



Миссии по стабилизации – уроки основанного на устойчивости миростроительстве

Филипп Х. Флури

Университет Вэньцао, Тайвань, <https://english.wenzao.tw/>

Резюме: Международные миссии по стабилизации часто оказываются безуспешными, о чем свидетельствует тот факт, что в большом количестве стран, принимавших такие миссии, в течение последующих 20 лет вновь разгорелся конфликт. Автор предлагает обратиться к опыту основанного на устойчивости миростроительстве, чтобы получить более успешные примеры. Они остаются в значительной степени неизвестными или игнорируемыми и по-прежнему не пользуются должным вниманием, будь то из-за того, что «неправильная» группа НПО доминирует над программами миростроительства, «неправильные» департаменты и министерства считаются основными партнерами по миростроительству или просто проекты, основанные на устойчивости, недостаточно дорогостоящи, чтобы привлечь внимание. В статье обсуждаются рамки для обеспечения устойчивости и примеры из Гватемалы, Либерии, Тимора-Лешти и Афганистана, а также идентифицируются уроки в результате этих миссий.

Ключевые слова: либеральное миростроительство, стабилизация, стабилизационные миссии, SIGAR, Афганистан, Гватемала, Либерия, Тимор-Лешти, оценка устойчивости, рамки, устойчивость для мира.

Введение

Либеральное миростроительство было преобладающей концепцией миротворческих миссий после распада Советского Союза и исчезновения биполярной мировой системы. Со временем высокие затраты, связанные с либеральными миротворческими миссиями, ростом насильственного экстремизма и государственными спонсорами терроризма, привели к переосмыслению целей и средств интервенции в нестабильных или затронутых конфликтом государствах. Миссии по стабилизации стали новой парадигмой

интервенции, с сильным, если не исключительным, вниманием к безопасности. Однако серьезное внимание к безопасности не обходится без проблем. Чтобы проиллюстрировать это, в докладах Специального генерального инспектора по восстановлению Афганистана (SIGAR) было проанализировано и подробно рассмотрено, что именно пошло не так в усилиях по стабилизации в Афганистане под руководством США. Параллельно с появлением миссий по стабилизации, но редко в тесном взаимодействии с ними, миротворческое сообщество разработало ориентированный на устойчивость подход, определяя местный потенциал для развития и поддержания позитивного мира. В этой статье автор предлагает изучить роль устойчивости в миростроительстве и то, как миростроительство является необходимым дополнением к стабилизации, если целью международных миротворческих миссий должны быть жизнеспособные самодостаточные общества.

Как мы оказались здесь – от либерального миростроительства к стабилизации

Окончание холодной войны ознаменовало начало эры нарастания внутригосударственных конфликтов. Руководящей концепцией международного вмешательства под эгидой региональных организаций или Организации Объединенных Наций на протяжении почти двух десятилетий был «Либеральный мир».¹ Основные послышки либерального мира влекли за собой перестройку/построение государственных институтов на основе демократии, верховенства закона, прав человека и продвижения рыночной экономики как пути к миру и процветанию.

Эта концепция либерального мира в настоящее время практически исчезла, как на практике, так и как теоретическая концепция. Либеральное миротворчество оказалось сложнее и дороже, чем ожидалось. Оказалось также, что местные власти поддерживали его менее бескорыстно, чем предполагалось. Правительства принимающих стран, как правило, сопротивлялись вмешательству и настаивали на выполнении мандатов, соответствующих личным интересам власть имущих. Вследствие этих событий, травмирующего опыта нападений на США 11 сентября 2001 г. и глобального финансового кризиса 2008-2009 годов, западные демократии сместили акцент с продвижения либеральных норм и принципов мира на сочетание

¹ Карту текущих (2020 г.) многосторонних миротворческих операций см. на веб-сайте SIPRI по адресу www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/mro20_fill.pdf. Под «миротворческой операцией» мы понимаем миссии, проводимые одной или несколькими международными организациями. По сути, такие миротворческие миссии не определены четко в международном праве. В «минимальном» определении, предложенном ZIF, www.zif-berlin.org/en/what-peace-operation, миротворческие операции: (1) развертываются международной организацией; (2) с согласия соответствующей принимающей страны; (3) для разрядки кризисных ситуаций, прекращения насильственных конфликтов и обеспечения мира в долгосрочной перспективе.

