

Меморандум Кона

Управление этническим конфликтом

ВВЕДЕНИЕ

Члены совета за этническое согласие при проекте по этническим отношениям собрались в городе Кона (Гавайи, США) в ноябре 1993 г. с целью выработать набор конкретных рекомендаций для всех, занимающихся проблемами этнических отношений — несомненно, наиболее распространенного и, возможно, наиболее значимого источника людских страданий в современном мире. Данный документ является плодом коллективной работы членов совета. Он явлен миру со всей скромностью, для того чтобы дать пищу размышлению и комментариям, и с надеждой на то, что поможет глубже осознать проблему и в конечном итоге приведет к появлению разумной политики, способной разрешить эти проблемы.

Этническая, или национальная, принадлежность является продуктом политической, культурологической, религиозной и языковой истории общества, его традиций и обычаяев, иногда и мифов, а не “общего происхождения” в сколько-нибудь серьезном научном и антропологическом смысле. Известный британский специалист по национализму Хью Сетон-Уотсон писал, что, всю жизнь занимаясь этой проблемой, он пришел к выводу о невозможности научного определения понятия нации: “Я могу лишь сказать, что нация существует, если значительная часть общества считает, что образует единую нацию, или ведет себя как единая нация”.

Но как бы она ни определялась, этническая принадлежность и борьба за национальное самоопределение, которая часто сопровождала утверждение этническости, сыграли в современной истории двоякую роль. С одной стороны, они были ведущим фактором, приведшим к падению империализма, тоталитаризма, заидеологизированности и утверждению прав и свобод личности. Тем самым они выступали основой возрождения и укрепления человеческого достоинства. Но, с другой стороны, они являлись источником опасных трений и разрушительных конфликтов, унесших жизни миллионов людей и причинивших огромный ущерб, затрудняющих осуществление политических и экономических преобразований и служащих оправданием нарушений прав человека и установки деспотических режимов.

Совет по этническому согласию не защищает и не оспаривает принцип этнического или национального самоопределения, но признает и даже подчеркивает чрезвычайную сложность проблем, вызванных его практическим осуществлением или даже выдвижением в качестве политического требования. Совет также не занимает никакой позиции по вопросу о коллективных правах нации, не равных (или дополняющих) индивидуальным правам, однако отмечает, что этот вопрос является предметом ожесточенных споров, и сам факт этих споров необходимо принимать во внимание при поиске решений проблем, вытекающих из самоутверждения этническости.

На протяжении веков такие проблемы возникали там, где потоки миграции

или политические перемены ставили общины в положение меньшинства в обществах, большинство в которых принадлежало к иной этнической группе или национальной традиции. Большинство и меньшинство вступали в конфликт из-за доступа к природным ресурсам и национальному достоянию, за улучшение своего социального, политического и экономического положения и возможностей получения образования. При этом зачастую применялись такие древние формы дискриминации и угнетения, как касты “неприкасаемых” в Индии, класс людей, традиционно занимающихся “нечистыми” работами в Японии, как положение ромов (цыган) и евреев во многих странах.

В более поздние времена к этим проблемам добавилось еще одно измерение. Зачастую меньшинство в одной стране этнически родственно большинству населения соседней страны, что порождает как страхи, так и амбиции национальной экспансии и раздела страны. Национальные границы, установленные в Восточной Европе и на Ближнем Востоке в результате урегулирования после первой мировой войны, а в бывшем Советском Союзе — прихотью царской или советской власти, порой изменялись (наряду с другими факторами) по требованиям этнических групп. Это порождало и порождает новые аналогичные требования или оспаривается как никогда ранее, в том числе и военной силой, грозящей войной обширным регионам. В результате все активнее звучат предложения о международном вмешательстве в этнические конфликты, но при этом не определены критерии и формы такого вмешательства, а опыт такого вмешательства в бывшей Югославии не внушиает оптимизма.

Было бы целесообразно рассмотреть сущность этнического конфликта на четырех стадиях: латентный период, проявление, активное течение и последствия конфликта. На каждой стадии существуют свои специфические возможности и потребности в действиях.

