* В статье не рассматривается "принуждение" как таковое, поскольку не оно видится ООН как средство установления мира, а также потому, что осуществление принудительных акций требует особого сочетания условий.

специальным положениям и механизмам. В этой области, как и во многих других, Устав интерпретировался с большой гибкостью, что было неизбежным последствием прошлого. Во-вторых, имевший место конфликт показал отсутствие единства в Движении неприсоединения. С тех пор Движение неприсоединения имеет большие сложности в использовании своей имевшей место в прошлом способности блокировать решения, когда оно действует коллективно, что иногда называлось "шестым правом вето". В-третьих, ситуация в Персидском заливе заставила Совет рассмотреть целый ряд новых вопросов. Многие решения, которые он принял в этой связи, оказали серьезное влияние на его поведение в других областях.

Сочетание этих факторов означает, по существу, что в последние полтора года инициатива в Совете Безопасности значительно переместилась на Запад. Этот феномен в сочетании с широкими политическими переменами по всему земному шару – озабоченностью региональной нестабильностью, гуманитарными вопросами, правами человека, демократией – привел к фундаментальным изменениям в повестке дня Совета.

Декларация, принятая членами Совета на высшем уровне 31 января 1992 г., является, возможно, самым ярким проявлением этих перемен⁵. Некоторые элементы этой декларации, такие как общие ссылки на связь экономических, социальных и экологических вопросов и поддержания международного мира и безопасности, являются важными, но относятся к долгосрочным и не имеют непосредственного оперативного действия применительно к Совету Безопасности. Однако другие элементы отражают постепенные, но фундаментальные перемены в значении концепции международного мира и безопасности, – изменения, которые уже чувствуются сегодня.

Необходимо вспомнить, что сфера деятельности Совета Безопасности ограничена некоторыми основными принципами, содержащимися в Уставе. Во-первых, мандат самого Совета ограничен вопросами, относящимися к международному миру и безопасности⁶. Во-вторых, ООН в целом запрещено вмешиваться в вопросы, которые "по существу" входят во внутреннюю компетенцию государств. Это не затрагивает применения принудительных мер, согласно главе VII⁷. Следовательно, на практике многое будет зависеть от интерпретации и применения этих принципов, и мы видим, что уже сейчас многое изменилось. Подтверждением тому служит рассмотрение Советом Безопасности стоящих в его повестке вопросов: международного терроризма, ограничения вооружений и внутренних конфликтов вместе с гуманитарными вопросами.

Проблемы международного терроризма время от времени рассматривались Советом Безопасности в 70-х годах, но они тогда

были трудно разрешимы. Этот вопрос был обсужден Советом снова только в 1989 году, после того, как значительный прогресс был достигнут на Генеральной Ассамблее в разработке общего подхода к этому феномену⁸.

В 1989 году Совет единогласно принял две резолюции: одна призывала к эффективным действиям для маркировки пластиковых и листовых взрывчатых устройств, приводящих к разрушению гражданских реактивных самолетов⁹; другая касалась заложников и похищений и совпала с сообщением об убийстве подполковника Хиггинса в Ливане¹⁰. Затем в 1990 году отказ от актов международного терроризма был одним из обязательств, возложенных на Ирак резолюцией Совета Безопасности, определяющей условия прекращения огня¹¹.

Позднее, в прошлом году, Совет приступил к рассмотрению вопросов ответственности за уничтожение самолетов PAN AM (рейс 103) через Локерби, Шотландия, и UTA (рейс 772) в Северную Африку. В январе этого года Совет принял далеко идущую резолюцию, содержащую просьбу к Ливии ответить на запросы Франции, Великобритании и США в связи с этими террористическими актами¹². В конце марта Совет принял вторую, в равной степени далеко идущую резолюцию, налагающую принудительные санкции, которые вступили в действие 15 апреля сего года в связи с тем, что Ливия не выполнила предыдущих требований¹³.

Эти события и декларация, принятая Советом на заседании на высшем уровне (вопросы международного терроризма рассматривались в общем разделе "Коллективная безопасность")¹⁴, подтверждают не только то, что Совет Безопасности считает себя полностью компетентным в данном вопросе, но и то, что он рассматривает его наравне с актом агрессии. Тем не менее расследование Советом Безопасности инцидента Локерби также вызвало некоторую нервозность среди неприсоединившихся стран.