усилий по борьбе с терроризмом и стабилизации, которое было характерно для международных операций со времени интервенции в Афганистан.

Усилия по стабилизации, начиная с учреждения Миссии ООН по стабилизации на Гаити в 2004 году, включали глобальных партнеров западных заинтересованных сторон и региональные коалиции. Эту тенденцию можно было приветствовать как справедливое разделение бремени и как признак того, что региональные заинтересованные стороны берут на себя большую ответственность за региональную безопасность. Однако развертывание в Мали показало, что беспристрастность миссий ООН по стабилизации может оказаться спорной. Тогда они рискуют оказаться неработающими в поддержку всего пострадавшего населения.

Повестка дня по борьбе с терроризмом и предотвращению насильственного экстремизма и борьбы с ним (PVE / CVE) продвигались правительствами США и других западных стран, чтобы эти вопросы стали центральными в повестке дня таких организаций, как ООН и ОЭСР. Если президент США Джордж Буш объявил *Войну с терроризмом*, то она продолжалась и при администрации Обамы с более изощренным подходом: были ограничены боевые действия в Ираке и Афганистане и была одобрена новая ограниченная стратегия с упором на использование специальных сил и удары дронов (точечные убийства). Были привлечены местные вооруженные силы, их обучали и экипировали за счет бюджета, выделенного на операции. Таким образом, театр военных действий расширился за счет Мали, Нигерии, Сомалии и Йемена. Вместо на устранение коренных причин конфликтов, этот подход был направлен на разрешение таких конфликтов с помощью силы. На союзников и партнеров оказывалось давление, чтобы они приняли новую концепцию и взяли на себя часть бремени. Президентство Трампа практически не внесло никаких концептуальных изменений.

Включение региональных и *ad hoc* коалиций в миротворческие операции ООН также оказалось проблематичным. Можно ожидать, что местные органы власти будут иметь собственное мнение о своих соседях и региональных событиях, в том числе о том, кого они считают угрозой региональной стабильности. Эти взгляды обязательно должны быть учтены в мандатах, которые направлены на использование регионального сотрудничества.

С сокращением бюджетов и возвращением геополитики мы, вероятно, увидим больший упор на политическую стабилизацию через существующие формы правления. Стабилизация изображается как более эффективная и соответствующая текущей мировой ситуации и потребностям государств, переживающих конфликт. Однако с учетом того, что при стабилизации уделяется большее внимание безопасности в ущерб управлению и развитию, проявление недостатков такого подхода было лишь вопросом времени. Это уже происходит в Афганистане и Мали.

Тогда энтузиазм по поводу стабилизации, вероятно, будет ограничен во времени, поскольку он смещает акцент с коренных причин конфликтов и дефицита развития, в то же время обеспечивая слабое и коррумпированное

управление, маргинализацию, изоляцию и отсутствие социальной сплоченности. Соответственно, страдает репутация ООН как миротворческой силы. Как сказал Джон Карлсруд в своей пронизательной статье: «Для ООН поворот к стабилизации и борьбе с терроризмом подрывает легитимность организации и ее работу в области посредничества и гуманитарных сфер, и в частности миротворческих операций ООН, и роль миротворческих операций ООН как центрального инструмента в наборе инструментов международного мира и безопасности».²

Уроки американского опыта стабилизации в Афганистане

В недавнем отчете об извлеченных уроках Специальный генеральный инспектор по восстановлению Афганистана (SIGAR) рассмотрел работу США по стабилизации в Афганистане.³ В докладе подробно рассказывается о том, как с 2002 по 2017 год Агентство США по международному развитию, Государственный департамент и Министерство обороны пытались поддержать и легализовать правительство Афганистана в спорных районах.

Стабилизация не определяется одинаковым образом для всех заинтересованных сторон и была консолидирована как явная стратегия США только в 2009 году. Отчет SIGAR удивляет своей необычной откровенностью и тщательностью.⁴ Международные силы содействия безопасности под руковод-

² John Karlsrud, “From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism,” *International Peacekeeping* 26, no. 1 (2019), <https://doi.org/10.1080/13533312.2018.1502040>.

³ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *Stabilization: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan* (SIGAR, 2018), <https://www.sigar.mil/interactive-reports/stabilization/index.html>.

