

DOI: 10.31857/S086919080019652-4

СОТРУДНИЧЕСТВО ООН И ЭКОВАС В СФЕРЕ МИРОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2022

И.Р. ЮТЯЕВА^а^а – МГИМО, Москва, Россия

ORCID: 0000-0003-0058-7107; iutiaevairina@gmail.com

Резюме: В решении проблем безопасности Африки ООН в последнее время всё теснее сотрудничает с региональными организациями. Одним из самых надёжных партнёров в этой сфере можно назвать Экономическое сообщество стран Западной Африки (ЭКОВАС). Цель данной работы – проанализировать динамику сотрудничества этих организаций и выявить факторы, определяющие эффективность их совместной работы.

Настоящее исследование представляет анализ совместного миротворческого опыта ЭКОВАС и ООН в Либерии, Сьерра-Леоне, Кот-д'Ивуаре и Гвинее-Бисау. В каждом случае особое внимание уделено формату взаимодействия региональной миссии с миссией «голубых касок». В частности, автор ставит перед собой задачу выявить наиболее часто реализуемую схему сотрудничества и выяснить, чем обусловлен выбор в её пользу.

Автор констатирует, что за прошедшие три десятилетия ООН перешла от мало-масштабных операций, реализуемых параллельно с усилиями ЭКОВАС, к полноценным миссиям, которые развёртываются после того, как силы ЭКОВАС подготовили почву для миротворческой деятельности. Такой сценарий представляется вполне оправданным с учётом ограниченности ресурсов региональной организации и отсутствия у неё достаточного опыта в миростроительстве.

Изучение опыта миротворчества ЭКОВАС и ООН в упомянутых странах позволяет выявить сравнительные преимущества этих двух организаций, которые во многом являются залогом успеха их совместной работы. Так, силы ЭКОВАС демонстрируют наибольшую эффективность на начальном этапе конфликта, когда необходимо оперативное вмешательство для минимизации гуманитарных потерь. «Голубые каски», в свою очередь, наиболее полезны тогда, когда сторонам конфликта удаётся достичь договорённости о прекращении огня.

Особое внимание уделено моменту перехода от миротворчества ЭКОВАС к полномасштабной ооновской миссии. В этом контексте автор отмечает роль лидера среди государств-участников региональной операции. Представляется, что дальнейшие исследования движущих сил региональных операций будут полезны с точки зрения стратегического планирования миротворческой деятельности ООН.

Ключевые слова: миротворчество, Африка, ООН, ЭКОВАС, региональные организации.

Для цитирования: Ютяева И.Р. Сотрудничество ООН и ЭКОВАС в сфере миротворческой деятельности. *Восток (Oriens)*. 2022. № 5. С. 68–79. DOI: 10.31857/S086919080019652-4

COOPERATION BETWEEN THE UN AND ECOWAS
IN THE FIELD OF PEACEKEEPING

© 2022

Irina R. IUTIAEVA^a^a – MGIMO, Moscow, Russia

ORCID: 0000-0003-0058-7107; iutiaevarina@gmail.com

Abstract: *Recently, the UN has been increasingly cooperating with regional organizations in solving African security problems. Among the most reliable partners in this area is the Economic Community of West African States (ECOWAS). The purpose of this work is to analyze the dynamics of cooperation between these organizations and to identify the factors that determine the effectiveness of their joint work.*

This study presents an analysis of the joint peacekeeping experience of ECOWAS and the UN in Liberia, Sierra Leone, Côte d'Ivoire and Guinea-Bissau. In each case, special attention is paid to the format of interaction between the regional mission and the "Blue helmets" one. In particular, the author aims at identifying the most commonly used scheme of cooperation.

The author states that over the past three decades, the UN has moved from small-scale operations implemented in parallel with ECOWAS efforts to full-fledged missions deployed after the ECOWAS forces have paved the way for peacekeeping. This scheme allows full use of the comparative advantages of the two organizations. ECOWAS forces are efficient at the initial stage of the conflict, when prompt intervention is needed to minimize humanitarian losses. "Blue helmets", in turn, are most useful when the parties to the conflict manage to reach an agreement on a ceasefire.

Particular attention in the study is paid to the role of the leader among the contributing countries. It seems that further studies of the driving forces of regional operations will be useful in terms of strategic planning of UN peacekeeping activities.

Keywords: Peacekeeping, Africa, UN, ECOWAS, Regional Organizations.

For citation: Iutiaeва I.R. Cooperation between the UN and ECOWAS in the Field of Peacekeeping. *Vostok (Oriens)*. 2022. No. 5. Pp. 68–79. DOI: 10.31857/S086919080019652-4

Одной из ключевых тенденций международной миротворческой деятельности является всё более заметное участие в ней региональных организаций. В основном они активизировались во второй половине 1990-х гг. на фоне неудач ООН в Боснии и Герцеговине, Сомали и Руанде, когда стало очевидно, что «голубые каски» неспособны эффективно действовать в условиях отсутствия стабильного прекращения огня [Загорский, 2015, с. 58].

