

(Artikkelen “How can the international community contribute to peace and stability in and around Chechnya?”, kapitel i boken Chechnya: The International Community and Strategies for Peace and Stability, Stockholm mai 2000; også publisert i tidsskriftet Central Asia and the Caucasus – Journal of Social and Political Studies (Luleå), No.4, 2000, russisk utgave Tsentral'naja Azia i Kavkaz – Tsentr sotsial'no-polititsjeskikh issledovanij, artikkelen “Vozmoznosti mirovogo soobsjtsjestva v ukreplenii mira i stabil'nosti v Tsjetsjne i vokrug nejo”; <http://www.ca-c.org/journal/cac-10-2000/26.skag.shtml>)

CA&CC Press® AB
Издательский дом (Швеция)

О нас Центральная Азия и Кавказ Центральная Евразия Кавказ и Глобализация База Данных Книжная Полка



ВОЗМОЖНОСТИ МИРОВОГО СООБЩЕСТВА В УКРЕПЛЕНИИ МИРА И СТАБИЛЬНОСТИ В ЧЕЧНЕ И ВОКРУГ НЕЕ

Гуннар СКУГЕСТАД

Гуннар Скугестад, Министерство иностранных дел Норвегии.

Введение

В предисловии к своему докладу профессор Макфарлен привел высказывание из недавно опубликованной статьи исследователя из международной организации Human Rights Watch, который по поводу сегодняшнего чеченского конфликта написал следующее: “Молчание мирового сообщества... оглушительно. Мировое сообщество до сих пор не дало

российскому правительству оснований опасаться каких бы то ни было санкций за совершаемые им действия".

С этим нельзя не согласиться. За время, прошедшее после первой чеченской войны (конфликта 1994—1996 гг.) в настроении мировой общественности произошли разительные перемены. Сочувствие и симпатии к "борцам за свободу", которые, в основном, преобладали в мире, к лету 1999 года практически улетучились, и на смену им пришли омерзение и подозрительное отношение к "террористам". Это, по нашему мнению, можно объяснить двумя факторами: во-первых, серьезными злоупотреблениями в управлении собственными делами со стороны самих чеченцев — захватом заложников и чудовищными убийствами; во-вторых, весьма успешной информационной политикой России (в том числе искусной дипломатией), манипулированием общественным мнением в стране и за ее пределами.

Это подтверждает огромную роль мировых средств массовой информации — формируя общественное мнение, они тем самым вызывают ответную реакцию (или молчание) так называемого мирового сообщества.

Чеченский конфликт

Выиграть войну — значит завоевать сердце и душу побежденного народа. Или, если эта планка слишком высока, хотя бы установить какой-то порядок и добиться по крайней мере минимума законности. Чечня — яркий пример того, что иногда легче сказать, чем сделать. В течение трех веков Российская империя пыталась завоевать Чечню и чеченцев, и всегда с переменным успехом. Любой чеченец скажет вам, что постоянные широкомасштабные попытки имперской державы лишить Чечню государственности оставили неизгладимый след в памяти всего чеченского народа (вспомним продолжающуюся десятилетия Кавказскую войну, начатую генералом Ермоловым в 1818 г., и депортацию чеченцев при Сталине в 1944 г.). И сегодня опять менее чем за десять лет регион познал ужасы уже двух войн, принесших смерть, нищету и огромные разрушения. Мир и стабильность эфемерны, как всегда.

Чеченский конфликт можно охарактеризовать как разноплоскостной, смещенный, и не только по масштабу задействованных в нем сил и средств, но и с точки зрения того, как он воспринимается самими конфликтующими сторонами. Если говорить не только о такой весомой символике, как "суверенитет" и "независимость", то все-таки из-за чего разгорелся

этот конфликт?

Схематично можно сделать следующие выводы:

В войне 1994—1996 годов все сводилось, по заявлению российских властей (которое не вызвало, прямо скажем, большого энтузиазма), к "восстановлению конституционного порядка". В 1999 году российские власти выдвинули новое определение характера конфликта (и, кажется, более удачное): "защита территориальной целостности России и борьба с терроризмом".

