

Протокол Тсвалу*

Принципы и Основные Направления Деятельности Миротворческих Миссий

The Tswalu Protocol

Principles and Guidelines for Peace-Building Missions

Январь 2008 года

1. ВВЕДЕНИЕ И ЦЕЛИ

Протокол Тсвалу четко формулирует консенсус, достигнутый на основе опыта группы гражданских и военных специалистов, научных сотрудников, независимых организаций, правительственных учреждений и глав государств, которые находились в эпицентре миротворческих миссий. Он предназначен стать ориентиром для руководителей будущих международных операций.

Протокол Тсвалу признает *временный (особый)* характер международного реагирования на вооруженный конфликт и неспособность государства разрешить его. Вместо призывов к большей координации он предлагает набор принципов и рекомендаций, которые будущие миротворцы могут использовать для нейтрализации ограничений, присущих любым многосторонним операциям.

2. ЧТО ТАКОЕ МИРОТВОРЧЕСТВО?

Существует два противоположных взгляда на то, что представляет собой миротворчество. ООН определяет миротворчество как усилия, направленные на создание потенциала, примирение и социальные преобразования. Согласно этому взгляду, миротворчество – это долгосрочный процесс, который происходит *после того*, как силовой конфликт замедлился или прекратился.

Министерство Обороны Соединенного Королевства описывает миротворчество как политические, экономические, социальные и военные мероприятия, направленные на укрепление политического урегулирования для устранения причин конфликта. В соответствии с этим взглядом миротворчество может осуществляться во время продолжающегося конфликта, как в Афганистане, опыт которого послужил импульсом для подписания Протокола Тсвалу.

* **Процесс Тсвалу**, породивший этот **Протокол**, включал две официальных встречи: на Озере Киву в Руанде, 21–22 июля 2007 г.; в заповеднике Тсвалу Калахари, 29 ноября–1 декабря 2007 г. Список участников прилагается в конце настоящего документа. Всеобъемлющий «миротворческий диалог» также был расширен за счет широкого привлечения внешних консультантов по официальным документам и настоящему **Протоколу**. **Процесс** был организован Фондом Брентхерст (www.thebrenthurstfoundation.org) совместно с Датским Агентством Международного Развития (Danida).

Протокол Тсвалу основан на более широком определении миротворчества, закрепленном в подходе Министерства Обороны Великобритании, с учетом того, что миротворческие усилия могут предприниматься до завершения конфликта. Таким образом, миротворчество является синонимом «стабилизации», и задача его заключается в поддержке стран, выходящих из конфликта путем предотвращения или сокращения насилия, защиты людей и ключевых институтов, продвижения политических процессов, ведущих к большей стабильности и подготовки к долгосрочной политике, основанной на неприменении насилия и развитии.

3. ПОЧЕМУ НЕОБХОДИМ ОБЩИЙ ПОДХОД

За последние 15 лет миротворческие операции терпели неудачу частично из-за того, что они не соответствовали следующим характеристикам:

- **Безопасность:** Некоторые местные силы противодействуют миротворческому процессу, враждебное правительство, и международные игроки. Зачастую эту проблему называют «помехой».
- **Стратегическое планирование:** Внешние игроки не могут определить согласованные условия окончания операции, которые привнесли бы общие цели в их совместную операцию.
- **Руководящие Органы:** Отсутствие признанных руководящих органов, которые могли бы координировать деятельность различных независимых организаций, участвующих в международной операции.
- **Образование и осведомленность в области культуры:** Иностраный персонал не имеет достаточных знаний о местной культуре.
- **Местные возможности:** Деятельность донорских организаций тормозится отсутствием национальных специалистов, способных выполнять сложные проекты в государственном секторе.
- **Допущение рисков:** Международные операции слишком медлительны в *действительной* передаче полномочий местным партнерам из-за недостаточного доверия или боязни неудачи.
- **Финансирование:** Внешнее финансирование может подрывать мирное урегулирование из-за отсутствия систематичности и благодаря учету политических последствий. Поскольку процедуры финансовой отчетности местного правительства часто неадекватны, механизмы финансирования могут быть медленными, непредсказуемыми и временными, что ставит под вопрос жизнеспособность такой деятельности. Внешнее финансирование также может руководствоваться в большей

степени механизмами отчетности, аудита и требованиями бюджетного цикла, чем потребностями страны пребывания.