Упомянутая тенденция наиболее ярко проявилась в Африке: с окончанием «холодной войны» интерес великих держав к континенту заметно снизился, что побудило региональные организации к созданию и укреплению собственных механизмов обеспечения безопасности. Одним из первых на этот путь встало Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС), основанное в 1975 г. с целью продвижения экономической интеграции стран региона.

От первых операций, развёрнутых ad hoc на основании ст. 4 протокола о взаимопомощи в обороне 1981 г., организация постепенно пришла к формированию полноценной архитектуры безопасности, которая в дальнейшем была взята за образец другими региональными

объединениями, включая Африканский Союз. В начале 2000-х гг. в ЭКОВАС началось формирование собственных сил постоянной готовности, был создан Фонд мира, пополняемый за счёт налоговых сборов и добровольных пожертвований. Эти реформы превратили региональную организацию в перспективного партнёра ООН в деле осуществления миротворческой деятельности в Африке.

Правовую основу такого сотрудничества обеспечивает глава VIII Устава ООН, в которой содержится прямой призыв к Совету Безопасности поощрять участие региональных организаций в мирном разрешении местных споров. Кроме того, поскольку взаимодействие ООН и ЭКОВАС является частью стратегического партнёрства ООН и Африканского Союза, оно также регулируется многочисленными программными документами, подписанными в последние годы совместно ООН и АС. Важнейшие из них – Комплексные рамки для укрепления сотрудничества в интересах мира и безопасности (2017) и Комплексные рамки для реализации Африканской повестки дня до 2063 г. (2018).

Вместе с тем, необходимо отметить существенное различие в доктринальных подходах ООН и ЭКОВАС к миротворческой деятельности. В т. н. общей доктрине ООН, закрепившей руководящие принципы операций ООН по поддержанию мира, в качестве необходимого условия развёртывания миссии названо согласие сторон конфликта [UN Peacekeeping Operations. Capstone Doctrine, 2008, р. 2]. ЭКОВАС же, в свою очередь, придерживается подхода Африканского Союза, который допускает [Report of the Chairperson, 2012, р. 29] проведение миротворческих операций в отсутствие между сторонами договорённости о прекращении огня.

В отечественной экспертной литературе проблемы сотрудничества ООН и ЭКОВАС в сфере миротворческой деятельности практически не исследованы. В числе немногих российских авторов, проводивших полноценный анализ миротворческого опыта ЭКОВАС, можно отметить Т.С. Денисову [Денисова, 2015] и А.В. Загорского [Загорский, 2015]. Вопросы региональной безопасности в Западной Африке также касались в своих работах Т.Л. Дейч [Дейч, 2007] и С.М. Шленская [Шленская, 2017].

Заметно больше внимания проблемам совместной миротворческой деятельности ООН и ЭКОВАС уделяет зарубежное экспертное сообщество. В числе наиболее заметных исследователей, на труды которых опирался автор данной статьи, – К. Адиде [Adibe, 1997], К. Коулман [Coleman, 2013; Coleman, Williams, 2017], И. Берман, К. Сэмс [Berman, Sams, 2003], Ф. Олонисакин [Olonisakin 1996; Olonisakin 2015]. Особый интерес с точки зрения настоящего исследования представляют работы, посвящённые роли лидера среди государств-участников миротворческой операции, в т. ч. статьи Р. Синджа [Synge, 1999] и А. Хассана [Hassan, 2000].

Первым опытом взаимодействия ООН с ЭКОВАС в сфере миротворчества стали тесно связанные между собой конфликты в Либерии и Сьерра-Леоне. В обоих случаях основное бремя их урегулирования легло на ЭКОВАС, страны-члены которого продемонстрировали гораздо большую политическую волю и оперативность, нежели международное сообщество в лице ООН. Эти две миссии ЭКОВАС можно охарактеризовать скорее как операции по принуждению к миру, чем как классические миротворческие миссии, предполагающие согласие участников конфликта, беспристрастность миротворцев и применение ими силы лишь в целях самообороны. В обоих случаях военные наблюдатели были введены по приглашению действующих правительств и действовали в отсутствие мирного соглашения между участниками конфликта.

Порядка 80% контингента и 90% финансирования обеих миссий были обеспечены Нигерией, обладательницей значительных запасов нефти и наиболее сильной армии в субрегионе. Активное вовлечение этой страны в урегулирование конфликтов в Либерии и Сьерра-Леоне обычно связывают с её претензиями на роль лидера в Западной Африке, а также с наличием дружеских отношений между политическими элитами этих стран.

ЛИБЕРИЯ (ПЕРВАЯ ГРАЖДАНСКАЯ ВОЙНА)

Конфликт в Либерии между правительством С. Доу и Национально-патриотическим фронтом (НПФ) во главе с Ч. Тейлором начался в декабре 1989 г. С августа 1990 г. в стране по приглашению С. Доу находилась Группа военных наблюдателей ЭКОВАС (ЭКОМОГ, англ. ECOMOG). После заключения в июле 1993 г. мирного соглашения наблюдатели ЭКОМОГ были назначены в резолюции 866 СБ ООН основной силой, контролирующей его осуществление, в то время как роль ООН должна была сводиться к наблюдению за этим процессом и его проверке.