Второй областью расширения мандата Совета является ограничение вооружений. Во-первых, можно отметить, что после периода в четыре десятилетия, во время которого он наложил только два эмбарго на поставки оружия (против Родезии¹⁵ и Южной Африки¹⁶), Совет Безопасности наложил еще четыре эмбарго в течение менее двух лет (в отношении Югославии¹⁷, Сомали¹⁸, Ливии¹⁹ и, конечно, Ирака²⁰). В этом случае были приняты беспрецедентные, чрезвычайные меры. Они включают присутствие и свободу действий ООН на территории Ирака с целью запрета владения, производства, приобретения Ираком определенных типов оружия и долговременный контроль за соблюдением обязательств Ираком.

В более общем плане на заседании Совета на высшем уровне ясно выражена мысль, что его члены намерены "принять конкретные меры" в области ограничения вооружений и разоружения, которым отводится треть декларации. Они констатируют, что распространение всех видов оружия массового уничтожения представляет "угрозу международному миру и безопасности", и делают ряд относящихся к этому заявлений²¹. В связи с такими широкими формулировками ожидается, что хотя бы некоторые из его членов захотят, чтобы Совет принял меры в будущем в этих областях, основываясь на пока не применявшейся и имеющей ограниченную сферу действия статье 26 Устава ООН.

В более широком плане роль Совета в последнее время значительно расширилась в двух областях, которые часто взаимосвязаны, — внутренние дела и гуманитарная помощь. На протяжении многих лет ООН неоднократно способствовала разрешению внутренних конфликтов, но всегда специально обосновывала свои действия. В дополнение к классическим вопросам деколонизации, таким как Намибия и Западная Сахара, ООН играла очень важную роль в установлении мира среди оппозиционных групп в Никарагуа. Сейчас подобные процессы происходят в Сальвадоре, Анголе и Камбодже. Такого рода вовлеченность объясняется в каждом случае тем, что эти внутренние конфликты были результатом регионального конфликта, угрожающего миру и безопасности, что оправдывало вмешательство ООН.

Ирак также может относиться к особому случаю. Здесь присутствие ООН было исключительным. Помимо роли собственно в ограничении вооружений Ирака, что отмечалось ранее, ООН в действительности обеспечила защиту курдских и шиитских меньшинств, которым угрожало их собственное правительство на их собственной территории²². ООН продолжает также контролировать внутренние экономические и торговые отношения Ирака для того, чтобы заставить его выполнить требования ООН о компенсации Кувейту и другим государствам, финансирования различных операций ООН и гуманитарной помощи собственному населению страны²³. Однако и эта ситуация объясняется особыми причинами: добиться обеспечения того, чтобы агрессор не смог напасть на кого бы то ни было.

После Ирака появилось несколько других случаев, которые постепенно расширили роль Совета. Во-первых, это ситуация в Югославии, конфликт в которой, будучи внутренним в своей основе, получил распространение за пределами ее границ. Миротворческая операция в Югославии сейчас находится в процессе полного развертывания²⁴. Вместе с тем Совет принял меры предосторожности, основывая свою вовлеченность на утверждении, что продолжение

конфликта в Югославии представляет угрозу международному миру и безопасности и что он только организовал миротворческую операцию и наложил эмбарго на поставки оружия по просьбе самой Югославии²⁵.

Совсем недавно Совет определил также, что продолжение конфликта в Сомали (внутренний конфликт) представляет угрозу международному миру и безопасности, и подошел к этому всесторонне. Соответствующие резолюции включают многочисленные ссылки на гуманитарную помощь. В этом случае он также налагал эмбарго на оружие²⁶.

Недавнее назначение Генеральным секретарем специального представителя в Нагорный Карабах и его отъезд с миссией по выяснению фактов по данному вопросу, который также в большой степени является внутренним этническим кризисом, – другой пример активной вовлеченности ООН в подобные проблемы.

Наконец, несмотря на участие ООН в процедуре контроля за выборами в Гаити, свержение демократически избранного правительства президента Аристида было явно внутренним делом, мало имеющим отношение к международному миру и безопасности. В данном случае Совет Безопасности не принял резолюции, но впервые провел заседание по сугубо внутреннему вопросу и уполномочил своего Председателя сделать заявление, объявляющее подобное положение неприемлемым. Тем временем члены Организации американских государств – организации, которой также запрещено вмешиваться во внутренние дела ее членов, – объявили о санкциях против Гаити, хотя и не обязательных²⁷.