⁴ Согласно отчету SIGAR, «Правительство США сильно переоценило свою способность создавать и реформировать государственные институты в Афганистане в рамках своей стратегии стабилизации» (обратите внимание на формулировку: *способность правительства США создавать и реформировать государственные институты*, выделено автором). Таким образом, стратегия стабилизации и программы, использованные для ее достижения, «не были должным образом адаптированы к афганскому контексту». Большой стабилизационный бюджет, выделенный Соединенными Штатами Афганистану в поисках быстрых успехов, «часто обострял конфликты, способствовал коррупции и укреплял поддержку боевиков». Поскольку коалиция «в первую очередь уделяла приоритетное внимание наиболее опасным районам, она постоянно пыталась очистить их от повстанцев. В результате коалиция не смогла добиться достаточного прогресса, чтобы убедить афганцев в этих или других районах, что правительство может защитить их, если они открыто выступают против повстанцев». Кроме того, «усилия по мониторингу и оценке программ стабилизации в целом были небольшими», а успехи «в стабилизации афганских районов редко длились дольше, чем физическое присутствие коалиционных войск и гражданских лиц». В отчете делается вывод о том, что «стабилизация была наиболее успешной в районах, которые явно находились под физическим контролем правительственных сил».

ством НАТО считали себя находящимися под огромным давлением и ответственными за быстрый прогресс. В результате афганские граждане остались с серьезными сомнениями относительно будущего их личной безопасности и надежности своего правительства. Интересно, что после того как афганских граждан действительно пригласили присоединиться к дискуссии,⁵ некоторые предположения коалиции были подвергнуты сомнению: граждане сочли поведение афганских правительственных чиновников более опасным, чем отсутствие правительства; с самого начала, они не ожидали стабилизации за счет обширных социальных услуг, гарантированных и предоставляемых правительством (Талибан обеспечивал стабильность, «верховенство закона» и даже очень ограниченную систему социального обеспечения); они не ожидали, что стабилизация увенчается успехом, если не будут преодолены противоречивые интересы руководства Афганистана.

Как возможное следствие ограниченных результатов процесса стабилизации в Афганистане, можно было бы утверждать, что лучше забыть о миссиях такого типа. Доклад SIGAR не рекомендует столь радикальных решений. Он скорее предупреждает нас о том, что даже в лучших условиях стабилизация требует времени.

В свете частых ротаций, перезапусков и «волн наращивания» усилия по стабилизации в Афганистане до 2018 года выглядят не как одно непрерывное усилие и процесс в течение 17 лет, а скорее, как 17 однолетних мероприятий, каждое с начальным этапом и поэтапным окончанием, со стоимостью 17-летнего процесса. Кроме того, предусмотренный тип «стабилизации» мог быть достигнут только с помощью сил и подходов, выходящих за рамки задачи и выделенных ей ресурсов. Другими словами: для прочной стабилизации, как это ни парадоксально, требуется нечто большее, чем стабилизационная миссия, и она невозможна без сопутствующей стабилизации государства, гражданского общества и рынков.

безопасности, имели хотя бы небольшую долю местного управления до разработки программ, поддерживались силами коалиции и гражданскими лицами, которые признавали ценность тесного сотрудничества, и которых правительство постоянно привлекало к работе, по мере расширения программирования».

⁵ Автор вспоминает личные интервью с избранными парламентариями всех политических партий в Кабуле в 2010 году. Опрошенные жаловались на то, что не имеют права голоса в усилиях по обороне и безопасности, а также в принятии решений в стране, которые, как утверждается, были полностью отданы на усмотрение президента и его международных советники. Они в равной степени остались в неведении о фактических цифрах бюджета, и тем самым сделало нелепыми все усилия по наращиванию потенциала депутатов и сотрудников парламента в области прозрачности бюджета и надзора за ним. See DCAF Afghanistan Working Group, *Afghanistan's Security Sector Reform Challenges* (Geneva: DCAF, 2011), https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_RPS_Afghanistan.pdf.

