

А. М. ЯМЧУК

КЛАСИФІКАЦІЯ ОПЕРАЦІЙ ООН ІЗ ПІДТРИМАННЯ МИРУ НА АФРИКАНСЬКОМУ КОНТИНЕНТІ

Подано загальну характеристику операцій ООН із підтримання миру, що реалізовувалися на Африканському континенті. Визначено спільні та відмінні ознаки, які є критеріями для класифікації зазначених операцій.

Ключові слова: операція із підтримання миру, примус до миру, миротворча діяльність.

Подана общая характеристика операций ООН по поддержанию мира, которые осуществлялись на Африканском континенте. Определены общие и отличительные признаки, служащие критерием для классификации указанных операций.

Ключевые слова: операция по поддержанию мира, принуждение к миру, миротворческая деятельность.

The author gives general characteristic of UN peacekeeping in Africa, determining common and distinctive features that serve as criteria for classification of mentioned operations.

Key words: peacekeeping operation, peace enforcement, peace huping.

Миротворча діяльність Організації Об'єднаних Націй – це комплекс дій, здійснюваних ООН з метою досягнення порозуміння між конфліктуючими сторонами в умовах збройного протистояння, встановлення перемир'я і припинення вогню, підтримання мирних відносин та допомога у розвитку суспільства в постконфліктному середовищі. Операції із підтримання миру – це той інструмент миротворчості, який застосовується найчастіше. Терміни «операції із підтримання миру» та «миротворчість» часто вживають як взаємозамінні.

Африканський континент на карті миротворчої діяльності ООН остаточно сформувався у постбіполярну епоху. До того участь миротворців ООН у справі збереження миру в Африці була незначною, хоча тривали збройні конфлікти відбувалися у регіоні й у той період. Із завершенням «холодної війни» миротворча активність ООН на теренах Африки зросла у декілька разів: як за кількістю операцій, так і за їхніми масштабами. Близько половини усіх операцій із підтримання миру постбіполярного періоду здійснювалися у зазначеному регіоні. Найчисельніша та найбільша операція за всю історію ООН була реалізована також тут. Нині 7 із 16 операцій із підтримання миру ООН проводяться в Африці. Незважаючи на зусилля міжнародної спільноти, конфлікти у регіоні тривають, що зумовлює необхідність вивчення особливостей миротворчої діяльності ООН і пошуку можливих шляхів її удосконалення. Темі миротворчої діяльності ООН у Африці відводять вагомe місце у своїх роботах вчені зі Сполучених Штатів Америки – Е. Берман, К. Семс, Р. Ротберг; Великої Британії – Н. МакКвін, О. Ферлі, Р. Мей; Південної Африки – А. Адебаджо, Е. Отітодун; Російської Федерації – Л. Х. Гергаєва, Д. В. Поликанов, В. С. Кравченко та ін. У вітчизняній науковій думці ступінь опрацювання зазначеної проблематики набагато нижчий. Згадана тема розробляється у працях Е. П. Отару, Б. Черкаса, Н. Клепач.

У ключовому документі «Загальна доктрина: принципи і орієнтири», присвяченому діяльності ООН у сфері підтримання миру, визначається, що операції із підтримання миру поділяються на дві групи:

– традиційні операції з підтримання миру, завдання яких зводилися до спос-

тереження, моніторингу і підготовки доповідей щодо перебігу мирного процесу та дотримання сторонами конфлікту умов перемир'я¹. Іноді миротворці є своєрідним «буфером» між ворогуючими сторонами;

– багатомірні операції з підтримання миру, що складаються одразу із декількох компонентів: військового, міліцейського та цивільного. Сфера повноважень миротворців при цьому надзвичайно широка: від традиційного спостереження за дотриманням умов перемир'я до налагодження інфраструктури країни. Виникнення нової генерації операцій із підтримання миру збіглося у часі із завершенням періоду «холодної війни».