- **Рабочие места и Основные Услуги:** Программы по созданию рабочих мест и основных услуг, имеющие ключевое значение для укрепления мира, не становятся приоритетными и редко дают адекватные результаты.

4. ПРИНЦИПЫ

Каждый сектор международных операций должен руководствоваться следующими принципами. Успех предыдущих миссий ставился под угрозу в результате несоответствия ключевым принципам:

- **Местная легитимность:** Несмотря на успех миротворчества в краткосрочной перспективе, в конечном счете, миротворческая кампания потерпит неудачу, если местное правительство не сможет убедить людей в правоте своего дела.
- **Согласованность усилий:** Оперативная согласованность в определении приоритетов миротворческих потребностей и согласие на стратегическом и оперативном уровне. Определение приоритетов в различных секторах оперативной деятельности требует наличия структур, занимающихся координацией; при этом потребности страны пребывания имеют приоритет по отношению к национальным или организационным интересам внешних игроков. Обеспечение широкого согласования с этими структурами до их развертывания чрезвычайно важно. В принципе стратегическая согласованность и координация – это компетенция правительства страны пребывания, но в случаях, когда правительства переходного периода слабы, координация потребует также и внешних рамок. Согласие по широкому спектру стратегических задач и координационным механизмам не должно ущемлять и накладывать ненужные ограничения на независимость международных агентств.
- **Отчетность:** Все игроки, участвующие в миротворческом процессе, должны подчиняться законным регулирующим органам по возможности подотчетным местному правительству, состоящему в партнерских отношениях с международными игроками, что необходимо для обеспечения прозрачности и отчетности. Это относится ко всем международным организациям и силам, частным охранным компаниям, неправительственным организациям, а также местным агентствам.
- **Прагматизм:** Успех требует *реалистического* понимания того, чего можно достичь. Факторы, влияющие на реалистическую оценку, включают все угрозы безопасности процесса, местные возможности, согласованность действий, уровень международной политической воли и ресурсов, а также учет местной политической культуры и истории.

- **Непредвзятый коммуникационный обмен:** Достоверный и непредвзятый коммуникационный обмен со стороны миротворческих организаций чрезвычайно важен для завоевания доверия и поддержки местного населения.
- **Роль женщин:** Женщины, представляющие собой особо уязвимую категорию, непропорционально страдающую от конфликта, являются ключевой силой миротворческого процесса и урегулирования конфликта.
- **Общность цели:** Внешние игроки и местное правительство должны иметь общее понимание потребностей страны пребывания и долгосрочной цели международной инициативы до формулирования рекомендаций.

5. СОВМЕСТНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ ЗАДАЧ

Успешное миротворчество требует восстановления функционирующего государства, сосредоточивающего свои усилия на безопасности, развитии и управляемости. Эти три задачи чрезвычайно важны для любых миротворческих усилий, и должны обычно решаться в следующем приоритетном порядке:

- **БЕЗОПАСНОСТЬ:** Это главная цель любой миротворческой стратегии. Безопасность включает общую общественную безопасность, а также национальную и международную безопасность. Миротворческие силы должны использовать преимущества, которые дает так называемый «золотой час», то есть период непосредственно после окончания основных боевых действий, для установления безопасной среды. Следующие за этим миротворческие действия должны проводиться в контексте плана стабилизации, включающего как иностранные, так и местные усилия. Совместные вооруженные силы должны действовать в соответствии с согласованной общей доктриной (определяемой в идеале до начала операций). Эти силы должны иметь подготовку и ресурсы, чтобы решать вопросы безопасности, возникающие после завершения конфликта, такие как потоки беженцев, а также должны осуществлять проекты в сфере общественных работ, дающие быстрые результаты. Приоритет должен отдаваться быстрому восстановлению местных сил безопасности и пограничных сил, препятствующих свободному передвижению «деструктивных сил». Этот процесс должен включать ранние и адекватные меры по разоружению, демобилизации и социально-экономической реабилитации бывших участников боевых действий.
- **РАЗВИТИЕ:** Безопасность и развитие – это взаимодополняющие элементы. Актуальность здесь такова: Более половины стран, в которых прошли гражданские войны, в течение 5 лет снова скатываются к войне. Уроки, извлеченные из успешных и неуспешных примеров пост-военных стран, настойчиво диктуют необходимость стимулировать предпринимательскую деятельность и создавать занятость населения, и особенно демобилизованных солдат. Высокие темпы экономического роста решительно