ЛАТЕНТНЫЙ ПЕРИОД

На протяжении более или менее длительных периодов в жизни многонациональных государств отношения между большинством и меньшинством его населения могут казаться нормальными, и поэтому не делается ничего или почти ничего для недопущения возможных будущих конфликтов. Однако именно на этой стадии существует возможность реализации конструктивных мер для предотвращения этнических взрывов. Особенно актуально это для тех случаев, когда в обществе осуществляются масштабные институциональные преобразования, как в бывших коммунистических государствах после 1989 года.

Задача действий властей в такой ситуации — укреплять принцип единого и полного гражданства для всех жителей. Недостаточно просто принять законодательство, провозглашающее права этнических групп и запрещающее дискриминацию. Должны предприниматься усилия по вовлечению этнических меньшинств в процесс принятия политических решений, чтобы показать им, что их права соблюдаются и что они могут рассчитывать на справедливое к себе отношение со стороны властей. Новым независимым государствам следует принимать “нулевой вариант” гражданства. Все живущие на территории нового государства на день его создания должны иметь право получить гражданство. Системы выборов и политические партии должны организовываться таким образом, чтобы были выгодны этнические коалиции. Социально-экономическая политика должна стараться способствовать улучшению условий жизни и повышению социальной мобильности.

шению статуса групп, которые подвергались дискриминации, расширять их возможности, хотя опыт США и Индии и показывает, что “положительная дискриминация” может давать и негативные результаты.

При проведении такой политики следует принимать во внимание, что неравенство в положении этнических групп зачастую является следствием различий между городом и деревней и исторически сложившимся разделением труда.

В некоторых случаях для заверения меньшинств в реальности их прав и защите их культуры необходима федеративная структура. Федерализм может вызвать у большинства страх перед возможным сепаратизмом и призрак расчленения страны, но опыт Швейцарии, Индии, постфранкистской Испании и Европейского союза показывает, что федерализм способен обеспечить политическую стабильность и ослабить сепаратистские порывы. Юридическое или фактическое исключение какой-либо группы из участия в общегосударственных делах может высечь искру требований самоопределения. В федеративной структуре следует предусмотреть, что для избрания на федеральные посты кандидатам необходимо получить поддержку квалифицированного большинства субъектов федерации. По меньшей мере, следует всячески поощрять “функциональный федерализм”. Принцип распыления власти, применяемый в Европейском союзе, может служить образцом такого федерализма. При такой системе политические и экономические полномочия спускаются на максимально низкий уровень административных органов, способных их компетентно отправлять. Этот принцип применим и для системы образования. Однако не следует забывать, что этническая принадлежность может основываться и не на территориальном принципе, а объединять группы людей, живущих в разных частях одного государства. В этом случае необходимо обеспечить возможность их связи между собой (в том числе и право использования ими родного языка) через границы территориальных образований.

Следует поощрять включение в программы учебных заведений знаний о пороках и опасностях этнических предрассудков и воспитывать у людей способность бороться с этническими стереотипами, в том числе в своем собственном сознании. Особое внимание в системе образования следует обращать на те этнические группы, которые находятся в наименее выгодном положении, чтобы помочь им сформулировать собственные интересы, осознать ответственность и возможности в большом многонациональном обществе, открыть их представителям доступ к руководящим позициям и на местном, и на общенациональном уровнях. Как отдельные журналисты, так и органы массовой информации в целом должны учиться ответственности за информацию об этнической розни, выверять и проверять точность данных до публикации. Однако попытки запретить публичное выражение этнических предрассудков не всегда дают должный эффект. Напротив, попытки предать в руки правосудия нарушителей подобных запретов могут спровоцировать накал страстей. Но, по меньшей мере, следует пристально следить и предавать гласности все события, происходящие в этой области. Особая роль в формулировании этнических интересов в виде, не несущем угрозы другим, принадлежит интеллектуальной эlite. Излишне агрессивные интеллектуальные формулировки в ряде случаев могут спровоцировать вспышку конфликта. Так, борьба между Грузией и Абхазией началась как “война филологов”. Интеллектуальные лидеры могут сыграть положительную роль и в разработке новых концепций национального государства, отойдя наконец от предпосылки “каждой этнической группе — свое

государство”, т. е. от того, что отдельно взятая этническая группа — единственный легитимный источник государственной власти. Необходим переход к понятию государства как поликультурного образования, сохраняющего внутри себя различные и несмешивающиеся культурные единицы.

