

УДК 327.83

DOI 10.17506/dipi.2018.30.1.6572

МЕСТО И РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В УРЕГУЛИРОВАНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНФЛИКТОВ



Мухаметов Руслан Салихович,

Уральский федеральный университет,
доцент кафедры политических наук,
кандидат политических наук,
Екатеринбург, Россия,
E-mail: muhametov.ru@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена вкладу неправительственных организаций в предупреждение и урегулирование международных конфликтов. Показано, что неправительственные организации выполняют коммуникативную функцию, исполняют роль посредника. Автором достаточно подробно представлены «дипломатия второго направления» и «полуполитическая дипломатия». В статье выявлены и раскрыты основные преимущества и недостатки каждой из внешнеполитических практик.

Ключевые понятия:

дипломатия, неофициальная дипломатия, экспертная дипломатия, народная дипломатия.

После окончания холодной войны хотя и наблюдается общая тенденция сокращения количества вооруженных конфликтов в мире, тем не менее, они остаются неотъемлемым явлением мировой политики. Сложность внутригосударственных и межгосударственных конфликтов стала серьезной проблемой для области разрешения конфликтов. Наиболее распространенными методами урегулирования конфликтов являются переговоры, использование услуг третьей стороны и посредничества с целью помочь сторонам прийти к согласию. В качестве официальных медиаторов, как правило, выступают межгосударственные организации и отдельные государства. Однако в последнее время свой вклад

в область управления конфликтами и построения мира вносят неправительственные некоммерческие организации.

Как нам представляется, в сфере урегулирования международных конфликтов НПО могут выполнять две основные роли.

Во-первых, в рамках превентивной дипломатии НПО предпринимают меры по предотвращению перерастания межгосударственных споров в вооруженные конфликты, содействуя диалогу и создавая условия для взаимопонимания сторон. НПО вносят свой вклад в поддержание или улучшение отношений между сторонами. Они содействуют установлению контактов с целью снижения напряженности между участниками конфликта. Данная практика получила название «второе направление дипломатии» (*track two diplomacy*). В научной литературе можно встретить другие названия: «неофициальная дипломатия» [5, с. 5–10] и «экспертная дипломатия» [3, с. 14–25].

Во-вторых, НПО могут играть роль посредника и медиатора. В данном случае их деятельность направлена на разрешение уже существующих вооруженных конфликтов и примирение конфликтующих сторон. Данная практика получила название «полуторного направления дипломатии».

Рассмотрим более подробно каждую из ролей НПО.

Термин «дипломатия второго направления» был введен в оборот в 1981 г. американским дипломатом Джозефом Монтвиллем (*Joseph Montville*). Он использовал этот термин для обозначения неправительственных, неформальных и неофициальных контактов и взаимодействий между гражданами или группами индивидов [8].

Классическая дипломатия (*official diplomacy*), или дипломатия первого направления (*track one diplomacy*), осуществляется официальными представителями государств, т. е. с помощью дипломатов, высокопоставленных чиновников и глав государств, в то время как второе направление дипломатии – на уровне частных лиц, представителей некоммерческих неправительственных организаций (аналитических центров, «фабрик мысли»). Иными словами, речь идет об экспертных коммуникациях. Участники дипломатии второго направления не являются должностными лицами (государственными деятелями, политиками), поэтому они могут более свободно выражать свои мнения по широкому кругу вопросов, не зависят от общественного мнения и не боятся потерять голоса избирателей.

Основным направлением деятельности классической дипломатии является установление и поддержание контактов между правительствами различных государств. Дипломатия второго направления имеет целью уменьшение уровня конфликтности между странами, снижение напряженности посредством улучшения общения и лучшего понимания друг друга.

Дипломатия второго направления – это взаимодействие представителей неправительственных некоммерческих организаций (аналитических центров, «фабрик мысли») из разных государств, цель которых состоит в поиске точек соприкосновения, которые не могут найти официальные представители государств (дипломаты). Диалоги экспертов направлены на обмен мнениями и информацией с целью улучшения понимания каждой из сторон позиций и политики друг друга, не основываясь на жестких требованиях регламента

ведения переговоров. Неправительственным экспертам часто гораздо легче достичь компромиссных решений по острым вопросам международных отношений и двусторонней повестки, чем действующим политикам и дипломатам, т.к. они не зависят от политической конъюнктуры и находятся за рамками официальной политики [10].