увеличивают шансы на успех миротворчества. Для достижения устойчивого цикла роста, стабильности и развития, должна быть стратегия, которая отдает приоритет созданию благоприятных условий для развития предпринимательства, включая сокращение расходов на ведение бизнеса, продвижение главенства закона, надлежащим образом защищающего права, стабилизацию валюты и обеспечение предсказуемости налоговой и регулирующей политики. Миротворческие усилия должны добиваться работы ключевых министерств, при необходимости за счет предоставления помощи в техническом и административном персонале. Этапы развития и предоставления помощи должны планироваться и соответствовать планам опубликованных сокращений расходов, задачам, связанным с соотношением предоставляемой помощи и внутреннего валового продукта. Необходимо идентифицировать препятствия на пути развития бизнеса и решать эти проблемы. Программы общественных работ могут одновременно сократить безработицу и препятствовать оттоку рабочей силы к деструктивным силам. Даже в случаях неизбежной экспертной помощи присутствие иностранных специалистов должно быть как можно менее заметным, а правила (условия оказания помощи) должны соответствовать базовому минимуму, не подлежащему обсуждению. Необходимо уделять внимание тому, чтобы политика не строилась на основе институциональных предрассудков и культуре внешних игроков. Одинаково важным для долгосрочного развития будет быстрое восстановление образовательных служб, что является жизненно важной миротворческой функцией в развитии коллективного изложения фактов и истории, а в некоторых случаях и возрождения коллективного национального самосознания, разрушенного войной.

- **УПРАВЛЯЕМОСТЬ:** Внешние действия, координируемые единственной властью, находящейся в стране, должны быть направлены на улучшение способностей и легитимности местных партнеров. Деятельность должна быть направлена на ключевые сферы, такие как государственная служба и избирательная комиссия. Такие программы должны поддерживаться мощной коммуникационной стратегией. Это необходимо для создания механизмов учета местного мнения и усвоения уроков, которые внешние игроки могут извлечь из местных стратегий преодоления. Со временем донорская поддержка местных СМИ должна уступить место частным СМИ, чтобы эта поддержка не разрушила доверие к местным средствам массовой информации. Учитывая роль международных СМИ в определении успешности или неуспешности миссий, должно быть понимание того, что могут сделать внешние послания для построения общественной поддержки в странах-участницах операций. Информационные операции и сообщения должны иметь упреждающий, устойчивый и скоординированный характер на самом высоком уровне. Внутри страны все сообщения должны быть пронизаны идеями всестороннего политического представительства и легитимности правительства.

6. РЕАЛИЗАЦИЯ ЗАДАЧ И СОХРАНЕНИЕ СОГЛАСОВАННОСТИ

В большинстве миротворческих операций международного консенсуса по ряду вопросов добиться будет невозможно. Будут возникать трения в отношении приоритетности и путей реализации задач. Лишь часть этих трений можно будет разрешить совместными усилиями. (Резолюции Совета Безопасности ООН и связанные с ними инструкции редко предлагают пути разрешения в этих вопросах.) Никакие миротворческие рекомендации не могут давать готовых решений по всему спектру дилемм, которые могут возникать на месте. Как и всегда, действия должны быть основаны на правильном понимании местной культуры, политики и динамики конфликта. Международная операция должна гибкой и адаптируемой, но также должна гарантировать, что ее деятельность не нарушает ключевых принципов и не отклоняется от согласованного миротворческого плана в такой степени, чтобы это могло подвергнуть миссию опасности.