В соответствии с этой же резолюцией в сентябре 1993 г. была развёрнута Миссия наблюдателей ООН в Либерии (МНООНЛ, англ. UNOMIL) – первый для «голубых касок» опыт сотрудничества с миссией другой организации. Её численность изначально составляла всего 303 человека и в дальнейшем снизилась до 77 (для сравнения: численность ЭКОМОГ колебалась в диапазоне от 3,5 тыс. до 11,3 тыс. человек). МНООНЛ позиционировалась как отдельная, действующая параллельно с ЭКОМОГ миссия, что выражалось в том числе в отсутствии иерархических отношений между структурами командования.

Мандат МНООНЛ охватывал широкий круг задач, включая расследование случаев нарушения прекращения огня и наблюдение за процессом выборов. Взаимодействие с ЭКОМОГ изначально ограничивалось координацией усилий по разминированию территории, затем было расширено до более широкой поддержки, характер которой, однако, не уточнялся. Планируемый бюджет миссии не соответствовал широте мандата – всего 42,6 млн долл. (против 500 млн долл. у ЭКОМОГ), причём к концу 1993 г. за счёт взносов государств-членов ООН удалось собрать лишь около одной седьмой этой суммы.

Первый эпизод либерийского конфликта завершился в 1997 г. победой на выборах Ч. Тейлора, во многом обусловленной усталостью населения от войны. Несмотря на наличие достаточно сильного спонсора в лице Нигерии, первая миссия ЭКОВАС не смогла обеспечить устойчивость режима, в поддержку которого была развёрнута. Отчасти это можно объяснить отсутствием у нигерийской инициативы широкой поддержки в регионе, напряжённым отношением к ней государств франкофонного лагеря. Даже Гана, которая сначала активно поддерживала Нигерию, со временем стала критиковать [Adibe, 1997, p. 483] непримиримое отношение руководства этой страны к личности Ч. Тейлора и даже угрожала отозвать свой контингент. Таким образом, единственным драйвером миссии являлась, по сути, политическая воля нигерийского истеблишмента, которая во второй половине 1990-х гг. практически исчерпала себя в связи с тем, что граждане Нигерии постепенно уставали от затянувшейся войны на чужой территории [Saliu, 2000, p. 115].

По меткому выражению одного из экспертов [Arthur, 2010, p. 20], МНООНЛ играла по отношению к ЭКОМОГ роль «второй скрипки». Это проявлялось и в логистической зависимости ооновских наблюдателей от ЭКОМОГ, и в отсутствии у МНООНЛ собственного видения урегулирования конфликта. Кроме того, рядовых наблюдателей ЭКОМОГ уязвляло, что формально осуществляющие над ними надзор силы МНООНЛ прибыли на место конфликта только тогда, когда самая «грязная» работа уже была сделана [Olonisakin, 1996, 41]. В целом направление наблюдателей ООН в Либерию следует признать в основном

символическим жестом, призванным отвести от организации обвинения в безучастности к очередному африканскому конфликту.

СЬЕРРА-ЛЕОНЕ

Гражданская война в Либерии и последующий процесс мирного урегулирования оказали непосредственное влияние на ситуацию в Сьерра-Леоне. Несмотря на усилия ЭКОВАС по удержанию конфликта в либерийских границах, уже в 1991 г. в его зоне оказалась соседняя страна: отряды НПФ вторглись в Сьерра-Леоне, объединившись с местными оппозиционными силами. В мае 1997 г. президент А. Кабба был отстранён от власти в результате военного переворота, который был осуждён ООН на уровне заявлений Председателя Совета Безопасности.

В октябре 1997 г. СБ ООН принял резолюцию 1132, вводившую запрет на поставки нефти и оружия в Сьерра-Леоне и уполномочившую ЭКОВАС обеспечить осуществление эмбарго, используя войска ЭКОМОГ. В феврале 1998 г. в ответ на нападение со стороны хунты силы ЭКОМОГ перешли в наступление, в результате которого повстанцы были изгнаны из Фритауна.

В марте 1998 г. свергнутый президент А. Кабба смог вернуться в столицу, которую продолжали осаждать повстанцы. В этих условиях в июле 1998 г. СБ ООН принял резолюцию 1181, высоко оценившую усилия ЭКОМОГ по восстановлению мира в стране и учредившую Миссию наблюдателей ООН в Сьерра-Леоне (МНООНСЛ, англ. UNOMSIL) в составе всего 70 человек.

Эта миссия во многом повторила судьбу МНООНСЛ. В силу своей малочисленности наблюдатели ООН были вынуждены полностью полагаться на возможности ЭКОМОГ в сфере обеспечения их безопасности. Соотношение потенциалов двух миссий наглядно показал инцидент в декабре 1998 г., когда на фоне обострения конфликта СБ ООН принял решение об эвакуации наблюдателей в Гвинею, в то время как силы ЭКОМОГ отразили натиск повстанцев и перешли в контратаку. После восстановления силами ЭКОМОГ гражданского правительства и подписания в июле 1999 г. в Ломе соглашения о мире СБ ООН сначала санкционировал увеличение численности наблюдателей до 210 человек, затем принял решение об учреждении крупной Миссии ООН в Сьерра-Леоне (МООНСЛ, англ. UNAMSIL), под эгиду которой перешли военные наблюдатели МНООНСЛ.