Каждое государство должно ясно осознавать, что другие государства неизбежно будут проявлять интерес к статусу и условиям жизни своих соотечественников в других государствах. Все стороны должны подходить к этой проблеме максимально объективно, откровенно и реалистично, не забывая при этом, что вопросы отделения, чести нации, суверенитета в таких случаях всегда могут выйти на поверхность. Ориентиром в такой ситуации должно быть у становление таких отношений между этническим меньшинством и его соотечественниками в другом государстве, при которых исключались бы подстрекательство и агрессивность. Практический опыт подсказывает, что проблемы такого рода легче решать путем обсуждения конкретных вопросов, а не попыток сформулировать общие принципы. При этом полезно привлекать профессиональных экспертов, знать сравнительный опыт других, обращаться к международному сообществу за посредничеством и, возможно, гарантиями соблюдения договоренностей.

В то же время международные организации, как правительственные, так и неправительственные, должны переосмыслить свою ответственность и свои реальные возможности. Они могут сделать многое для утверждения принципов равных прав гражданства, соблюдения прав человека, этнического взаимопонимания и сотрудничества. Они также должны быть готовы к выполнению миссий посредничества и разрешения конфликтов, обеспечения соблюдения международного права и норм поведения. Например, серьезным сдерживающим фактором может явиться постоянно действующий международный трибунал, разбирающий военные преступления или нарушения прав человека.

ПРОЯВЛЕНИЯ КОНФЛИКТА

Нет никакой причины считать неизбежным переход этнической напряженности в войну, однако это случается достаточно часто. Во многих случаях это является прямым следствием пренебрежения мерами, которые могли бы быть предприняты во время латентного периода. Наиболее частотные сигналы бедствия, свидетельствующие о сползании к насилию, — усиление взаимных обвинений в злонамеренности, ссылки на этнические стереотипы в общественных дискуссиях и политических акциях, появление слухов о зверствах,чинимых какой-либо этнической группой, и требований чрезвычайных мер на благо или в защиту этнического меньшинства или большинства либо для ограничения свободы действий тех, кто угрожает им.

Менее заметным, но при том не менее верным знаком может служить и спонтанная перегруппировка населения по этническому признаку. Такая подвижка проявилась в Югославии в статистике переписей населения после смерти Тито. Это должно было быть расценено как негромкое предупреждение о том, что народ предчувствовал конфликт, который впоследствии действительно разразился. Кроме того, такая перегруппировка сама по себе порождает проблемы, поскольку создает конкуренцию за рабочие места, жилье и может вызвать рост преступности. Даже если новоприбывшие принадлежат к той же этнической группе, что и коренное население данной местности, они могут нести с

собой иные культурные ценности или образ жизни, равно как и сильные негативные установки в отношении той этнической группы, от которой они “спаслись бегством”. Эти проблемы проявляются стократ сильнее в случаях насилиственного переселения.

Приватизация экономики в бывших коммунистических странах также способствовала усилению этнической напряженности, поскольку группы, активно занимающиеся или нашедшие новую сферу деятельности в торговле, зачастую воспринимаются как незаконно наживающиеся на рыночной системе и других аспектах экономической реформы. Это случилось с выходцами с Кавказа в Москве, с румынами и евреями и в России, и в Восточной Европе.

Такие процессы могут привести к спорадическим актам этнического насилия. В этот момент правительство должно действовать быстро, чтобы поддерживать порядок и авторитет власти; оно должно занять позицию недвусмысленного отрицания насилия как образа политических действий, в том числе и насилия со стороны большинства или доминирующей политической группировки. Как только свершится первый акт насилия, различные группы могут начать накопление оружия, создание военизированных формирований или мобилизацию лиц, уже имеющих военную подготовку и опыт военных действий, на благо своей нации. Появляются этнические деятели, выдвигающие жесткие бескомпромиссные требования и вынуждающие политиков включать эти требования в свои политические программы и законодательные акты. Даже те политики, которые хотели бы противостоять таким требованиям и разрешать конфликты мирным путем, могут не находить путей добиться этого и считать, что лучший способ поведения — просто игнорировать первые проявления насилия. Такая пассивная реакция может быть истолкована как “зеленый свет” полномасштабному систематическому насилию против этнических недругов.