Доклад SIGAR завершается рекомендациями правительству США. Их можно рассматривать как послание всем правительствам, заинтересованным в будущих стабилизационных миссиях:

- Даже в наилучших условиях стабилизация требует времени. Без терпения и политической воли для запланированной и длительной работы крупномасштабные миссии по стабилизации, скорее всего, потерпят неудачу. Ожидаемый срок должен составлять минимум 10 лет.
- Большая часть способностей и институтов правительства США, необходимых для крупномасштабной миссии по стабилизации, должна быть создана и поддерживаться между кризисными ситуациями, чтобы они были эффективными, когда они наиболее важны.
- Увеличение финансирования само по себе не может компенсировать неотъемлемые проблемы стабилизации и убеждение, что оно может усугубить эти проблемы.
- Физическая безопасность – основа стабилизации.
- Наличие местного самоуправления является предварительным условием для эффективных программ стабилизации.
- Стабилизация сообществ требует индивидуального подхода.
- Усилия по стабилизации должны строго контролироваться и оцениваться.
- Успешная разработка и реализация стратегии стабилизации требует обширных знаний о государстве и населении принимающей страны.

Виды услуг, которые правительство США стремилось помочь афганскому правительству обеспечить, были излишне амбициозными и не адаптировались к местной среде. В то время как улучшения в сфере здравоохранения, формального верховенства закона, образования и агрокультуры, вероятно, помогли многим афганцам, коалиция и правительство Афганистана стремились предоставить афганцам в спорных районах широкий спектр высококачественных услуг, что выходило далеко за рамки того, что предоставлял Талибан (и ожидало население). Им требовался уровень способностей и легитимности, намного превышающий то, что могло предложить афганское правительство, особенно в отведенное время. Коалиция стремилась построить мир для афганцев, а не с ними.

Миростроительство

Миротворческие организации могут все активнее участвовать в предотвращении насильственного экстремизма. В то время как *противодействие* насильственному экстремизму включает в себя жесткую позицию по вопросам безопасности, *предотвращение* насильственных конфликтов и насильственного экстремизма – нет. Более того, как было признано Генеральной

Ассамблеей ООН и Советом Безопасности в 2016 году, переход от менеджмента конфликтов и реагирования на них к их устойчивому, инклюзивному и коллективному предотвращению может значительно сократить расходы.⁶

Миростроительство определяется по-разному, в зависимости от приоритетов и опыта пишущих по вопросу и практиков. Термин «миростроительство» был придуман норвежским борцом за мир и ученым Йоханом Галтунгом в 1970-х годах, когда он утверждал, что «мир имеет структуру, отличную от поддержания мира и ад хок миротворчества, и что необходимо найти структуры, которые устраняют причины войн и предлагают альтернативы войне в ситуациях, когда может начаться война».⁷

Миростроительство на основе устойчивости, как это практикуется *Международной организацией миростроительства в Женеве*, направлено на выявление специфических для контекста и общества потенциалов, существующих на разных уровнях социальной организации. Потенциалы могут состоять из физической собственности, норм и ценностей, сетей. Они являются источниками средств правовой защиты, к которым можно получить доступ для выживания и/или трансформации конфликта в случае угрозы или бедствия по природным или антропогенным причинам. Вместо того, чтобы сосредотачиваться на слабостях и их устранении, подход устойчивости фокусируется на внутренних ресурсах и возможностях общества и их укреплении.

Если такие способности для обеспечения устойчивости существуют, как их можно выявлять, развивать и применять с пользой? *Рамки для оценки устойчивости* пытаются определить устойчивость как способности к абсорбции, адаптации и трансформации. Последнее, возможно, придется проанализировать и, по сути, осознать в процессе диалога с участием многих заинтересованных сторон. Такая конкретная работа над общими ценностями, интересами и ресурсами вполне может объединить участников, которые ранее отказывались сотрудничать друг с другом (опыт Гватемалы).⁸

⁶ «*Пути к миру*» рекомендуют более согласованные усилия со стороны факторов, определяющих политику, интеграцию профилактических повесток в набор политик и усилий в области развития, инклюзивное и устойчивое развитие, такое как предотвращение конфликтов, развитие и сокращение масштабов нищеты, и отход от традиционных экономических и социальных политик. United Nations and World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington, DC: World Bank, 2018), p. iii, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>.

⁷ Johan Galtung "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding," in *Peace, War and Defense: Essays in Peace Research*, vol. 2 (Copenhagen: Ejlers, 1976), 282-304.