Операції з підтримання миру в Африці складно поділити на традиційні та багатомірні, послуговуючись вищезазначеною концепцією. Як правило, традиційні миротворчі операції застосовувалися для вирішення міждержавних конфліктів, тоді як більшість конфліктів у Африці – внутрішні.

Так, у період «холодної війни» в африканському регіоні було проведено три операції з підтримання миру, та тільки одну із них можна вважати традиційною. Йдеться про UNAVEM I (Контрольна місія ООН у Анголі I, грудень 1988 р. – травень 1991 р.), завдання якої полягало у спостереженні за процесом виведення кубинських військ із території Анголи після підписання відповідних угод². До групи традиційних операцій можна віднести також UNASOG (Спостережна група ООН для району Аозу, травень – червень 1994 р.), мандат якої передбачав спостереження за дотриманням угоди, підписаної між Лівією та Чадом³.

Ще дві операції мають ознаки як традиційних, так і багатомірних:

1. UNOMUR (Спостережна місія ООН для Уганди–Руанди) (червень 1993 р. – вересень 1994 р.) – була утворена на кордоні між Угандою та Руандою з метою недопущення проникнення на територію останньої будь-якої військової допомоги⁴. Першочергова причина заснування цієї місії пов'язувалася із розвитком внутрішньодержавного конфлікту на території Руанди, що поширювався і на прикордонні зони;

2. UNMEE (Місія ООН для Ефіопії та Еритреї) (червень 2000 р. – липень 2008 р.) – типова традиційна операція, пов'язана із вирішенням прикордонної суперечки двох держав, вирізнялася тим, що до звичних повноважень цього роду місій було додано ще й сприяння у сфері гуманітарної діяльності ООН та дій щодо забезпечення прав людини⁵.

Здійснюючи спробу класифікувати операції з підтримання миру саме на Африканському континенті відповідно до хронологічного та функціонального аспекту, можна визначити три такі види:

– спостережні операції (з моменту реалізації першої операції у 1960 р. до 1994 р.), що характеризувалися досить вузьким спектром повноважень миротворців, які полягали насамперед у моніторингу ситуації щодо дотримання умов, передбачених мирними угодами;

– розширені операції (1994 – 2004 рр.) – характеризуються зростанням рівня участі миротворців у політичному процесі вирішення конфліктів, у зв'язку з чим спостерігається розширення їх повноважень;

– багатofункціональні операції (2004 р. – донині), які пов'язані з процесом реформ миротворчої діяльності ООН, що розпочався з 2000 р. У кожній резолюції ретельно виписуються повноваження миротворців, до яких, окрім функцій спостереження, додано діяльність у сфері дотримання прав людини, захисту цивільного населення, забезпечення територіальної цілісності, розбудови інфраструктури, підготовки органів безпеки держави тощо. Дедалі частіше у резолюціях міститься

звернення до Розділу VII Статуту ООН, який передбачає можливість застосування миротворчими сили.

Звичайно, такий поділ є досить умовний, оскільки у кожній групі можна знайти одну-дві операції, які суттєво відрізняються за своїми функціями від решти місій цього типу. Наприклад, операція ONUC у Конго 1960–1964 рр. належить скоріше до розширених, ніж до спостережних місій.

Здійснюючи таку класифікацію, слід зауважити, що зміни у системі миротворчості ООН у 90-х роках ХХ ст. пов'язані не тільки із завершенням періоду біполярності, але й зі знаковою подією – створенням Департаменту миротворчих операцій у структурі ООН. Щоправда, після його заснування у 1992 р. Департамент налічував тільки 8 співробітників⁶. Однак сам факт його утворення вже був суттєвим кроком в історії миротворчості.