Изначально планировалось, что эта новая миссия также будет состоять в основном из военных наблюдателей, однако внутривосточные изменения в Нигерии вынудили отказаться от этого плана. В мае 1999 г. к власти в этой стране пришёл О. Обасанджо, одним из предвыборных обещаний которого был вывод из Сьерра-Леоне нигерийских сил на фоне усталости общества от войны. Поскольку отзыв нигерийского контингента фактически означал прекращение деятельности ЭКОМОГ, ооновское руководство приняло решение ввести в Сьерра-Леоне наряду с 260 военными наблюдателями 6 тыс. военнослужащих. К декабрю 1999 г. нигерийские контингенты были выведены полностью за исключением двух батальонов, которые были переподчинены МООНСЛ.

К этому моменту крупные боевые действия в стране практически завершились, благодаря усилиям ЭКОМОГ А. Каббе удалось остаться у власти. Этот успех, впрочем, обошёлся Нигерии очень дорого: за один только январь 1999 г. страна потеряла здесь больше своих военных, чем за семь лет на либерийской земле. Не лучшим образом итоги миссии сказались и на репутации Нигерии в регионе: как отмечал в марте 1999 г. сам О. Обасанджо, соседи по региону, в особенности страны франкофонного лагеря, неизбежно видели в ЭКОМОГ «нигерийское творение, нигерийскую агрессию, нигерийскую манипуляцию, нигерийский вопрос» [Synge, 1999, p. 64].

В соответствии с резолюцией СБ ООН № 1270, МООНСЛ было поручено сотрудничать со сторонами Ломейского соглашения в осуществлении его положений и оказывать содействие правительству Сьерра-Леоне в реализации плана разоружения, демобилизации и реинтеграции. По инициативе Великобритании СБ ООН затем неоднократно пересматривал мандат миссии в сторону его ужесточения, численность персонала при этом постепенно увеличивалась и к марту 2002 г. достигла 17,3 тыс. человек – максимального значения за всю историю операции. Заметное повышение внимания ООН к конфликту, наблюдаемое с 2000 г., в основном связывают с завершением косовской войны и переключением внимания Великобритании на африканский регион [Goldmann, 2005, p. 484].

В первые месяцы после развёртывания МООНСЛ столкнулась с рядом серьёзных вызовов, связанных с неготовностью повстанцев придерживаться своих обязательств по Ломейскому соглашению и паническими настроениями сьерра-леонского населения на фоне полного вывода нигерийских сил к декабрю 1999 г. Нормальному функционированию миссии также препятствовал конфликт между нигерийскими подразделениями и Командующим МООНСЛ индийским генералом В. Джетли, который завершился в ноябре 2000 г. заменой последнего на нигерийца О. Аденджи и выводом индийского контингента. На реализацию мандата у миссии ушло почти шесть лет (завершена в декабре 2005 г.).

ЛИБЕРИЯ (ВТОРАЯ ГРАЖДАНСКАЯ ВОЙНА)

Курс Ч. Тейлора на постепенное устранение из правительства всех деятелей других политических движений Либерии привел к активизации оппозиции и возобновлению в 1999 г. гражданской войны. К 2003 г. повстанцы заняли основную часть страны и подошли вплотную к Монровии. Режим Ч. Тейлора к тому моменту был заметно ослаблен из-за санкций СБ ООН, которые были наложены ещё в 2001 г. за поддержку либерийцами повстанцев в Сьерра-Леоне. В сложившейся ситуации президент согласился уйти в отставку в обмен на политическое убежище в Нигерии.

1 августа 2003 г. СБ ООН принял резолюцию № 1497 о создании в Либерии многонациональных сил для оказания поддержки осуществлению соглашения о прекращении огня от 17 июня 2003 г. Накануне в июле на заседании Комиссии ЭКОВАС уже было принято решение об организации такой миссии. В её мандат, в числе прочего, было включено проведение подготовительной работы для введения на более длительный срок сил ООН по стабилизации. То обстоятельство, что миссия ЭКОВАС изначально планировалась как краткосрочная переходная, во многом было определено позицией Нигерии [Coleman, Williams, 2017, p. 16], которая не готова была понести бремя более масштабной операции.

Миссия ЭКОВАС в Либерии (ЭКОМИЛ, англ. ECOMIL) состояла из 3,5 тыс. миротворцев, предоставленных восемью государствами-членами организации. На сей раз наряду с Нигерией и Ганой в миссии приняли участие и страны франкофонного лагеря (Мали, Сенегал, Бенин и Того), в то время как граничащие с Либерией Гвинея, Кот-д'Ивуар и Сьерра-Леоне были намеренно отстранены с тем, чтобы обеспечить беспристрастность миссии.