С точки зрения чеченцев, конфликт был и остается "борьбой против колониального угнетения", включая "борьбу за национальное самоопределение, против угрозы своей жизни и жизни близких родственников, а в конечном счете против геноцида чеченского народа".

Другими словами, у противоборствующих сторон не очень много точек соприкосновения, которые могут стать основанием для построения мира и стабильности.

При явной неспособности участников конфликта самим разобраться в своих разногласиях, имеет смысл — и в данном случае тревога мирового сообщества совершенно обоснована — задаться вопросом: возможна ли помощь извне, и если возможна, то в какой форме (формах) она может быть оказана? В этой связи обратимся к понятию "мировое сообщество". И неизбежно возникает вопрос: "А что, собственно, что мы имеем в виду, когда говорим о мировом сообществе"?

Мировое сообщество и его организации

В широком понимании мировое сообщество — это совокупность мирового общественного мнения, то есть точка зрения всех, кого беспокоит положение в мире, а именно: правительств различных государств, межправительственных организаций (МПО, особенно тех, которые были созданы специально для подготовки международных соглашений); неправительственных организаций (НПО); транснациональных компаний; средств массовой информации и даже отдельных влиятельных лиц. Естественно, речь не идет о едином механизме, который можно сразу же привести в действие.

Рассмотрим деятельность межправительственных организаций, которые наиболее широко представляют мировое сообщество. Самые значимые из них, естественно, те, у которых есть возможность внести (и многие вносят) существенный вклад в решение обсуждаемой

проблемы. Это, в первую очередь, ООН, а на европейском континенте НАТО, ОБСЕ, Совет Европы, Европейский союз и СНГ.

С точки зрения *"дочерней компании"* именно *Содружество независимых государств — СНГ* — должно быть *тем* международным органом, который как нельзя лучше подходит для участия в процессе установления мира и стабильности в Чечне и вокруг нее. В конце концов (если немного расширить географический диапазон), Чечня находится как раз в центре территории бывшего СССР. А ведь благотворительность начинается с собственного дома. Однако вряд ли СНГ всерьез воспринимают в этой роли. Прежде всего, надо сказать о реальной (а не о формальной) сути этого содружества. Если говорить без обиняков, то СНГ в какой-то мере создано для того, чтобы сохранить доминирующее положение России на территории бывшей советской империи. Именно поэтому очень хочется сказать, что СНГ не пригодно для решения обсуждаемого вопроса. С другой стороны, все может быть. Заниматься или нет изучением потенциальных возможностей СНГ в укреплении мира и стабильности в Чечне целиком зависит от того, найдет ли Российская Федерация не противоречащий ее интересам подход к поставленной проблеме.

Вернемся к нашему списку межправительственных организаций. В принципе ООН может быть наделена самыми широкими полномочиями в правовом и нравственном отношении, необходимыми для урегулирования данного вопроса. Но, учитывая существующий механизм принятия решений в ООН и тот факт, что в Совете Безопасности ООН Россия имеет право вето, трудно рассматривать эту крупнейшую международную организацию в качестве эффективного органа, способного должным образом покончить с чеченскими проблемами. Однако некоторые элементы функциональной системы ООН, без сомнения, можно использовать. Например, ООН через своего Верховного комиссара по делам беженцев активно участвовала в организации помощи огромному числу чеченцев, которые в октябре — ноябре 1999 года ринулись в соседнюю Ингушетию. Несомненно, это дело нужное и заслуживает одобрения, но переплет, в который попали беженцы и перемещенные лица, не что иное, как результат, а не причина отсутствия мира и стабильности в регионе.