Думается, что это чередование чрезвычайных случаев в течение последних двух лет не случайно. С гуманистических позиций всегда было трудно согласиться с тем, что конфликты, потеря жизни и разрушения могут легко переноситься только потому, что это происходит лишь в одном государстве. Сейчас мир изменился. Перемены в Восточной Европе, конечно, создали новую, нестабильную ситуацию, которая вызывает озабоченность со стороны многих государств, и в целом многие вопросы, которые традиционно рассматривались как чисто внутренние, сейчас вызывают законную международную озабоченность. Это справедливо для проблем, которые определенно не могут быть разрешены без международного сотрудничества. Как может быть, например, решено большинство экологических или экономических проблем без их изучения и действий в глобальном масштабе?

Международная мораль также изменилась. Многие нарушения прав человека, например те, которые не так давно игнорировались, сейчас осуждаются и расследуются гораздо быстрее. Большое давле-

ние оказывается также на государства с целью принятия и ускорения необходимой гуманитарной помощи. Трудно сейчас предположить, чтобы такие широкомасштабные трагедии, которые случились, например, в Уганде или Камбодже несколько лет назад, могли так долго не ставиться в повестку дня ООН. С другой стороны, необходимо признать, что решения осуществлять операции в условиях, которые могут не полностью подпадать под все традиционные требования для операций по поддержанию мира, например для гуманитарных целей, вероятно, будут иметь практические последствия, которые нужно предусматривать, особенно для безопасности лиц, осуществляющих такие операции.

В заключение особо следует упомянуть повышение в течение последних двух лет эффективности роли ООН в предотвращении конфликтов – традиционно слабого звена в деятельности ООН. Генеральная Ассамблея, новый Генеральный секретарь и многие государства индивидуально – все стали проявлять большую озабоченность в необходимости превентивных мер²⁸. Учитывая внимание, уделяемое снова этому аспекту безопасности и недавней декларации заседания Совета Безопасности на высшем уровне²⁹, нет причин не верить, что Совет Безопасности сможет в конце концов успешно предотвращать угрозы миру, а не только устранять их, таким образом выполняя все требования § 1 статьи 1 Устава ООН.

Сказанное позволяет высказать несколько положений общего характера.

Как положительный фактор следует отметить, что ООН более активна и созидательна в ее поисках политических решений, чем когда бы то ни было. Сфера действия ее миротворческой деятельности расширилась и сейчас включает внутренние вопросы, права человека, гуманитарные вопросы, международный терроризм, ограничение вооружений и т.д. Хотя и несомненно, как отмечалось ранее, что импульсом к этим переменам была трансформация отношений между Востоком и Западом, было бы ошибкой предполагать, что активность Запада была единственной причиной этой обновленной сферы деятельности. Она также отражает общую озабоченность и подходы, которые все больше и больше разделяют государства всех регионов, в частности в областях демократического развития и прав человека (например, заинтересованность Африки в вовлеченности ООН в дела Сомали).

Остается ожидать, выдержит ли эта эволюция проверку временем. Существуют, кроме того, по крайней мере два потенциальных препятствия для дальнейшего расширения миротворческой роли ООН.

Первое заключается в том, что развивающиеся страны искренне озабочены объективным влиянием западных держав на Совет Безопасности и отходом от традиционных принципов или конвенций, в частности возможностями ограничить внутренние маневры государств. Именно поэтому неприсоединившиеся страны (и Китай в том числе) так тщательно оформляют включение любого нового вопроса в известные рамки, касающиеся мира и безопасности, часто ценой довольно эластичных определений. В силу этого и последние действия Совета в деле Локерби были приняты неохотно даже теми государствами, которые не симпатизируют Ливии, из-за их потенциальной возможности стать прецедентом. В Совете проголосовали "за" десять государств и пять воздержались, что по современным стандартам является ограниченным одобрением.

По этим же причинам раздаются призывы к большей открытости и большей связи между Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей, где влияние развивающегося мира значительно больше. Усилия по включению в повестку дня Совета проблем торговли наркотиками, например, провалились по этой причине, и вопрос был рассмотрен только на Ассамблее. Выражается также озабоченность в связи с неодинаковым рассмотрением различных регионов, например Югославии и Сомали, причем переориентация интересов объясняется составом Совета. Другими словами, несмотря на большую совместимость философий, чем прежде, остаются реальными основы для различных форм противоречий между Севером и Югом, осложняющиеся увеличивающимися проблемами передачи ресурсов от развивающихся стран.