ЭКОМИЛ была развёрнута достаточно оперативно благодаря проведённой накануне реформе механизма безопасности ЭКОВАС, что позволило быстро установить контроль над зоной конфликта и тем самым его купировать [Aboagye, 2004, p. 7]. Миссия сыграла решающую роль в момент перехода власти от Ч. Тейлора к вице-президенту М. Бла. Присутствие миротворцев, поддерживаемых с моря спецназом Военно-морских сил США, обеспечило стабильную военно-политическую обстановку, необходимую для достижения мирного соглашения [Coleman, 2013]. Тем не менее, как и в своё время ЭКОМОГ,

ЭКОМИЛ столкнулась с проблемой недостаточного потенциала и ресурсов [Obi, 2009, p. 124], основная доля которых обеспечивалась США. Материально-техническую поддержку региональным миротворческим силам также оказывала миссия ООН, развёрнутая в соседней Сьерра-Леоне.

Переход от региональной миссии к ооновской был осуществлён сразу же после заключения 18 августа в Аккре Всеобъемлющего соглашения об установлении мира, участниками которого стали повстанческие группы, политические партии и лидеры гражданского общества. В соответствии с принятой в сентябре резолюцией СБ ООН № 1509 была учреждена Миссия ООН в Либерии (МООНЛ, англ. UNMIL), под эгиду которой перешли миротворцы ЭКОМИЛ.

На контингент МООНЛ в составе 15 тыс. человек изначально были возложены обязанности по контролю за выполнением Соглашения о прекращении огня, содействию реализации программы разоружения и реформы в области безопасности. В дальнейшем мандат миссии регулярно корректировался с прицелом на помощь в подготовке всеобщих выборов. МООНЛ находилась в стране 14 лет, за это время успела трижды обеспечить мирные выборы и добиться впечатляющих успехов в реализации других пунктов мандата.

КОТ-Д'ИВУАР

Одновременно в первой половине 2000-х гг. возникла необходимость плотного вовлечения ООН в урегулирование ещё одного внутреннего конфликта в Западной Африке – между правительством президента Кот-д'Ивуара Л. Гбагбо и восставшими против него военными. После достижения в сентябре 2002 г. в Аккре мирного соглашения в стране находились одновременно французские вооружённые силы, введённые туда в соответствии с двусторонним соглашением о военном сотрудничестве, и Миссия ЭКОВАС в Кот-д'Ивуаре (МИЭККИ, англ. ECOMICI). Последняя была развёрнута без предварительной санкции СБ ООН, но одобрена этой структурой «постфактум» в резолюции № 1464, принятой в феврале 2004 г.

Как и предыдущие миссии ЭКОВАС, МИЭККИ в основном финансировалась Нигерией. Поскольку развёрнутые ранее операции в Либерии и Сьерра-Леоне стали для экономики этой страны тяжёлым бременем, на сей раз нигерийское правительство предоставило гораздо меньшее финансирование и не стало направлять свой собственный контингент. Этот фактор определил относительную малочисленность миссии (1,5 тыс. военных и 700 полицейских) и проблемы, связанные с её кадровым и материально-техническим обеспечением. В частности, само развёртывание сил было осуществлено с задержкой, из-за чего французские военнослужащие были вынуждены в течение нескольких месяцев осуществлять контроль на линии прекращения огня в одиночку. Слабость МИЭККИ во многом определила стремление Франции добиться от СБ ООН развёртывания в стране полномасштабной миротворческой операции под эгидой ООН.

Подобно тому, как это было в Либерии и Сьерра-Леоне, в Кот-д'Ивуаре миротворческие усилия ООН были организованы в два этапа. Во многом это было результатом компромисса между Францией, стремившейся разделить финансовое бремя урегулирования с международным сообществом, и США, не видевших необходимости в проведении дорогостоящей масштабной операции. В марте 2003 г. Генеральный Секретарь ООН К. Аннан рекомендовал начать с развёртывания группы военной связи, а к полномасштабной миссии переходить лишь после того, как правительство национального примирения будет окончательно сформировано и сможет обеспечить осуществление соглашения Лина-Маркуси от 24 января 2003 г.

В мае 2003 г. рекомендации Генерального Секретаря ООН нашли отражение в резолюции СБ ООН № 1479, учредившей Миссию ООН в Кот-д'Ивуаре (МООНКИ, англ. MINUCI). Её основной задачей являлось поддержание связи с французскими силами, МИЭККИ и Национальными вооружёнными силами Кот-д'Ивуара. Максимальный состав МООНКИ за всё время функционирования включал 75 офицеров военной связи, 54 представителя гражданского персонала и 55 местных сотрудников, бюджет миссии был оценён всего в 29,9 млн долл. Как можно было ожидать, значительной логистической поддержки МИЭККИ эта миссия не оказала [Coleman, Williams, 2017, p. 16].