Я говорил также и о НАТО — военном союзе западных стран. В прошлом году эта организация выступила в качестве главного защитника концепции *гуманитарной интервенции*. Какими бы благими намерениями НАТО ни объясняло свою операцию в Югославии в 1999 году абсолютно успешной ее назвать нельзя — ни с правовой точки зрения, ни с точки зрения ее военных достижений или гуманитарной деятельности. В любом

случае, если не принимать во внимание материально-техническое обеспечение, по вполне определенным соображениям реальной политики (*Realpolitik*), модель НАТО/Косово для Чечни не годится: Россия не Сербия.

Европейский Союз, со своей стороны, претендует на роль основного игрока на мировой арене. Однако на данной стадии развития ЕС структурирован таким образом, чтобы решать лишь свои внутренние проблемы (ему еще придется преодолевать дополнительные трудности, которые появятся в процессе его предстоящего расширения). Судя по прошлому опыту, трудно представить себе ЕС в качестве разработчика общей эффективной политики по установлению мира и стабильности в Чечне, а также вокруг нее. При значительном повышении политических требований внутри самого ЕС и давлении со стороны государств — членов ЕС, Европейский Союз, однако, может быть использован для координации действий по дипломатическим и экономическим аспектам проблемы (например, с помощью механизмов, предусмотренных программой ТАСИС), а также для того, чтобы оказать адекватное влияние на политику России в регионе.

В свое время Совет Европы искусственно затягивал вопрос о приеме России в члены СЕ — достойный, заслуживающий похвалы ответ на нарушение прав человека. Принесут ли в ближайшее время эти меры положительный результат в деле установления мира и стабильности в регионе — вопрос другой.

Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) — единственная межправительственная организация, которая находилась в центре событий и внесла большой вклад в достижение мира и стабильности в Чечне и вокруг нее. И поскольку ОБСЕ — межправительственная организация, с которой я непосредственно сотрудничал именно в этой области, я бы хотел рассказать о масштабе и характере ее участия в обсуждаемом вопросе и о тех, часто непростых проблемах, которые возникали в процессе работы, а также поделиться опытом их преодоления. Для этого необходимо вернуться на несколько лет назад, к военным действиям 1994—1996 годов, и кратко изложить основные события того времени.

Опыт ОБСЕ

Решение создать Группу содействия ОБСЕ в Чечне было принято на 16-ом заседании Постоянного совета ОБСЕ 11 апреля 1995 года. Группе содействия (ГС) были даны полномочия работать в контакте с местными и федеральными органами России и в

соответствии с законодательством Российской Федерации. ГС были поручены следующие задачи:

- *содействовать соблюдению прав человека и основных свобод и выявлять факты их нарушений; содействовать созданию демократических институтов, развитию демократического процесса, включая формирование органов местного самоуправления; оказывать помощь в подготовке новых конституционных соглашений, проведении выборов;*
- *облегчить доставку гуманитарной помощи международными и неправительственными организациями жертвам кризиса, независимо от их местонахождения;*
- *содействовать властям Российской Федерации и международным организациям в скорейшем возвращении беженцев и перемещенных лиц в места их постоянного жительства;*
- *способствовать мирному решению кризиса и стабилизации ситуации в Чеченской Республике в соответствии с принципами территориальной целостности Российской Федерации и принципами ОБСЕ;*
- *вести диалог, проводить переговоры, принимать участие в заседаниях "круглого стола", нацеленных на подписание соглашения о прекращении огня и ликвидации очагов напряженности;*
- *способствовать созданию механизмов, гарантирующих соблюдение законов, порядка и общественной безопасности.*

26 апреля 1995 года ГС начала свою работу в Грозном. Миссии были даны широкие полномочия и поручено выполнение важных и неотложных задач. До 1997 года самой главной из них была посредническая деятельность. Активная челночная дипломатия, проводившаяся послом Тимом Гульдманном (в то время он возглавлял Группу содействия), сыграла ведущую роль в переговорном процессе, в результате которого 31 августа 1996 года были подписаны Хасавюртовские соглашения, положившие конец боевым действиям. Эти соглашения также предусматривали вывод всех войск с территории Чечни. В них говорилось, что *"к 31 декабря 2001 года должно быть подготовлено соглашение о принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой"*. В

соответствии с Хасавюртовскими соглашениями 27 января 1997 года, при содействии ГС, в Чечне были проведены президентские и парламентские выборы (фактически они были организованы миссией ОБСЕ). Выборы, на которых присутствовало около двухсот международных наблюдателей, были признаны ОБСЕ свободными и честными. Правительство Российской Федерации также признало их легитимность.