Протокол Тсвалу служит ориентиром для принятия решений в обстоятельствах «тяжелого выбора», как в нижеперечисленных случаях из недавнего миротворческого опыта:

- **Построение государства против примирения.** Возрождение государства часто отождествляют с примирением, но на практике построение государства по своей природе часто приводит к конкуренции и конфликтам. Это ставит фундаментальный вопрос «кто управляет?» и определяет тех, кто контролирует государственные активы. В частности, обстоятельства определяют сроки проведения выборов, которые должны проводиться либо на раннем этапе, либо должны быть отложены в интересах сохранения мира. Вместе с тем даже во втором случае важно признавать, что процесс разрешения политического конфликта по ключевым вопросам может быть конструктивным и способствовать более широкому примирению.
- **Работа с против работы над государством.** Миротворческие операции почти всегда имеют мандат восстановления способности государства. Но иногда государственные власти чинят препятствия или некомпетентны. В краткосрочной перспективе миротворцы могут предпочесть работать над, нежели с государственными властями, даже ценой ослабления самих институтов, которые они стремятся восстановить. Но, если необходимость «работать над» связана с преступным характером правительства, продолжение жизнеспособности миротворческой миссии должно подчиняться тщательному внутреннему анализу, и, в крайнем случае, должно быть прекращено, если правительство перестает быть партнером.
- **Государство против негосударственных органов.** Часто в отдаленных районах проблемных государств нет присутствия правительственных органов. Международные игроки, таким образом, вынуждены работать с теми, кто является местной «властью» (например, традиционные старейшины, лидеры местного ополчения, самопровозглашенные мэры или губернаторы, духовенство и т.д.). Несмотря на

важность тщательной оценки и местных знаний при выборе конкурирующих сил, даже хорошо обоснованный выбор иногда провоцирует местные конфликты.

- **Конституция/формальное торжество закона против обычного права.** Официальные судебные и полицейские функции во многих пост-военных государствах, особенно в бедных, обычно бывают слабыми. В таких случаях местные коммуны в основном полагаются на обычное право или на религиозные законы (такие, как *шариат*), и на различные неконституционные средства полицейского контроля и поддержания общественного порядка. Внешние игроки сталкиваются со сложным выбором – признавать и сотрудничать ли с этими неофициальными структурами, или настаивать на создании официальных судебных и полицейских структур. Это особенно сложно в проектах, направленных на восстановление «торжества законности». Работа только с официальными структурами опасна недооценкой действительно работающих структур; отказ от официальных структур безопасности таит опасность поставить под сомнение управляемость и развитие. Тот факт, что внешние миротворцы все больше ищут пути выстраивания партнерских отношений со слабыми государственными структурами и неофициальными структурами управления, такими как проекты по восстановлению полицейских функций в коммунах, отражает первенство ключевого принципа *действительной* передачи полномочий местным силам.
- **Недискриминационное распределение контрактов против пропорционального представительства социальных групп.** Распределение контрактов миротворцами в сфере занятости, аренды, материально-технического обеспечения и строительства – это ключевой источник доходов, который может провоцировать конфликты. Внешние игроки часто должны выбирать между контрактными системами, основанными исключительно на достоинствах *против* местных обязательств по ротации контрактов с учетом этнических групп или других критериев. Несмотря на то, что последний подход может способствовать сохранению мира путем предоставления каждой группе ее «очереди», он подрывает принцип достоинств. Он также может провоцировать удорожание миротворческих миссий. Тем не менее, лучшим выбором из двух непривлекательных вариантов является минимизация более вредных последствий местных систем, нежели попыткам навязывать непривлекательные иностранные структуры, которые вероятнее всего будут вызывать неприязнь и, в конечном счете, будут отвергнуты.
- **Мир против правосудия.** Требования об аресте лиц, подозреваемых в совершении военных преступлений, исходящих от местного населения или от международных правозащитных групп, могут противоречить потребности в недопущении насилия, провоцируемого деструктивными силами. Практически каждая миротворческая миссия сталкивается с компромиссом «мир *против* правосудия». В той мере, в которой

допускает международная политическая воля, решения должны основываться на желании национальных властей и населения, а не на желании внешних игроков.

- **Местное право собственности против эффективности.** Необходимость передачи прав собственности в руки местных игроков может противоречить потребности скорейшего выполнения тех или иных задач. Эта проблема усугубляется все большим использованием количественных показателей для оценки эффективности внешней миротворческой деятельности.
- **Гражданское общество против государства.** Активное гражданское общество считается важным элементом сильной демократии, а местные гражданские организации (неправительственные организации) часто являются самыми эффективными партнерами проектов развития. Вместе с тем необходимость направлять финансирование через государственные институты для усиления их возможностей и легитимности также важна. Слишком большой объем помощи через местные неправительственные организации может подрывать возникающие государственные институты, например, в результате оттока лучших государственных служащих. Миротворцы должны делать обоснованный выбор, направленный на сбалансированное партнерство с обоими типами игроков.