Несмотря на то, что формально правительство национального примирения начало функционировать уже в апреле, между образовавшимися его политическими силами ещё продолжали возникать конфликты, препятствовавшие реализации соглашения. В сентябре в результате этих противоречий оппоненты Л. Гбагбо вышли из правительства, а в ноябре был грубо нарушен режим прекращения огня. Радикально настроенные сторонники президента стали требовать вывода французских сил, мешавших правительству установить полный контроль над территорией страны. Ситуация стабилизировалась лишь в декабре в результате ряда встреч военного и политического руководства страны с оппозицией.

На фоне изложенных обстоятельств и Франция, и государства-участники МИЭККИ стали проявлять заинтересованность в выведении миротворческих усилий на международный уровень. В ноябре 2003 г. делегация ЭКОВАС обратилась в СБ ООН с просьбой рассмотреть возможность преобразования МИЭККИ в миротворческую миссию под эгидой ООН. Дополнительным основанием для такого обращения послужило развёртывание «голубых касок» в Либерии в сентябре 2003 г. Оценочная миссия, побывавшая в Кот-д'Ивуаре в декабре 2003 г., подтвердила, что МИЭККИ «серьёзно перегружена» [*Report of the Secretary-General*, 2004, p. 15], а её спонсоры в последние несколько месяцев были не в состоянии обеспечить миссии достаточную финансовую и логистическую поддержку.

Наконец, в феврале 2004 г. СБ ООН принял резолюцию № 1528, учредившую Операцию Объединённых Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ, англ. UNOCI), мандат которой во многом отражал содержание соглашения Лина-Маркуси и заключался в наблюдении за прекращением огня и оказании правительству национального примирения помощи в осуществлении национальной программы разоружения, демобилизации и реинтеграции комбатантов. Контингенты МИЭККИ и МООНКИ перешли под эгиду ООНКИ, которой также были переданы полномочия этих миссий. Свой мандат ООНКИ была призвана осуществлять в тесном взаимодействии с миссиями ООН в Сьерра-Леоне и Либерии, что в особенности касалось недопущения перемещения оружия и комбатантов через общие границы.

ООНКИ находилась в стране вплоть до июня 2017 г. За это время её мандат претерпел значительные изменения, а контингент поступательно увеличивался и в 2013 г. достиг максимума в 11 тыс. человек. В своём заявлении от 30 июня 2017 г. постпред страны-председателя Совета Безопасности ООН С. Льюренти [*Security Council Presidential Statement*, 2017] отметил важный вклад, внесённый ООНКИ в дело укрепления мира, стабильности и развития в Кот-д'Ивуаре за тринадцать лет своего существования.

ГВИНЕЯ-БИСАУ

Первая миссия ЭКОВАС находилась в Гвинее-Бисау с февраля по июнь 1999 г. в рамках урегулирования конфликта между правительством Ж.Б. Виейры и начальником генштаба вооружённых сил А. Мане, на стороне которого также выступили сепаратисты из сенегальской провинции Казаманс. Введению сил ЭКОМОГ предшествовала военная операция, осуществлённая в стране силами Сенегала и Гвинеи. Выступив в поддержку правительства

Ж.Б. Виейры, эти страны преследовали, вероятно, и собственные интересы: для Сенегала была нежелательна победа сил, дружественных повстанческому движению в Казамансе, а для Гвинеи – приток беженцев из соседней страны [Obi, 2009, p. 127]. Внешнее вмешательство, однако, не помогло изменить ход конфликта в пользу правительственных сил. В ноябре 1998 г. Ж.Б. Виейра был вынужден подписать с повстанцами мирное соглашение, предусматривающее вывод из страны войск Гвинеи и Сенегала с последующим развёртыванием миротворческой операции ЭКОМОГ.

Эта операция могла бы существенно укрепить имидж ЭКОВАС в регионе, поскольку в Гвинее-Бисау, в отличие от Либерии и Сьерра-Леоне, ЭКОМОГ уже воспринимался не как инструмент продвижения интересов конкретной страны, а как действительно беспристрастная сила, развёрнутая с согласия обеих сторон конфликта [Berman, Sams, 2003, p. 47]. Об отсутствии доминирующего участника свидетельствовал и состав миссии: своих миротворцев предоставили Гамбия и три франкофонные страны – Бенин, Нигер и Того.

Вместе с тем отсутствие среди стран-участниц ярко выраженного лидера негативно сказалось на ресурсной базе миссии. Вместо рекомендованных военным руководством ЭКОМОГ 2 тыс. контингента вышеупомянутые государства оказались готовы предоставить лишь 1,5 тыс., при этом по факту сумели направить в страну лишь 712 военных наблюдателей. Этих сил было явно недостаточно для реализации мандата миссии в части, касающейся разделения враждующих сторон на границе между Гвинеей-Бисау и Сенегалом.

Для содействия силам ЭКОМОГ в осуществлении мирного соглашения в апреле было создано Отделение по поддержке постконфликтного миростроительства в Гвинее-Бисау (ЮНОГБИС, англ. UNOGBIS). Оказать реальное влияние на процесс урегулирования эта миссия не успела: осуществлённый в мае 1999 г. военный переворот положил конец мирному процессу. Вскоре после этого военные наблюдатели ЭКОВАС были выведены из страны, в которой начался долгий период политической нестабильности.