⁸ Автор имел честь быть приглашенным для оценки процесса в Гватемале. Для академической версии наших выводов см. Bernardo Arévalo de León, José Beltrán Dona, and Philipp H. Fluri, eds., *Hacia una Política de Seguridad para la Democracia en Guatemala: Investigación y Reforma del Sector de Seguridad* (Frankfurt: LIT Verlag, 2005).

Подход устойчивости, а не сосредоточение внимания исключительно на выживании в неустойчивой среде, мобилизует «инстинкты и способности к преобразованию».⁹

В то время как стихийные бедствия и гуманитарные кризисы – это ситуации, которые позволяют вернуться к *статус-кво до*, конфликты – нет. Они являются продуктом динамики внутри общества (или между обществами), и процессы, лежащие в основе конфликтов, продолжают развиваться – поэтому устойчивость для обеспечения мира должна быть способностью принимать и трансформировать их.

Устойчивость не ведет к миру автоматически. Устойчивость – это нейтральное понятие, которое может привести как к положительным, так и к отрицательным результатам. Поэтому важно тщательно проанализировать, какие возможности могут привести к установлению мира, а действие каких необходимо смягчать.

Как упоминалось выше, ответственность местных властей, которая повсеместно рассматривается как важная для заслуживающих доверия и устойчивых мирных процессов, может быть обеспечена с помощью подхода, основанного на устойчивости. То, что обычно считается отправной точкой интервенции при миростроительстве, – оценка конфликта, которая выявляет причины и движущие силы конфликта, – может не быть идеальным инструментом для обеспечения такой ответственности на местах. Дополнительная оценка устойчивости, направленная на общую оценку существующих возможностей, может обеспечить путь к прочному миру за счет вовлечения заинтересованных сторон в диалог о том, что объединяет и удерживает вместе людей.

Опыт, полученный Interpeace с помощью подхода обеспечения устойчивости, позволил выработать ряд рекомендаций. Подход, основанный на устойчивости, может обогатить стратегии миростроительства. Было также показано, что он вносит существенный вклад в национальный диалог по миростроительству. Поэтому специалисты-практики могут дополнить свой анализ конфликтов оценкой устойчивости на самых ранних этапах своей работы, направленной на выявление потенциалов, существующих на всех уровнях общества. Следует определить не только потенциалы, обеспечивающие устойчивость, в перспективе ведущие к положительным результатам, но и все качества способствующие устойчивости, включая потенциально отрицательные.

⁹ В Тиморе-Лешти Национальная рабочая группа по гражданскому образованию разработала *Руководство по гражданскому образованию* (на основе ранее выявленных способностей для обеспечения устойчивости). Кроме того, группа предложила создать Национальный координационный совет по гражданскому образованию. Группа совместно пришла к выводу, что прочный мир требует *правильных условий* для качественного руководства на всех уровнях. Под такими правильными условиями понимались механизмы привлечения к ответственности лидеров и расширение прав и возможностей населения.

Возможности, способствующие устойчивости, могут по-разному выражаться на разных уровнях и в разных секторах общества. В случае разногласий в восприятии таких возможностей участники миростроительства должны стремиться устранять различия путем диалога с участием многих заинтересованных сторон. Отсутствие системной интеграции таких возможностей может привести к усилению «негативной устойчивости».

Проявления отрицательной устойчивости необходимо встречать с помощью стратегий, которые оказывают влияние и побуждают использовать их для достижения положительных результатов. Они не должны вести к демонтажу групп, из которых проистекает такая негативная устойчивость. Оценка устойчивости – как показала программа РОУ – не только часть пути к миростроительству, но и сама по себе усиливающее действие по миростроительству, мобилизующее национальные заинтересованные стороны для совместных действий.

Принимая во внимание огромные затраты на преимущественно внешние усилия по стабилизации, подход устойчивости является рентабельным, и поэтому должен рассматриваться всеми заинтересованными сторонами.