Дипломатия второго направления позволяет обсуждать острые вопросы, которые не могут быть рассмотрены в формальной обстановке. В ее рамках участники (эксперты-международники) чувствуют себя более свободно, чтобы поделиться ощущениями и страхами, которые могут быть препятствиями для мира и поиска новых идей по снижению напряженности в межгосударственных отношениях. Неофициальный характер такого диалога позволяет участникам более свободно выражать идеи, которые могут быть слишком чувствительными для обсуждения на официальном уровне, где политики более ограничены в выражении своих позиций.

К сильной стороне дипломатии второго направления можно отнести то, что ее участники не ограничены политическими или конституционными рамками, поэтому они могут выражать свои личные взгляды на различные вопросы, которые непосредственно их беспокоят. Ее слабыми сторонами являются следующие:

- ее участники имеют ограниченные возможности по оказанию влияния на внешнюю политику государств и властные структуры из-за отсутствия у них политической власти;
- ее участникам требуется больше времени для достижения результатов;
- она является неэффективной в авторитарных режимах, где государственные лидеры не прислушиваются к рекомендациям и советам экспертов;
- ее участники в связи с отсутствием у них политической власти не несут ответственности перед обществом за неудачные решения или предложения;
- НПО, вовлеченным во внешнеполитический процесс, не хватает должной координации действий [1].

Первой осознанной попыткой запустить полноценный процесс в формате дипломатии второго направления обычно называют Дартмутские диалоги между США и СССР, которые впервые состоялись в октябре 1960 г. Первая конференция в Дартмутском колледже собрала американских и советских ученых и бывших чиновников для откровенного разговора о различиях между их странами и возможностях развивать сотрудничество при сохранении этих различий. Советскую делегацию возглавлял Александр Корнейчук, являвшийся не только популярным среди партийной элиты писателем, но и личным другом Н.С. Хрущева. Среди советских участников был и Виктор Чхиквадзе, директор Института государства и права АН СССР, Модест Рубинштейн, сотрудник ИМЭМО АН СССР. Кроме того, в состав советской делегации входили знаменитые ученые, писатели и деятели культуры: композитор Ванно Мурадели, писатель и редактор журнала «Юность» Борис Полевой, режиссер Сергей Юткевич. Участниками американской делегации были Уильям Бентон, бизнесмен и бывший сенатор, Норман Казинс, редактор американского журнала Сатудей Ревью (Saturday Review), Джордж Кеннан, дипломат и автор концепции «сдерживания коммунизма», Ричард Легхорн, юрист, работавший на правительство США и на НАСА [7, с. 35].

Примером дипломатии второго направления является функционирование в 2007–2009 гг. российско-американской рабочей группы «Россия – США. Взгляд в будущее», куда входили высокопоставленные бывшие министры, официальные лица и военачальники из России и США. С российской стороны эту группу возглавлял Евгений Примаков, с американской – бывший госсекретарь Генри Киссинджер. Цель этой группы состояла в ослаблении антагонистических аспектов российско-американских отношений, в поиске возможностей для развития сотрудничества, формировании позитивной повестки в российско-американских отношениях.

План дипломатического решения конфликта на востоке Украины, предложенный «Группой Бойсто» (Boisto Group), также относится к деятельности дипломатии второго направления. С российской стороны руководителем группы экспертов выступил директор Института мировой экономики и мировых отношений РАН Александр Дынкин, а с американской – управляющий директор консалтинговой компании Киссинджер Ассошиэйтс (компания бывшего госсекретаря США Генри Киссинджера) Том Грем и вице-президент по научным исследованиям Фонда Карнеги Эндрю Вайс [4].

Эксперты в рамках «дипломатии второго направления» встречаются на круглых столах, где происходят обсуждения возможностей взаимодействия контрагентов, обмена мнениями о текущей ситуации, дается оценка происходящих событий, а также предлагаются практические рекомендации по налаживанию сотрудничества.

Термин «полуторная дипломатия» (track one and a half diplomacy) был введен в научный оборот Сьюзен Ален Нан (Susan Allen Nan). «Полуторную дипломатию» можно определить как миротворческую деятельность, которая осуществляется частным лицом между политическими представителями враждующих групп или правительств [9]. Это взаимодействие между официальными представителями конфликтующих правительств или политических организаций при посредничестве третьей стороны.

Таким образом, главное отличие «полуторной дипломатии» от классической состоит в наличии третьего лица, которое не является представителем политического института.