В марте 2009 г. в ходе военного мятежа был убит Ж.Б. Виейра – событие, в очередной раз указавшее на хрупкость мира в Гвинее-Бисау. В интересах стабилизации ситуации накануне выборов СБ ООН постановил продлить срок мандата ЮНОГБИС до конца года, после чего создать в качестве преемника этой миссии Объединённое отделение ООН по миростроительству в Гвинее-Бисау (ЮНИОГБИС, англ. UNIOGBIS). Общая численность отделения была определена всего в 120 человек во главе со спецпредставителем Генерального секретаря ООН.

В апреле 2012 г., незадолго до второго тура президентских выборов, в стране вновь произошёл государственный переворот: представители военной хунты арестовали кандидата в президенты от правящей партии Г. Жуниора. В целях обеспечения безопасности на период формирования нового правительства в мае была развёрнута Миссия ЭКОВАС в Гвинее-Бисау (ЭКОМИБ, англ. ECOMIB) – контингент численностью 800 тыс. человек, в основном предоставленный Сенегалом.

После проведения в 2014 г. выборов было решено продлить мандат миссии, переориентировав его на содействие укреплению власти правительства и проведению реформы органов безопасности. ЭКОМИБ также испытывала серьёзные проблемы с финансированием, в связи с чем в 2015–2020 гг. была вынуждена в основном функционировать на средства, предоставленные Евросоюзом. Руководство ООН и ЭКОВАС отмечало впоследствии важный вклад этой миссии в стабилизацию обстановки в стране – несмотря на то, что заметных улучшений в функционировании органов власти удалось добиться лишь к 2020 г.

Эксперты рассматривают присутствие ЭКОМИБ как важный фактор успеха ЮНИОГБИС [Sarfati, 2021, p. 4]: пока первая миссия поддерживала порядок, вторая могла относительно беспрепятственно заниматься вопросами национального примирения. В декабре 2018 г.

Генеральный Секретарь ООН в своём докладе отмечал значимость совместного присутствия в стране ЭКОМИБ и ЮНИОГБИС с точки зрения сдерживания сил, способных дестабилизировать мирный процесс [*Strategic assessment*, 2018, p. 5].

ВЫВОДЫ

Таким образом, в развитии сотрудничества между ООН и ЭКОВАС прослеживается значительный прогресс. Если в 1990-х гг. ООН ограничивалась в основном номинальным присутствием и действовала параллельно с ЭКОВАС, то с 1999 г. «голубые каски» стали приходить на смену миротворцам региональной организации и осуществлять в зоне конфликта полномасштабные операции.

Можно даже говорить о выработке определённой схемы сотрудничества, согласно которой ЭКОВАС обеспечивает порядок до подписания сторонами мирного соглашения, а ООН разворачивает свои силы после, когда созданы условия для осуществления классической миротворческой миссии. Такое «разделение труда» во многом является следствием различия в доктринальных подходах, упомянутого во вводной части к данной работе.

Соответствующий сценарий был реализован в 1999 г. в Сьерра-Леоне, в 2003 г. в Либерии и в 2004 г. в Кот-д'Ивуаре. При этом в первом и третьем случае ООН расширяла своё присутствие в зоне конфликта постепенно: от небольшой миссии с узким кругом технических задач к полноценной миротворческой операции. Во всех трёх случаях контингенты ЭКОВАС переходили под эгиду ооновской миссии, что позволяло в полной мере использовать приобретённый ими боевой опыт.

Естественный переход к упомянутой схеме во многом был обусловлен неудачами миротворческой деятельности ЭКОВАС 1990-х гг., которые со всей очевидностью указали на ограниченность миротворческого потенциала этой региональной организации. Отсутствие стабильного источника финансирования, низкий уровень подготовки контингента, скромные логистические возможности – всё это создавало серьёзные трудности с точки зрения планирования и осуществления долгосрочных миссий. Как показал опыт первого десятилетия, лишь при наличии сильного внешнего спонсора ЭКОВАС способен самостоятельно осуществлять долгосрочные миссии.

Несмотря на то, что миротворческий потенциал ЭКОВАС значительно слабее ооновского, нельзя забывать о важных сравнительных преимуществах региональной организации, которые делают её ценным партнёром для ООН. В первую очередь речь идёт о способности быстро реагировать на кризисы, в кратчайшие сроки принимая решение о развёртывании. В условиях, когда международное сообщество не демонстрирует высокого интереса к конфликту, такое оперативное вмешательство оказывает на воюющие стороны сдерживающее воздействие. Недаром самостоятельные миротворческие усилия ЭКОМОГ в Либерии, Сьерра-Леоне и Гвинее-Бисау были должным образом оценены руководством ООН как важный фактор минимизации гуманитарных последствий конфликта.

Итак, опыт показывает, что полномасштабная миротворческая операция под эгидой ООН является едва ли не неизбежным дополнением к миротворческим усилиям ЭКОВАС. Хотя вмешательство региональной организации определённо представляется благом на первом, самом кровопролитном этапе конфликта, для достижения полной стабилизации ей явно не хватает опыта в миростроительстве и ресурсов.