На этой стадии для разрешения конфликта могут использоваться все те меры, которые рассматривались выше для латентной стадии. Однако их реализация значительно затруднена в условиях открытого проявления конфликта, потому что они в условиях острого противостояния неизбежно будут рассматриваться как односторонние. Например, выделение значительных ресурсов пострадавшим группам вызовет недовольство и зависть. Более того, эти меры могут работать недостаточно быстро, чтобы остановить дальнейшее усугубление конфликта. В связи с этим требуются и иные специфические для данной стадии шаги.

Первой задача — укрепление общественного порядка. Конечно, абсолютно необходимо, чтобы предпринимаемые с этой целью меры не были этнически окрашены. Необходимы специальные полицейские части для борьбы с массовыми беспорядками — с нейтральным командованием, высокодисциплинированные и этнически смешанные. Для их подготовки может быть полезен зарубежный опыт, например, французских Compagnes Republicaines de Securite. Полиция и таможенная служба должны тщательно следить за распространением оружия внутри страны и его ввозом из-за рубежа. Должно делаться все возможное для ограничения подстрекательской пропаганды.

Суды, особенно суды нижней инстанции, должны получить четкие ориентировки по рассмотрению этнически заряженных дел. Необходим и строгий надзор за системой юстиции, чтобы избежать проявления этнических предрассудков при осуществлении правосудия. Подстрекательство и участие в беспорядках

должны преследоваться по всей строгости закона, а вынесенные приговоры — неукоснительно выполняться. Зачастую проявляется тенденция после затухания насилия закрывать дела или выносить условные приговоры его зчинателям. Это провоцирует новые вспышки насилия, так как подстрекатели усваивают, что они мало чем рискуют лично. Неспособность властей рассмотреть обвинения и наказать виновных раздувает авторитет руководителей беспорядков и внушает общественному мнению мысль о том, что государство равнодушно воспринимает или даже попустительствует насилию. Возможно, потребуются и новые законы, запрещающие этническую дискриминацию и насилие.

Важно содействовать распространению точной и непредвзятой информации о конфликте, особенно в прессе. Нужна специальная программа по последовательному разоблачению ложных слухов. Журналистам и редакторам нужно дать почувствовать, что они несут реальную ответственность за свою этическую и профессиональную позицию. Закон должен быстро и жестко реагировать на призывы к насилию, клевету и другие действия, выходящие за общепринятые рамки свободы слова. Это нужно не во имя абстрактной справедливости, а чтобы дать обществу понять, что справедливость надежно защищена. На поджигательские или клеветнические заявления должен следовать оперативный ответ со стороны властей.

В области разрешения конфликта может оказаться полезным опыт, накопленный в других странах. Для сдерживания насилия или изыскания способа выплеснуть пар, равно как и налаживания конструктивного диалога между враждующими, могут привлекаться и ресурсы общественных наук. В частности, в этих обстоятельствах, как показывает практика, может быть полезно достичь согласия второго порядка, т. е. согласия в формулировании предмета спора. По определению, такое согласие может считаться достигнутым, если каждая сторона способна изложить непредвзятому стороннему наблюдателю позицию другой стороны в виде, приемлемом для последней. Когда такое согласие есть, последующие споры будут вестись вокруг реальных разногласий, а не выливаться в полемические размышления о позициях своей и противоположной сторон.

И на этой стадии власти должны четко отдавать себе отчет в возможных международных последствиях своих действий. Способность правительства предотвратить или, по меньшей мере, сдержать этническое насилие серьезно влияет на отношение к ним международных органов, а также на международные инвестиции.

АКТИВНОЕ ТЕЧЕНИЕ КОНФЛИКТА

Если усилия, предпринятые на первых двух этапах, не принесли желаемых результатов, может разразиться полномасштабный конфликт между этническими группами. Он может принять форму восстания меньшинства против центрального правительства или войны между этническими группами в границах страны, но поддерживаемой соотечественниками из-за рубежа в большей или меньшей степени и более или менее открыто.