Оценка устойчивости – рамки для оценки устойчивости (РОУ)

Результаты двухлетней программы по определению и оценке устойчивости в интересах мира, начатой в 2014 году, были задокументированы в различных публикациях, в том числе в *Руководстве по оценке устойчивости во имя мира* и в серии публикаций о ее пилотном применении на местах в Гватемале, Либерии и Тимор-Лешти.¹⁰ Согласно этой точке зрения, успешное разрешение конфликтов предполагает не только анализ первопричин, но также исследование и, в идеале, укрепление внутренних способностей и ресурсов для разрешения и преодоления таких конфликтов. Таким образом, подход РОУ выходит за рамки традиционной ориентации на выявление слабостей и поиск решений. Местным заинтересованным сторонам было предложено поделиться мнениями о том, как они понимают устойчивость в диалоге с национальными практикующими специалистами, международными учеными, экспертами-практиками и специалистами в области политики. При выполнении программы Interpeace сотрудничала с Гарвардской гуманитарной инициативой (НИИ). Страны были выбраны на основе их постконфликтного контекста и уровня уязвимости, а также их различного географического контекста. Либерия и Тимор-Лешти во время реализации программы стремились решить проблему государственного строительства в контексте миростроительства. В Гватемале один из самых высоких показателей убийств в мире.

¹⁰ Все доступны на <https://www.interpeace.org/programme/far-1/>. Смотри еще "Using Resilience to Build Peace," Practice Brief: Resilience and Peacebuilding, Interpeace, 2016, p. 1ff.

Даже в самых сложных ситуациях, будь они вызваны конфликтом или стихийными бедствиями, можно найти людей и сообщества, которые стремятся разрешить ситуацию и противодействовать ей. Интервенции по миростроительству часто игнорируют и пренебрегают такими усилиями в ущерб тому, что могло быть согласованными усилиями по миростроительству, основанными на местных сообществах и их ресурсах, которые можно было бы использовать для преобразовательных процессов, выходящих за рамки простой реакции на хрупкость.

Конфликты часто сопровождаются историей социальной асимметрии и исключения. Подход устойчивости использует «автоиммунные» ресурсы, с помощью которых общество трансформирует обстоятельства и условия, которые приводят к возникновению конфликтов. Такие ресурсы, способствующие устойчивости, можно найти на разных уровнях общества, и они могут быть взаимосвязаны или взаимосвязываемыми как по горизонтали (с другими сообществами и отдельными людьми), так и по вертикали (с учреждениями более высокого уровня, включая государственные учреждения). Эта взаимосвязь может серьезно повлиять на усилия по миростроительству, особенно если ее не выявить и не мобилизовать. «Устойчивость» сама по себе нейтральна к ценностям – она касается в основном инстинктов самосохранения данного субъекта в более широком контексте. Она может проявиться негативно, если групповая солидарность идет за счет успеха миростроительства для общества в целом. Поэтому важно, чтобы усилия по миростроительству всесторонне затрагивали такие группы в их идентичности. Это особенно актуально для (коренных) этнических групп с высоким уровнем самоорганизации, который обеспечивает не только чувство идентичности, но и «социальный капитал», поскольку эти группы тем самым получают доступ к общественным благам, которых они в противном случае были бы лишены (например, образование и здравоохранение). В Гватемале эти прочные узы явно приносят пользу имеющим отношение сообществам, но не обязательно ведут к большей сплоченности общества, а также к доверию и желанию сотрудничать с институтами государства:

В результате группы коренного населения становятся еще более изолированными от государства. Это пример того, как неспособность соединить ресурсы устойчивости на разных уровнях – здесь между уровнем общества и уровнем государства – может способствовать динамике конфликта. Таким образом, есть веские основания для выявления неформальных лидеров или посреднических институтов, которые могут преодолеть пропасть между коренным населением и государством, чтобы можно было использовать сильную социальную сплоченность внутри коренных общин для достижения большего мира в стране на социальном уровне.¹¹

¹¹ “Using Resilience to Build Peace.”

В таком случае необходимо задать вопрос: как можно улучшить сотрудничество между группами? И какая политика должна быть введена в действие, чтобы усилить механизмы сотрудничества, типичные для данного общества? *Устойчивость не обязательно и автоматически ведет к миру.*

Точно также заинтересованные стороны в Тиморе-Лешти определили культуру, религию, лидерство, право и безопасность как двойственные и иногда используемые в целях исключения. Следовательно, анализ устойчивости должен привести к тщательному различению факторов, потенциально способствующих миру, от других, действие которых необходимо смягчить. Существенное отличие подхода, основанного на устойчивости, от подхода, ориентированного на хрупкость, становится очевидным в этом контексте: в то время как подход, ориентированный на уязвимость, скорее остановит и устранил негативные факторы, подход, основанный на устойчивости, будет стремиться основываться на существующих возможностях при смягчении негативных факторов.