Итак, до марта 1997 года деятельность ГС была наиболее продуктивной. На том этапе, по общему мнению конфликтующих сторон, неотложные задачи, поставленные перед миссией ОБСЕ, были успешно выполнены. Такая точка зрения отражена в Заявлении правительства Российской Федерации на заседании Постоянного совета ОБСЕ 13 марта 1997 года. В Заявлении отмечалось:

"...часть задач, порученных миссии ОБСЕ и связанных с посреднической деятельностью по урегулированию вооруженного конфликта и подготовке переговоров, полностью выполнена.

Диалог, начатый между федеральными властями и новым руководством Чеченской Республики... ведется непосредственно двумя сторонами и не требует какого-либо участия представителей ОБСЕ".

Таким образом, хотя в текст мандата Группы содействия никаких изменений внесено не было, существенно сократился объем ее задач. Однако следует отметить, что 12 мая 1997 года при содействии миссии ОБСЕ президенты Б. Ельцин и А. Масхадов подписали еще один важный документ — Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой.

Но самое главное и вызывающее тревогу обстоятельство заключается в том, что, несмотря на все подписанные соглашения, вопрос так и остался нерешенным. Переговоры, начатые согласно Хасавюртовским соглашениям, были в итоге прерваны, поскольку оставалось главное препятствие, преодолеть которое не удалось: выдвигаемое Чеченской Республикой требование полной независимости. Сегодня очевидно, что диалог между федеральной властью и чеченским руководством, который должен был заменить посредническую деятельность миссии ОБСЕ, будущего не имел.

С 1997 года Группа содействия ОБСЕ в Чечне занималась согласно мандату задачами, решение которых все еще считалось реальным. Она действовала в соответствии с пунктами

упоминаемого выше Заявления российского правительства от 13 марта, которое особо оговаривало три приоритетные темы: контроль за соблюдением прав человека; оказание помощи в создании демократических институтов и содействие в возвращении беженцев и перемещенных лиц; координация усилий по обеспечению гуманитарной помощи.

Совершенно ясно, что миссия имела достаточно широкие и гибкие полномочия для решения жизненно важных проблем, реально существующих и по сей день, так что нет необходимости сбрасывать мандат Группы содействия со счетов и изобретать новые полномочия только для того, чтобы доказать целесообразность дальнейшей работы ГС. Прекращение деятельности всех других международных организаций в Чечне, кроме ОБСЕ, может придать еще большую значимость ее дальнейшему присутствию в республике.

В то же время развитие событий в 1997—1999 годах необычайно затруднило работу ГС. Большой круг ее задач ограничился деятельностью в сфере безопасности. В 1998 году ситуация значительно ухудшилась, что почти свело на нет возможность должным образом решать вопросы, поставленные перед Группой содействия. В это же время встал вопрос об обеспечении безопасности самих сотрудников миссии на территории республики.