Норрі МакКвін у своїй праці «Миротворчість та міжнародна система» визнає найбільш доцільний, на його думку, критерій класифікації операцій із підтримання миру ООН у Африці – функціональний підхід, відповідно до якого дослідник виділяє:

- «звичайні» міждержавні операції (Ріг Африки);
- операції з підтримання миру, що стосуються вирішення проблем, пов'язаних із деколонізацією та передачею влади постколоніальним режимам (Конго на початку 60-х років ХХ ст., Намібія та Західна Сахара у 90-х роках ХХ ст.);
- постконфліктні кризи державної легітимності, які виникли у той час, коли держава постала перед рядом загроз або з боку груп, що не потрапили до владної верхівки, або з боку інших держав та їхніх прибічників (Ангола, Мозамбик, Руанда, Бурунді, ЦАР, Кот-д'Івуар);
- операції з підтримання миру як відповідь на основні загрози, поставлені Африкою міжнародній системі: дезінтеграція територіальності держави як життєздатної одиниці. Проблеми «розпаду держави» є набагато ширшими, аніж проблеми деколонізації чи постконфліктної легітимності. Вони включають зникнення держави як національного та міжнародного актора і її заміну рудиментними формами політичної організації, що часто пов'язане з феноменом «польових командирів»⁷.

З огляду на показник протяжності у часі операції з підтримання миру на Африканському континенті можна поділити на три групи:

- короткотривалі (до 12 місяців);
- середньотривалі (13–48 місяців);
- довготривалі (більше 48 місяців).

Більшість операцій ООН із підтримання миру в африканському регіоні належать до другого типу.

Найкоротшою в історії миротворчості ООН у Африці була UNASOG (Спостережна група ООН у районі Аозу), яка тривала всього два місяці. Операція, що здійснювалася у прикордонній зоні між державами Лівія та Чад, мала чітко виражений мандат операції з підтримання миру з дотриманням усіх компонентів:

- здійснювалася після підписання мирної угоди між державами;
- була нейтральною за своїм характером і виконувала спостережні функції;
- не передбачала застосування сили проти будь-якої зі сторін.

Згадана Спостережна група, яка складалася всього із 9 спостерігачів та 6 осіб допоміжного персоналу, була також найменш чисельною операцією в історії ООН.

Найбільш тривалою операцією є MONUC (Місія ООН у Демократичній рес-

публіці Конго)*. Операція, започаткована Резолюцією ООН № 1279 від 30 листопада 1999 р., формально завершилася 30 червня 2010 р. Однак фактично діяльність місії була продовжена вже під новою назвою – MONUSCO (Стабілізаційна місія ООН у Демократичній Республіці Конго).

Вищезазначений факт надає ще один критерій для класифікації операцій ООН у Африці – критерій наступності операцій. У цьому контексті доцільно виділити:

– операції першого порядку, які ініціювалися ООН у рамках конкретної території вперше (UNAVEM I – Ангола, UNASOG – Лівія/Чад, UNOSOM I – Сомалі, UNMIS – Судан та ін.);

– операції другого порядку, які утворювалися ООН на теренах держави, де раніше вже проводилася миротворча операція організації, але загострення ситуації у регіоні вимагало якісно нового підходу до вирішення проблеми (UNAVEM II (Ангола), UNAVEM III (Ангола), MONUA (Ангола), UNOMSIL (Сьєрра-Леоне), UNOSOM II (Сомалі), MONUSCO (ДРК), UNOCI (Кот-д'Івуар), UNMIL (Ліберія).

Варто приділити увагу співробітництву ООН та регіональних організацій, адже ряд місій здійснювався ООН самостійно, тоді як інші реалізовувалися паралельно із раніше започаткованими операціями певної регіональної організації. До останніх, зокрема, відносимо UNOMSIL (Сьєрра-Леоне), MINUCI (Кот-д'Івуар), UNMIL (Ліберія). Усі вищезазначені операції здійснювалися паралельно з операціями ECOWAS (Економічна спільнота Західноафриканських держав), які, зазвичай, були наділені повноваженнями з примусу до миру, тоді як миротворцям ООН відводилися тільки спостережні функції. Відповідно, операції ECOWAS були набагато масштабнішими, ніж місії ООН. Для прикладу, у ході реалізації миротворчої місії у Сьєрра-Леоне регіональні сили налічували близько 13 тис. миротворців, тоді як ООН представляли тільки 50 спостерігачів⁸. Для усіх згаданих місій характерний однаковий результат – замість двох паралельних операцій, які досить часто не могли узгодити свої дії та повноваження, засновувалася нова масштабна операція під керівництвом ООН – UNMIL (Ліберія), UNOCI (Кот-д'Івуар), UNAMSIL (Сьєрра-Леоне), до складу яких, як правило, входили миротворці попередніх місій. Особливе місце у цій класифікації відводиться UNAMID (Спільна операція Організації Об'єднаних Націй та Африканського Союзу в Дарфурі) – єдина операція ООН, що реалізується не паралельно, а спільно з регіональною організацією.