Вторым и заключительным препятствием для расширения роли ООН являются различные проблемы ресурсов. Финансовые вопросы, в частности, достигли беспрецедентной важности в ходе переговоров Совета Безопасности с теми государствами, которые требуют активности ООН, но жалуются на стоимость соответствующих операций. Деятельность ООН по сохранению и обеспечению мира пока еще не является неотъемлемой частью политики национальной безопасности государств. Это может быть совершенно понятно с внутривнутриполитической точки зрения, но если мнение, которое иногда приводится, о том, что полуторадневная операция "Буря в пустыне" станет ежегодной практикой операций по поддержанию мира по всему свету, правильно, то может быть законным образом поставлен вопрос о пересмотре правительствами своих установившихся приоритетов.

¹ Резолюция Совета Безопасности 418 от 4 ноября 1977 г., 558 от 13 декабря 1984 г., 591 от 28 ноября 1986 г.

² Резолюция Совета Безопасности 232 от 16 декабря 1966 г., 253 от 29 мая 1968 г., 277 от 18 марта 1970 г., 388 от 6 апреля 1976 г., 409 от 27 мая 1977 г.

³ Резолюция Совета Безопасности 83 от 27 июня 1950 г., 84 от 7 июля 1950 г.

⁴ Резолюция Совета Безопасности 678 от 29 ноября 1990 г.

⁵ См. Нота Председателя Совета Безопасности. Док. ООН S/23500 от 31 января 1992 г.

⁶ См. Устав ООН, статья 24(1): "Для обеспечения быстрых и эффективных действий Организации Объединенных Наций ее Члены возлагают на Совет Безопасности главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и соглашаются в том, что при исполнении его обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от их имени".

⁷ См. Статья 2(7) Устава ООН: "Настоящий Устав ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от Членов Организации Объединенных Наций представлять такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава; однако этот принцип не затрагивает применения принудительных мер на основании Главы VII".

⁸ См. например, резолюция 46/51 Генеральной Ассамблеи "Меры по ликвидации международного терроризма", принятая без голосования 9 декабря 1991 г.

⁹ Резолюция Совета Безопасности 635 от 14 июня 1989 г.

¹⁰ Резолюция Совета Безопасности 638 от 31 июля 1989 г.

¹¹ Резолюция Совета Безопасности 687 от 3 апреля 1991 г.

¹² Резолюция Совета Безопасности 731 от 21 января 1992 г.

¹³ Резолюция Совета Безопасности 748 от 31 марта 1992 г.

¹⁴ См. Нота Председателя Совета Безопасности. Док. S/23500.

¹⁵ Резолюция Совета Безопасности 232.

¹⁶ Резолюция Совета Безопасности 418.

¹⁷ Резолюция Совета Безопасности 713 от 25 сентября 1991 г.

¹⁸ Резолюция Совета Безопасности 733 от 23 января 1992 г.

¹⁹ Резолюция Совета Безопасности 748.

²⁰ Резолюция Совета Безопасности 661 от 6 августа 1990 г.

²¹ Нота Председателя Совета Безопасности. Док. S/23500.

²² Резолюция Совета Безопасности 688 от 5 апреля 1991 г.

²³ См. например, резолюции Совета Безопасности 687, 692 от 20 мая 1991 г., 699 от 17 июня 1991 г., 705 от 15 августа 1991 г., 706 от 15 августа 1991 г.

²⁴ Резолюция Совета Безопасности 743 от 21 февраля 1992 г., 749 от 7 апреля 1992 г.

²⁵ См., например, резолюции Совета Безопасности 713, 721 от 27 ноября 1991 г. и письмо от 26 ноября 1991 г. постоянного представителя Югославии Председателю Совета Безопасности, содержащееся в Док. ООН S/23240.

²⁶ Резолюции Совета Безопасности 733, 746 от 17 марта 1992 г., 751 от 24 апреля 1992 г.

²⁷ Резолюция Организации американских государств MRE/Res.1/91 "Поддержка демократического правительства Гаити" (см. Док. ООН S/23131 от 9 октября 1991 г.) и резолюция ОАГ MRE/Res.2/91 "Поддержка демократии в Гаити" (см. Док. ООН S/23132 от 9 октября 1991 г.).

²⁸ Резолюция Генеральной Ассамблеи 43/51 "Декларация о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли ООН в этой области", принятая без голосования 5 декабря 1988 г.; резолюция 46/59 "Декларация о расследовании обстоятельств Организации Объединенных Наций в области поддержания международного мира и безопасности", принятая без голосования 9 декабря 1991 г.

²⁹ Нота Председателя Совета Безопасности. Док. S/23500.