«Полуторная дипломатия» отличается от дипломатии второго направления участниками. В последнем случае участники, вовлеченные в процесс урегулирования межгосударственного конфликта, не являются официальными представителями конфликтующих сторон, это представители научного, академического сообщества и НКО, которые взаимодействуют со своими коллегами из других стран. При «полуторной дипломатии» взаимодействия выстраиваются между частным лицом, представителем авторитетной МНПО, и властями конкретного государства. Так, например, посредничество (саммит в Кэмп-Дэвиде в июле 2000 г.) Президента США Б. Клинтона между председателем Палестинской национальной автономии Ясиром Арафатом и премьер-министром Израиля Эхудом Бараком является примером классической дипломатии. Роль президента США Джимми Картера в достижении мирного договора (Кэмп-Дэвидские соглашения) между Израилем (Менахем Бегин) и Египтом (Анвар Садат) также являет собой пример классической

дипломатии. Другими словами, в роли посредника выступают государства или межправительственные организации. При «полуплоторной дипломатии» функции посредника выполняют различные частные лица. Например, это посредничество бывшего президента ЮАР Нельсона Манделы между конфликтующими сторонами (этническими группами тутси и хуту) в период гражданской войны в Бурундии. Деятельность бывшего президента США Джимми Картера (он был в статусе основателя и директора неправительственной организации «Центр Картера»), который сыграл роль посредника в урегулировании северокорейского кризиса, также является примером «полуплоторной дипломатии». Напомним, что в 1994 г. при его содействии было достигнуто «рамочное соглашение», согласно которому Ким Ир Сен согласился заморозить ядерную программу и поставить ее под контроль МАГАТЭ в обмен на строительство двух ядерных реакторов на легкой воде, (они не могут быть использованы для создания ядерного оружия), а также гарантии США о неприменении ядерного оружия против Северной Кореи.

В 2005 г. при посредничестве экс-президента Финляндии Мартти Ахтисаари (на тот момент он позиционировался как учредитель и руководитель неправительственной организации «Инициатива по преодолению кризисов») был подписан мирный договор, положивший конец тридцатилетней войне между правительством Индонезии и сепаратистским движением в провинции Ачех [6].

Среди организаций, которые занимаются разрешением как международных, так и внутригосударственных конфликтов, можно выделить:

- Центр за гуманитарный диалог (Женева);
- Центр Картера (Атланта);
- Институт мира (Вашингтон);
- Инициатива по преодолению кризисов (Crisis Management Initiative).

Неправительственные некоммерческие организации являются каналами коммуникации по обмену информацией и точками зрения между участниками конфликта, оказывая таким образом помощь сторонам в понимании интересов и целей друг друга. Это снижает вероятность искажения информации. В частности, В. В. Путин проводит встречи с экс-госсекретарем США, председателем консалтинговой фирмы Киссинджер Ассошиэйтс Генри Киссинджером, который после встреч делится своими мыслями от разговора с представителями администрации Белого дома.

В разгар военных действий на востоке Украины в апреле 2015 г. Москву посетили члены «Группы Старейшин». Данный неформальный клуб был создан покойным ныне президентом ЮАР Нельсоном Манделой для решения глобальных проблем современности и разрешения конфликтов по всему миру. В ходе общения с Президентом России В. В. Путиным члены клуба стремились узнать позицию России по отношению к глобальному миропорядку, мотивы и причины внешнеполитических действий Москвы на международной арене в целом и на украинском направлении в частности.

Главным преимуществом «полуплоторной дипломатии» является возможность «экс-фигур» быть связующими звеньями между представителями официальных органов власти разных стран, особенно в период напряженных

отношений или конфликта. С другой стороны, «экс-персоны» могут рассматриваться принимающей стороной как непосредственные представители своих государств, что может усложнять коммуникацию. Такие посредники не обладают техническими, финансовыми и военными ресурсами, чтобы поддерживать и обеспечивать выполнение соглашений. Кроме того, представители «полуполитической дипломатии» могут реализовывать свои интересы, противоречащие внешнеполитическим приоритетам их государств.

Таким образом, на сегодня трудно переоценить ту роль, которую играют НПО в вопросе урегулирования современных межгосударственных и внутригосударственных конфликтов. Участие НПО в разрешении конфликтов и примирении сторон является в настоящее время необходимым и в достаточной степени эффективным вспомогательным инструментом разрешения такого рода международных проблем.

1. Анализ диалоговых инициатив относительно урегулирования конфликта в Украине. [Электронный ресурс]. – URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/files/mapping_rus.pdf (дата обращения: 07.07.2017).

2. Архипова М.О. Теория и практика неофициальной дипломатии. Автореф. дис. канд. полит. наук. М., 2007. 18 с.

3. Генюш С.В. Экспертная дипломатия: гражданское общество на службе внешней политики // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2012. Вып. 5. С. 14–25.

4. «Империалистический» план от группы «Бойсто». [Электронный ресурс]. – URL: <http://inosmi.ru/world/20140903/222767864.html> (дата обращения: 07.07.2017).