Несмотря на усиленные меры безопасности, в 1998 году миссии ОБСЕ приходилось четыре раза перевозить своих сотрудников из Грозного в Москву. Последний раз это произошло 16 декабря 1998 года. В отличие от предыдущих, срок этой эвакуации по распоряжению действующего в то время председателя ОБСЕ несколько раз продлевался в связи с ухудшением обстановки в республике. Чтобы обеспечить дальнейшую деятельность миссии ОБСЕ на территории Чечни, в январе — марте 1999 года члены миссии три раза приезжали в Грозный. Однако на совещании Постоянного совета (11 марта 1999 г.) председатель ОБСЕ заявил, что постоянные эвакуации персонала из Чечни, хотя они и рассматривались как временная мера, вынуждают прекратить поездки членов миссии в республику. Таким образом, сотрудники ГС вынуждены были продолжить свою работу уже в Москве, где им предоставили временный офис в посольстве Норвегии (Норвегия должна была стать председателем ОБСЕ в 1999 г.). В Грозном офис ГС был готов в любой момент принять сотрудников миссии.

С начала 1999 года чеченская сторона неоднократно заявляла о своем желании включить в переговорный процесс с федеральными властями, который она надеялась возобновить, третью сторону, предпочтительно ОБСЕ. Миссия ОБСЕ не раз подтверждала свою

готовность принять участие в этом процессе при согласии обеих сторон. Однако Москва продолжала придерживаться позиции, высказанной в Заявлении Российской Федерации от 13 марта 1997 года. Один из самых активных сторонников возобновления российско-чеченского диалога министр Российской Федерации по делам национальностей Рамазан Абдулатипов, ссылаясь на исторический опыт, сказал, что любой посредник в урегулировании конфликтов на Северном Кавказе, скорее всего, сам становится участником этого конфликта.

Но как бы реальны ни были перспективы у миссии ОБСЕ вновь выступить посредником в урегулировании конфликта, они "благополучно" рухнули в связи с событиями, развернувшимися во второй половине 1999 года: сначала вторжение в Дагестан (начиная с 7 августа) подготовленных в Чечне вооруженных формирований под командованием небезызвестных "военачальников" и смутьянов Шамиля Басаева и аль-Хаттаба и развязанные в результате этого военные действия, затем (с 3 сентября) бомбардировки российской авиацией чеченской территории (с 22 сентября также и Грозного) и, наконец, вступление (30 сентября) федеральных войск в Чечню, с чего и началась нынешняя военная кампания.

В конце 1999 года работа Группы содействия ОБСЕ в Чечне свелась почти к нулю. Уже в 1997 году "классическая" роль посредника была полностью сыграна, и по разным причинам, о которых мы упоминали, довольно заметно сократилась деятельность по оказанию гуманитарной помощи и контролю за соблюдением прав человека. В связи с возобновлением военных действий в октябре 1999 года остававшиеся в Чечне сотрудники ГС были эвакуированы в соседнюю Ингушетию и все проекты по оказанию гуманитарной помощи отложены в долгий ящик. С августа 1999 года участились нападки российских властей на миссию ОБСЕ в связи с тем, что она опубликовала секретные материалы о нарушениях прав человека российской стороной и огласила обращения чеченских властей к мировому сообществу с просьбой оказать посильную помощь. Учитывая то, что российские власти все чаще высказывались о целесообразности ограничить предусмотренные мандатом полномочия Группы содействия, миссия ОБСЕ до минимума сократила число сообщений, затрагивающих нарушение прав человека в ходе военной кампании. Тем не менее отношения с Министерством иностранных дел Российской Федерации продолжали ухудшаться, о чем свидетельствует и ряд опубликованных в российской прессе статей с критикой деятельности ГС (по всей видимости, подготовленных по источникам,

предоставленным Министерством иностранных дел).

В то же время российские власти постепенно стали относиться к Хасавюртовским соглашениям от 31 августа 1996 года и российско-чеченскому Договору о мире от 12 мая 1997 года как к документам, не имеющим законной силы, и заявили, что не признают легитимность президентских и парламентских выборов, прошедших в Чечне в январе 1997 года при содействии ОБСЕ.