7. ДЕСЯТЬ ШАГОВ В НАПРАВЛЕНИИ ОПЕРАТИВНОЙ СОГЛАСОВАННОСТИ

Протокол Тсвалу определяет десять мероприятий, направленных на улучшение эффективности миротворческих операций.

1. План Кампании: Для управления миротворческим процессом необходимо разработать на раннем этапе миротворческой операции «план кампании», авторство которого и руководство которым принадлежит местному правительству, и которому военные и другие международные организации оказывают содействие, что позволит создать согласованный и поэтапный фокус миротворческих усилий.

2. Создание Согласованности: Необходимо на начальном этапе миссии создать комитет высшего уровня под руководством правительством – Стабилизационную Рабочую Группу (СРГ), по образцу Политической Рабочей Группы (ПРГ) в Афганистане (по сути «кабинет развития военного времени») для координации международных и местных программ, направленных на управляемость, развитие и безопасность.

3. Руководящие Страны: Правительство страны пребывания является руководящей силой. Однако оно уязвимо из-за большого объема местных потребностей и внешних предложений о содействии. В тех случаях, когда существует такая угроза, внешние страны могут получать задачи в определенных секторах безопасности и развития, но при этом необходимо, чтобы они оставались подотчетными структурам страны пребывания и не действовали автономно.

4. Создание Возможностей: Передача полномочий местным структурам должна начинаться как можно раньше. Необходима ясность в понимании недостатков технократических и управленческих возможностей для определения требующихся улучшений и содействия. При этом акцент в большей степени должен делаться на институты, а не на личности.

5. Экономическая Оценка: Тщательный аудит местной экономики – это приоритет раннего этапа миротворческой миссии, который позволит создавать программы донорской помощи. Миротворчество должно быть основано на четком понимании конкурентных преимуществ и слабостей экономики, включая факторы роста и ключевые факторы экспорта.

6. Фокус и Приоритеты Гуманитарной Помощи: Гуманитарная помощь должна быть сфокусирована, а ее задачи должны быть выстроены с учетом приоритетов. Одни вопросы важнее других. Попытка заниматься всем одновременно гарантированно обречена на неудачу. Внешнее финансирование должно быть направлено на те сферы, в которых некоторые условия успешности экономики уже существуют: другими словами, следует развивать существующий рынок, нежели создавать новый.

7. Создание Рабочих Мест: Внимание должно быть направлено на поддержку занятости и сокращение расходов на ведение бизнеса – от совершенствования политики к совершению физической инфраструктуры. Программы общественных работ могут содействовать управлению энтузиазмом больших ожиданий, которые всегда присутствуют при завершении конфликтов. Эти ожидания редко ослабевают, а на практике даже тем больше возрастают, чем больше делает правительство.

8. Кодекс Поведения: Частные охранные компании теперь стали неотъемлемой частью миротворческой среды. Необходимы культурные изменения для приятия, использования и регулирования их деятельности. Деятельность, как частных охранных компаний, так и международных неправительственных организаций, можно регулировать при помощи кодексов поведения. Необходимо пересмотреть международные законы, чтобы учесть эту новую картину безопасности.

9. Информация и Сообщения: Необходима стратегическая информационная кампания, направленная на осторожное информирование местной, региональной и международной аудитории.

10. Сохранение Динамики: Непрерывность внешней миротворческой миссии чрезвычайно важна для сохранения динамики, что способствует убеждению населения. Это требует более длительных сроков ротации высшего военного и не военного персонала.