В некоторых случаях центральное правительство заинтересовано в сохранении своего общенационального характера и в постепенном примирении враждующих сторон, однако в других случаях оно может считать выгодным поражение одного из соперников. Другой вариант — раздел страны, возможно, в результате внешнего вмешательства или, реже, “победы” большинства над

меньшинством, плоды которой в долгосрочной перспективе можно сохранить лишь путем постоянных политических и военных репрессий, разрушающих общество и государство.

Первейшая задача — остановить военные действия или, во всяком случае, сдержать их политическими средствами, имея в виду конечное достижение конструктивного решения. Для этого необходимы:

а) решительные заявления властей о нетерпимости к насилию, сопровождаемые уверенными действиями армии и полиции. Поджигатели и вершители этнического насилия должны быть задержаны, арестованы или, по меньшей мере, удалены из места конфликта;

б) избежание раскола по этническому признаку в структурах, обеспечивающих порядок (что наиболее вероятно, если меры, описанные для первой и второй стадии, были реально осуществлены). Эти силы должны быть дисциплинированы и находиться под эффективным политическим контролем. Если есть подозрение, что местная полиция занимает позицию одной стороны в этническом конфликте, необходимо ввести полицейские подразделения извне;

в) твердый контроль над средствами связи и объективностью средств массовой информации. Для поддержания работы средств связи и документирования событий может потребоваться дополнительное оборудование;

г) создание механизмов достижения прекращения огня и вступления в переговоры. В этом вопросе критически важную роль может сыграть международное посредничество. В соглашении о прекращении огня необходимо включать пункт о санкциях за нарушение соглашения, при этом следует иметь в виду, что ни одна из сторон не должна иметь возможности использовать прекращение огня для накопления свежих сил для возобновления военных действий. В соглашениях должны участвовать не только непосредственные участники конфликтов, но и другие стороны, которые в конфликт напрямую не вовлечены, но имеют оружие и вооруженные формирования и потенциально могут вмешаться в конфликт. Возможно, потребуются меры по разоружению всех гражданских лиц в районе конфликта;

д) минимизация потерь и материального ущерба. Необходимо добиваться отвода военнослужащих и вооружений с линии фронта. Нужно создавать нейтральные или безопасные зоны при возможных международных гарантиях, вводить статус свободных городов или применять другие меры, предусмотренные международным правом;

е) предотвращение зверств и военных преступлений. Как упоминалось раньше, наличие международного трибунала по таким преступлениям может иметь сдерживающий эффект. Если после окончания нынешних этнических войн в бывшей Югославии и бывшем СССР эти преступления будут подвергнуты щадительному и непредвзятому судебному разбирательству, возможно, это явится важным ограничителем подобных преступлений в будущем. Необходимо собирать информацию о военных преступлениях для последующих судебных разбирательств, и процесс сбора информации должен иметь широкую гласность.

На этом этапе необходимо вмешательство международного сообщества, чтобы предотвратить опасность перерастания конфликта в общерегиональную или даже глобальную войну. Возможно и прямое военное вмешательство, хотя оно несет опасность расширения масштаба войны вместо желаемого ее прекращения. Международное вмешательство может осложнить конфликт, затруднить его урегулирование, помешать использованию иных средств. Поэтому

его следует осуществлять лишь после тщательного анализа возможных последствий и имеющегося опыта аналогичных акций. Если на него все же решаются, то, при прочих равных условиях, оно будет тем эффективнее, чем быстрее после начала войны осуществляется. Например, в югославском случае оно должно было бы произойти после первых нарушений силой новопризнанных гравниц Боснии, Хорватии и Словении. Успех вмешательства зависит также от того, согласны ли на него все участники конфликта.