В то время как традиционное миростроительство должно начинаться с анализа причин и движущих сил конфликта, подход, основанный на устойчивости, дополняет такой анализ одним из ресурсов устойчивости – и при этом за счет привлечения местных заинтересованных сторон – помещает дискурс в центр местной ответственности, оставляя его в то время ориентированным на поиск решения с самого начала. Поэтому рекомендуется дополнять анализ конфликта в начале программного цикла картированием ресурсов устойчивости на всех уровнях общества, включая те, которые имеют амбивалентный или негативный оттенок. Негативной устойчивости можно избежать, если обращать внимание на то, как ресурсы устойчивости проявляются и используются на разных уровнях общества. Затем программы должны быть разработаны таким образом, чтобы позволить смягчить и положительно использовать такие ресурсы.

Программа РОУ продемонстрировала, что устойчивость, конечно, это полезное дополнение к подходу к миростроительству с потенциалом способствовать практике миростроительства таким образом, чтобы помочь предотвратить возникновение и повторное возникновение конфликтов и способствовать устойчивому миру. Устойчивость значительно усиливает повестку дня по предотвращению конфликтов и имеет добавленную стоимость для международного сообщества. В то время как оценка устойчивости ориентирована на то, чтобы повлиять на действия и политику, направленные на достижение устойчивого мира на всех уровнях в долгосрочной перспективе, программа РОУ продемонстрировала, что оценка устойчивости сама по себе также расширяет возможности миростроительства, поскольку она мобилизует заинтересованные стороны внутри страны предпринимать коллективные действия на благо мира. Она имеет большой потенциал как с точки зрения предотвращения, так и с точки зрения экономической эффективности, и поэтому доноры должны учитывать ее во всех ини-

циативах по миростроительству, государственному строительству, гуманитарной помощи и развитию. Помимо присущего ему потенциала миростроительства, подход, связанный с устойчивостью, дает возможность для более тесного сотрудничества между практиками, донорами и политиками, работающими в различных областях международного развития.

Выводы

Программы миростроительства и международные миротворческие миссии традиционно проходят в относительной изоляции друг от друга. Способ создания миротворческих миссий оставляет мало гибкости для корректировки мандата после согласования мандата и его включения в бюджет. Против «механистической» реализации мандата по стабилизации, которая опирается на жесткую позицию обеспечения безопасности, которой подчиняются все другие действия, если их вообще замечают, автор выступает в пользу миротворческих миссий, сформированных на основе миростроительства, базирующегося на устойчивости. Общества, вероятно, могут быть консолидированы и снова станут жизнеспособными в рамках процесса сотрудничества, руководство которого осуществляется местными властями, на основе потенциала восстановления сил, уже существующего внутри (части) данного общества. Таким образом, организации и страны, участвующие в миротворческих миссиях, будут избавлены от позора покидать страны, когда цели миссии все еще не достигнуты.

Предполагается, что миротворческое сообщество обладает лингвистической компетенцией и лидерскими качествами, чтобы находить общий язык, а также обсуждать и определять общие ценности, нормы и процедуры в сложных ситуациях. Для того чтобы это произошло, миротворческое сообщество, а также поддерживающие его ведомства и организации должны предусмотреть возможность выхода из кокона изоляции, в котором они работали, проактивно начав практиковать в отношении сообщества безопасности то, что они сами делают лучше всего на месте: протягивать руку, находить этот общий язык и определять политические рамки для устойчивого сотрудничества.

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами автора и не отражают точку зрения Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Благодарность

Connections: The Quarterly Journal, Vol. 19, 2020, вышел при поддержке правительства США.

Об авторе

Филипп Х. Флури, доктор по двум специальностям, является соучредителем и бывшим заместителем директора Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (DCAF) и локальным исполнительным директором Женевского центра политики безопасности. После многих лет работы политическим советником и преподавателем на всех континентах, он в настоящее время работает приглашенным профессором в Университете Вэньцзао, Тайвань. *E-mail*: drphilippfluri@gmail.com.