Дуже вагомий критерій для класифікації операцій із підтримання миру ООН у Африці – це розділ Статуту ООН (VI або VII), на основі якого ґрунтується мандат операції. Більшість операцій утворені відповідно до Розділу VI Статуту ООН (про що прямо може не зазначатися у мандаті), який асоціюється із класичним поняттям «операція з підтримання миру». Ряд операцій, утворених останніми роками, має змішаний мандат – частина положень мандату відповідають Розділу VI Статуту, тоді як право на застосування сили з метою самооборони, захисту персоналу, обладнання та мандату ООН обумовлюється Розділом VII. Третя група операцій відрізняється тим, що, засновуючи їх, ООН цілком керується Розділом VII Статуту, що вважається авторизацією операції з примусу до миру (peace-enforcement operation), хоча формально вони також називаються «операціями із підтримання миру».

Варто зауважити, що із семи операцій із підтримання миру, які здійснюються нині у африканському регіоні, дві операції діють за змішаним мандатом, чотири – згідно з Розділом VII, і тільки одна місія є типовою операцією з підтримання миру (MINURSO – Місія ООН для проведення референдуму в Західній Сахарі).

Отже, останніми роками спостерігається тенденція до збільшення операцій із

примусу/підтримання миру, проте це ще не є ознакою їх ефективності. Першою операцією цього типу в Африці (і у світі) була ONUC (Операція ООН у Конго) – 1960–1964 рр. Слід зауважити, що резолюція Ради Безпеки, якою засновувалася місія, не містила прямого посилання на Розділ VII Статуту. Місія ONUC полягала у спостереженні за виведенням бельгійських військ із території новоутвореної країни, а також у наданні необхідної військової допомоги уряду до моменту, поки національні сили безпеки будуть у змозі самостійно виконувати покладені на них повноваження⁹. Однак нові резолюції РБ ООН суттєво розширили завдання ONUC, зобов'язавши миротворців застосовувати «необхідні дії» для попередження громадянської війни у Республіці Конго, включно із правом застосування сили. Тож, на думку багатьох дослідників миротворчої діяльності ООН, саме у Конго в 1961 – 1964 рр. ООН вперше за свою історію вдалася до застосування дій із примусу до миру.

Наступною операцією в Африці, що діяла відповідно до Розділу VII Статуту, була Операція ООН у Сомалі II (UNOSOM II), утворена у березні 1993 р. Т. Френк Кріглер, посол США у Сомалі у 1987–1990 рр., зазначав, що операція ООН у Сомалі була «експериментом, невтішні результати якого повинні бути ретельно досліджені, перш ніж операції з примусу до миру будуть започатковані деінде»¹⁰. Зазначеній операції передувала UNOSOM I, типова операція ООН із підтримання миру, яка в умовах загострення соціально-політичної обстановки не зуміла відновити порядок та захистити мешканців держави. Ситуація у Боснії і Герцоговині, що збігалася у часі з подіями у Сомалі, мотивувала міжнародну спільноту до більш різких дій. Отже, у березні 1993 р. Рада Безпеки одноголосно ухвалила Резолюцію № 814, яка авторизувала утворення UNOSOM II згідно з Розділом VII Статуту. Результати операції не виправдали очікувань. Насамперед згадана місія вирізняється надзвичайно високим рівнем смертності миротворців – 154 особи, що є одним із найвищих показників серед усіх місій¹¹. Ускладнювало роботу миротворців ООН також неприйняття їх місцевим населенням, яке вважало ООН ще однією воюючою стороною. На початку 1995 р. ООН вивела миротворців із держави, громадянська війна у якій тривала ще півтора десятиліття. Чимало дослідників вважають, що саме невдачі у Сомалі паралізували здатність РБ ООН адекватно відреагувати на події, які розвивалися у інших країнах Африки (зокрема, йдеться про геноцид у Руанді).