Однако и без прямой интервенции международное сообщество может многими путями воздействовать на конфликт. Оно может помешать ввозу оружия в зону конфликта из-за рубежа, в определенной степени ограничить односторонние политические и военные акции и поджигательскую пропаганду. Оно может вводить санкции и эмбарго, оказывать моральное давление с целью достижения прекращения огня, защиты людей и содействия переговорам между воюющими. Оно может готовить судебные процессы по делам о преступлениях против человечества, нарушениях международного права, норм ведения войны, обращения с пленными и беженцами. Оно (или отдельные страны, действующие от его имени) может содействовать распространению объективной информации о конфликте путем финансирования или поддержки объективных средств массовой информации внутри страны или теле- и радиотрансляций из-за рубежа. Оно может содействовать усилению умеренного лагеря внутри страны, помочь ему не быть оттесненным экстремистами за границу спектра политических сил, оказывать умеренным материальную поддержку (если такая поддержка не компрометирует их) и содействовать их выходу на международную арену. Группы, стоящие на позициях демократии и межэтнического сотрудничества, должны иметь привилегированное положение при ведении международного диалога о конфликте в их стране. Международное сообщество должно ясно дать понять тем, кто несет главную ответственность за этническое насилие или привержен принципу этнической исключительности, что, даже если им и удастся закрепиться у власти, они столкнутся с продолжжающимся международным ostrакизмом и изоляцией. Наконец, не следует недооценивать роль международного бизнеса, действующего умеренным, потому что экономика любой страны зависит от настроения и доверия к ней со стороны международных инвесторов.

При этом важно, чтобы международные организации и отдельные страны, даже при оказании гуманитарной помощи или содействии переговорам о примирении, не подтверждали и не оправдывали завоеваний ни одной из сторон, сделанных в ходе войны, и не оказались замешанными в акции по “этнической чистке”.

ПОСЛЕДСТВИЯ КОНФЛИКТА

Рано или поздно конфликт закончится, и будет нужно восстанавливать гражданский порядок на руинах, оставленных этническим конфликтом. Вчераших врагов нужно примирить, а требования “победителей” — примерить к реалиям продолжающегося совместного существования в одном государстве.

В некоторых более благоприятных случаях, например в Нигерии после гражданской войны на этнической почве (1967—1970), может последовать общее признание урона для всего общества и нейтральное заявление о необходимости воссоздать единое гражданское общество на новой основе. В этом случае можно приступить к строительству новых государственных институтов на условиях национального примирения. При этом должны предприниматься созн-

тельные усилия обратить несчастье во благо; восстановительный процесс должен быть этически бесстрашен, и все его участники должны заявить о приверженности принципу общегражданского государства.

В любом случае должно состояться освобождение заложников, обмен пленными, предание земле погибших, причем эти меры недопустимо превращать в повод для прославления конфликта. Жертвы войны должны получить компенсацию, а беженцы — вернуться в свои дома, если это представляется возможным. Эти акции легче осуществить при наличии законов, запрещающих присвоение частной собственности в условиях массовых беспорядков или вооруженного конфликта. Раненые и потерявшие кровь должны быть обеспечены медицинским обслуживанием. В особой заботе нуждаются дети, потерявшие родителей, и женщины, подвергшиеся насилию (зачастую еще большие страдания им приходится испытывать, нося на себе позорное клеймо, в окружении своих соотечественников).

К сожалению, очень часто вчерашние бойцы обретают славу героев и пожинают политический урожай своих “подвигов”. Где это возможно, следует оказывать международное давление для недопущения их на руководящие позиции в постконфликтной ситуации. Следует поощрять общественный диалог на тему позитивных реформ в обществе. Конфликт должен быть дедраматизирован; нельзя позволять превращать его в “священную память”. Необходимо пресекать распространение понятия кровной мести, чтобы конфликт не переходил в генетическую память последующих поколений (таких примеров много, в том числе память о геноциде армян). Во всех этих процессах особая роль принадлежит школе и прессе. И наконец, военные преступления и другие нарушения прав человека должны быть расследованы, а виновные — понести наказания, желательно по общенациональным законам.

Цель мероприятий, осуществляемых на этой стадии, — вернуть страну к исходной точке, когда конфликт сдерживается и вновь открывается возможность — при условии принципиального и компетентного осуществления необходимых политических шагов — выстроить долгосрочные взаимовыгодные и мирные отношения между населяющими страну различными этническими группами.