5. Лебедева М.М. Развитие неофициального посредничества в современном мире: тенденции, проблемы, перспективы // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. 1998. № 3. С. 5–10.

6. Марти Ахтисаари. Биографическая справка. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/society/20081010/152915017.html> (дата обращения: 07.07.2017).

7. Московский М.А. Дартмутский диалог: первые шаги неформальной советско-американской дипломатии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2012. № 3. С. 33–47.

8. Carson K. Track Two Diplomacy Transfer in the Middle East Peace Process // Major Research Paper. 2012. [Электронный ресурс]. – URL: <https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/23870/1/CARSON%2C%20Kristen%2020125.pdf> (дата обращения: 07.07.2017).

9. Mapendere J. Track One and a Half Diplomacy and the Complementarity of Tracks // Culture of Peace Online Journal. 2000. № 2. [Электронный ресурс]. – URL: www.copoj.ca/pdfs/Jeffrey.pdf (дата обращения: 07.07.2017).

10. Utku Yapıcı. Track-Two Diplomacy in Turkish Foreign Policy: The Turkish-Armenian Reconciliation Commission Example // The Turkish Yearbook of International Relations. 2013. Volume 43. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/tybook/44/Utku-Yapici.pdf> (дата обращения: 07.07.2017).

References

1. Analiz dialogovykh iniciativ otnositel'no uregulirovaniya konflikta v Ukraine. [E'lektronnyj resurs]. – URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/files/mapping_rus_.pdf (data obrashheniya: 07.07.2017).
2. Arxipova M.O. Teoriya i praktika neoficial'noj diplomatii. Avtoref. dis. kand. polit. nauk. M., 2007. 18 s.
3. Genyush S.V. E'kspertnaya diplomatiya: grazhdanskoe obshhestvo na sluzhbe vneshnej politiki // Kontury global'nykh transformacij: politika, e'konomika, pravo. 2012. Vyp. 5. S. 14–25.
4. «Imperialisticheskij» plan ot gruppy «Bojsto». [E'lektronnyj resurs]. – URL: <http://inosmi.ru/world/20140903/222767864.html> (data obrashheniya: 07.07.2017).
5. Lebedeva M.M. Razvitie neoficial'nogo posrednichestva v sovremennom mire: tendencii, problemy, perspektivy // Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 18. Sociologiya i politologiya. 1998. № 3. S. 5–10.
6. Marti Axtisaari. Biograficheskaya spravka. [E'lektronnyj resurs]. URL: <https://ria.ru/society/20081010/152915017.html> (data obrashheniya: 07.07.2017).
7. Moskovskij M.A. Dartmutskij dialog: pervye shagi neformal'noj sovetko-amerikanskoj diplomatii // Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya. 2012. № 3. S. 33–47.
8. Carson K. Track Two Diplomacy Transfer in the Middle East Peace Process // Major Research Paper. 2012. [E'lektronnyj resurs]. – URL: <https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/23870/1/CARSON%2C%20Kristen%2020125.pdf> (data obrashheniya: 07.07.2017).
9. Mapendere J. Track One and a Half Diplomacy and the Complementarity of Tracks // Culture of Peace Online Journal. 2000. № 2. [E'lektronnyj resurs]. – URL: www.copoj.ca/pdfs/Jeffrey.pdf (data obrashheniya: 07.07.2017).
10. Utku Yapıcı. Track-Two Diplomacy in Turkish Foreign Policy: The Turkish-Armenian Reconciliation Commission Example // The Turkish Yearbook of International Relations. 2013. Volume 43. [E'lektronnyj resurs]. – URL: <http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/tybook/44/Utku-Yapici.pdf> (data obrashheniya: 07.07.2017).

UDC 327.83

DOI 10.17506/dipi.2018.30.1.6572

THE PLACE AND ROLE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN INTERNATIONAL CONFLICT MANAGEMENT

Mukhametov Ruslan Salikhovich,

Ural Federal University,
Associate Professor of Political Sciences,
Candidate of Political Sciences,
Ekaterinburg, Russia,
E-mail: muhametov.ru@mail.ru

Annotation

The Article is devoted to the contribution of non-governmental organizations in the prevention and settlement of international conflicts. It is shown that non-governmental organizations perform a communicative function, play the role of a mediator. The author presents in sufficient detail “diplomacy of the second direction” and “one and a half diplomacy”. The article identifies and reveals the main advantages and disadvantages of each of the foreign policy practices.

Key concepts:

diplomacy, informal diplomacy, expert diplomacy, public diplomacy.