До стамбульской встречи на высшем уровне (ноябрь 1999 г.) ОБСЕ, собственно как и другие организации мирового сообщества, не решалась открыто критиковать действия российского правительства в Чечне. И хотя встреча еще раз подтвердила полномочия миссии ОБСЕ в республике и наметила на середину декабря 1999 года очередной визит председателя ОБСЕ на Северный Кавказ, российское правительство продолжало настаивать на том, что сможет урегулировать ситуацию собственными силами. Вернувшись из Чечни, председатель ОБСЕ предложил план ускоренного урегулирования конфликта. План состоял из четырех пунктов: немедленное прекращение огня в Грозном и вокруг него; проведение диалога между конфликтующими сторонами с участием ОБСЕ; организация региональной конференции президентов Дагестана, Ингушетии и Северной Осетии с участием представителей Чечни и Российской Федерации; увеличение международной гуманитарной помощи региону и более четкая координация действий при оказании этой помощи.

Однако российская сторона эту инициативу не поддержала.

С января 2000 года Группа содействия работала под руководством Австрии — страны-председателя ОБСЕ. В марте сотрудники миссии нанесли ознакомительный визит в Чечню. Есть планы частично возобновить деятельность Группы содействия (вероятнее всего, на северо-западе республики, в Знаменском районе, контролируемом федеральными войсками). А в остальном, как сообщалось, никаких серьезных изменений не произошло: ни во взглядах российского правительства, ни в стратегическом курсе действующего председателя ОБСЕ.

Выводы

Вернемся к словам, которые мы вынесли в заголовок статьи: "Возможности мирового сообщества в укреплении мира и стабильности в Чечне и вокруг нее". С учетом опыта ОБСЕ они довольно пессимистичны. Из всего сказанного вроде бы напрашивается вывод, что

ОБСЕ может внести больший, чем другие международные организации, вклад в решение этой проблемы. В то же время существуют и ограничения: ОБСЕ действует исключительно на основе консенсуса, и эффективность ее деятельности целиком зависит от желания всех, без исключения, членов этой организации.

С другой стороны, хотя я уделил внимание именно деятельности ОБСЕ, не следует забывать и о других межправительственных организациях, которые смогут склонить общественное мнение к эффективным действиям. Это предполагает, что такое общественное мнение существует и его можно поддержать. Здесь многое зависит от степени заинтересованности международных средств массовой информации.

Исходя из предположения, что существуют лишь два основных стратегических варианта, а именно: применение силовых мер и конструктивный подход, реальный выбор у таких организаций, как ОБСЕ, естественно, ограничен разработкой второго варианта и поиском путей его осуществления.

Но даже и здесь есть препоны: один из крупнейших членов ОБСЕ — конфликтующая сторона, настаивающая на том, что данный конфликт является исключительно внутренней проблемой. Разве можно в этом случае надеяться на принятие каких-либо позитивных мер?

Нельзя исключать и того, что Россия (как это было в 1995 г.) посчитает для себя необходимым присутствие миссии ОБСЕ для решения, как кажется, бесконечных проблем. Абсолютно все, в том числе и российское руководство, открыто признают, что конфликт нельзя решить только силовыми методами: необходимо искать политическое решение. Для этого следует упростить оказание гуманитарной помощи, обеспечить возвращение беженцев и перемещенных лиц в места их постоянного проживания, восстановить инфраструктуру и, самое главное, рассеять недоверие, вызванное принесшей смерть и разрушения военной кампанией.

И, хотя комплексное политическое решение найти сегодня очень трудно, все-таки многое можно сделать для улучшения ситуации. Если проблема безопасности в какой-то мере будет преодолена, международные неправительственные организации сумеют наладить нормальную работу в области защиты прав человека и оказания гуманитарной помощи. В этом им готова помочь, естественно в рамках данных ей полномочий, Группа содействия ОБСЕ, которая не оставляет надежды, что придет время, когда появятся условия, позволяющие использовать все имеющиеся у нее возможности. Пока же ГС может стать

необходимым информационным каналом, а сам факт существования миссии ОБСЕ в республике будет своего рода символом для чеченцев, русских и народов всего мира — Чечня не забыта мировым сообществом.