* * * *

УЧАСТНИКИ ПРОЦЕССА ТСВАЛУ *

Сопредседатели

Пол Кагаме (Его Превосходительство), Президент Руанды ***

Франсиско Сантос (Его Превосходительство), Вице-президент Колумбии ***

Иб Петерсен (Почетный), Министр Иностранных Дел, Дания***

Карлтон Фулфорд (Генерал Морской Пехоты США, в отставке), США**

Участники дискуссии

Адам Кобб (Проф.), ВВС США, Военно-Воздушная Академия, База ВВС, Максвел, Алабама, США*

Агостино Закариас (Доктор), Программа Развития ООН, Зимбабве*

Эндрю Стюарт (генерал-майор в отставке), Великобритания*

Ато Йемане Кидане (господин), Центр Политических Исследований и Диалога, Эфиопия*

Брауни Самукай (почетн.), Министр Обороны, Либерия*

Крис Вернон (Полковник), Заместитель Командующего: ИМАТТ, Сьерра-Леоне*

Кристофер Кокер (Проф.), Лондонская Школа Экономики, Великобритания*

Даниэль Плетка (госпожа), Американский Институт Предпринимательства, США*

Дэвид Ричардз (генерал-лейтенант, Сэр), Командующий: Международные Силы Содействия Безопасности IX, Корпус Сил Быстрого Реагирования Союзнических Войск, Великобритания*

Доминик Медли (господин), Медийная Группа Мобу, Афганистан*

Доминик Орсини (Докт.), Бывший политический советник ООН и Европейского Союза, Босния и Афганистан*

Эммануэль Караке Керензи (генерал-майор), Заместитель Командующего Силами Африканского Союза, Дарфур**

Франк Мугамбаге (генерал-майор), Секретариат Президента, Руанда*

Франк Перл (Почетн.), Alta Consejería para la Reintegración, Presidencia, Колумбия***

Франк Рузагара (Бригадный генерал), Командующий: Военная Академия, Руанда

Джордан Райян (Посол), Заместитель Специального Представителя Генерального Секретаря, Либерия*

* (* только мероприятие в Тсвалу); (** только мероприятие в Киву); (***) заочное участие)

Келли Лангдорф (Полковник), Офис Министерства Обороны, США*

Киеран Прендергаст (Сэр), Бывший Заместитель Генерального Секретаря ООН-Генерал,
Великобритания*

Ларри Свантнер (Полковник в отставке), США

Монтгомери МакФейт (Докт.), Советник по социологическим вопросам: Гуманитарная
Системная Программа Армии США, США*

Патрик Мазимхака (Почетн.), Заместитель Председателя, Африканский Союз

Пол Вулфовиц Почетн.), Американский Институт Предпринимательства, США*

Питер Джувенал (господин), Gandamack Lodge, Афганистан*

Рори Стюарт (господин), Фонд Turquoise Mountain, Афганистан*

Шаха Али Риза (госпожа), Всемирный Банк, США*

Стив Стед (Контр-адмирал в отставке), Фонд Brentхерст, ЮАР

Ванс Серчук (господин), Секретариат Сенатора Либермана, США*

Авторский коллектив, работавший над документами

Алистер Харрис (господин), Группа Pursue, Ливан

Азиз Хакими (господин), Группа Killid, Афганистан**

Билл Берд (Докт.), Всемирный Банк, США

Крис Браун (генерал-майор), Начальник Штаба, Международные Силы Содействия Безопасности IX; Командир Соединения: Северная Ирландия, Великобритания

Крис Паркер (генерал-лейтенант в отставке), Центр Исследований в сфере Обороны и Международной Безопасности (ЦИОМБ)), Великобритания

Дейл Лаутенбах (госпожа), Всемирный Банк, США

Дики Дэвис (Бригадный Генерал), Главный Инженер: Международные Силы Содействия Безопасности IX; Заместитель Главного Плановика: Лэнд, Великобритания

Мартин Эдмондс (Проф.), ЦИОМБ, Великобритания

Мауро де Лоренцо (господин), Американский Институт Предпринимательства, США

Мишель Паркер (госпожа), Корпорация RAND, США

Шон МакФейт (господин), Центр Двухпартийной Политики, США

Авторы проекта Протокола Тсвалу

Грег Милз (Докт.), Фонд Бренхерст, ЮАР

Джефри Хербст (Докт.), Университет Майами, США***

Джон Макинлэй (Докт.), Кингс Колледж, Лондон, Великобритания

Кен Менкхаус (Докт.), Колледж Дэвидсона, США

Теренс МакНами (Докт.), Королевский Объединенный Институт Исследований в сфере Обороны и Безопасности, Великобритания