Операції ООН із підтримання миру, авторизовані згідно з Розділом VII, нині діють у Південному Судані, ДПК, Кот-д'Івуарі та Ліберії. В усіх випадках миротворцям ООН доводиться виконувати мандат у складних умовах, чим і пояснюється досить високий рівень смертності миротворців, протяжність здійснюваних операцій у часі, які досі не увінчалися успіхом.

Отже, переважна більшість операцій із підтримання миру ООН на Африканському континенті – це багатофункціональні операції, сфера повноважень яких починається спостереженням за дотриманням умов перемир'я і завершується допомогою в організації виборів і підготовці кадрів для подальшого розвитку держави. Дедалі частіше дії миротворців ООН у Африці базуються на Розділі VII Статуту, який передбачає дії із примусу до миру. Проте досить часто навіть такі широкі повноваження не приводять до позитивного результату, і як наслідок – операція характеризується підвищеним рівнем смертності серед миротворців, високими видатками із бюджету ООН і триває декілька років. Іноді після завершення однієї місії ООН у тій самій державі розпочинається нова миротворча операція. Можливість застосування миротворцями військової сили нерідко

сприяє тому, що населення сприймає службовців ООН як ще одного учасника конфлікту, а не визволителя. В умовах Африканського континенту, де особливу роль відіграє ментальність місцевих жителів, яку не так просто зрозуміти членам Ради Безпеки, приймаючи рішення про утворення операції, можливим рішенням проблеми є розвиток співпраці ООН із регіональними організаціями Африки. Досі не розроблено ефективного механізму такої співпраці, однак прогрес на цьому шляху вже помітний.

1. *Capstone doctrine* [Електронний ресурс] // ООН. – Режим доступу: http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf. 2. *Resolution 626 (1988) of 20 December 1988* [Електронний ресурс] // ООН. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/541/53/IMG/NR054153.pdf?OpenElement>. 3. *Resolution 915 (1994) S/RES/915 (1994)* [Електронний ресурс] // ООН. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/205/16/PDF/N9420516.pdf?OpenElement>. 4. *Resolution 846 (1993) S/RES/846 (1993)* [Електронний ресурс] // ООН. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/366/31/IMG/N9336631.pdf?OpenElement>. 5. *Resolution 1320 (2000) S/RES/1320 (2000)* [Електронний ресурс] // ООН. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/644/95/PDF/N0064495.pdf?OpenElement>. 6. *George F. Oliver The Other Side of Peacekeeping: Peace Enforcement and Who Should Do It?* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.internationalpeacekeeping.org/pdf/04.pdf. 7. *MacQueen N. Peacekeeping and the International System.* – London: Routledge, 2006. – 256 p. 8. *Adebajo A. UN peacekeeping in Africa: from the Suez crisis to the Sudan conflicts.* – London: Lynne Rienner Publishers, Inc, 2011. – 270 p. 9. *The Congo question.* 143 (1960) Resolution of 14 July 1960 [S/4387] [Електронний ресурс] // ООН. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/157/32/IMG/NR015732.pdf?OpenElement>. 10. *T. Frank Crigler. The Peace-Enforcement Dilemma* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/jfq1002.pdf. 11. *Somalia – UNOSOM II. Facts and figures* [Електронний ресурс] // ООН. – Режим доступу: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2facts.html>.