Представляется, что с точки зрения стратегического планирования полезно заранее предвидеть тот момент, когда на смену региональной операции должна прийти миссия «голубых касок». Этот вопрос, вероятно, должен стать предметом отдельного исследова-

ния, однако проведённый выше анализ позволяет уже сейчас указать на некоторые важные закономерности.

В частности, обращает на себя внимание фактор движущей силы региональной миссии. Можно заметить, например, что отсутствие среди государств-участников ярко выраженного лидера (см. ЭКОМОГ в Гвинее-Бисау) негативно влияет на её способность к оперативному развёртыванию и реализации мандата. Наличие же такого лидера имеет как явные плюсы, так и существенные минусы. С одной стороны, инициатива одного или двух государств определённо служит драйвером миротворческих усилий, с другой – неизбежно вызывает недоверие у одной из сторон конфликта, а также ставит успех миссии в зависимость от политической воли конкретного режима (см. ЭКОМОГ в Либерии).

Как мы видели на примере ЭКОМОГ в Сьерра-Леоне и МИЭККИ в Кот-д'Ивуаре, по прошествии времени государство-лидер неизбежно начинает тяготиться своей активной ролью, и тогда обращается к ООН с просьбой о развёртывании под её эгидой полномасштабной операции. Возможная альтернатива – это уже упомянутый выше сценарий ЭКОМИБ в Гвинее-Бисау, когда ЭКОВАС смог остаться в стране до достижения относительной стабилизации за счёт привлечения значительных средств внешнего спонсора.

Представляется, что выработанная схема взаимодействия ООН и ЭКОВАС могла бы стать ориентиром для других региональных организаций в Африке, которые ещё не имеют столь богатого опыта миротворческой деятельности. Углублённое изучение роли движущих сил региональных операций в Африке позволило бы заранее предвидеть момент истощения их потенциала и выиграть время для планирования полномасштабной миссии ООН.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Дейч Т.Л. Миротворчество на африканском континенте. *Азия и Африка сегодня*. 2007. № 1. С. 18–23 [Dejch T.L. Peacekeeping on the African Continent. *Asia and Africa Today*. 2007. No. 1. Pp. 18–23 (in Russian)].

Денисова Т.С. ЭКОВАС и проблемы регионального миротворчества. *Азия и Африка сегодня*. 2015. № 9. С. 37–43 [Denisova T.S. ECOWAS and the Problems of Regional Peacekeeping. *Asia and Africa Today*. 2015. No. 9. Pp. 37–43 (in Russian)].

Загорский А.В. *Миротворчество и международное управление региональной безопасностью*. М.: ИМЭМО РАН, 2015 [Zagorskij A.V. *International Peace Operations and Regional Security Governance*. Moscow: IMEMO RAS, 2015 (in Russian)].

Шленская С.М. ЭКОВАС: 40 лет сотрудничества. *Азия и Африка сегодня*. 2017. № 9. С. 77–79 [Shlenskaya S.M. ECOWAS: Forty Years of Cooperation. *Asia and Africa Today*. 2017. No. 9. Pp. 77–79 (in Russian)].

Adibe C. The Liberian conflict and the ECOWAS-UN partnership. *Third World Quarterly*. 1997. Vol. 18. Issue 3. Pp. 471–488.

Arthur P. ECOWAS and Regional Peacekeeping Integration in West Africa: Lessons for the Future. *Africa Today*. 2010. Vol. 57. Issue 2. Pp. 2–24.

Berman E.G., Sams K.E. The Peacekeeping Potential of African Regional Organizations. *Dealing with Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations*. Ed. J. Boulden. New York: Palgrave Macmillan, 2003. Pp. 35–79.

Coleman K. Liberia. *Responding to Conflict in Africa*. Ed. J. Boulden. Palgrave Macmillan: New York, 2013. Pp. 203–229.

Coleman K., Williams P.D. *Logistics Partnerships in Peace Operations*. New York: International Peace Institute, 2017. Pp. 13–24.

Goldmann M. Sierra Leone: African Solutions to African Problems? *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. Eds. A. von Bogdandy, R. Wolfrum. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005. Vol. 9. Pp. 457–515.

Hassan A.S. Nigeria and Peace Support Operations: Trends and Policy Implications. *International Peacekeeping*. 2000. Vol. 7. Issue 3. Pp. 105–119.

Obi C.I. Economic Community of West African States on the Ground: Comparing Peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, and Côte d'Ivoire. *African Security*. 2009. Vol. 2. Issue 2–3. Pp. 119–135.

Ononisakin F. UN co-operation with Regional Organizations in Peacekeeping: The Experience of ECOMOG and UNOMIL in Liberia. *International Peacekeeping*. 1996. Vol. 3. Issue 3. Pp. 33–51.

Ononisakin F. United Nations Mission in Sierra Leone. *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Eds. J.A. Koops, T. Tardy, N. MacQueen, P.D. Williams. Oxford: Oxford University Press, 2015. Pp. 629–642.

Report of the Chairperson of the Commission on the Partnership between the African Union and the United Nations on Peace and Security: Towards Greater Strategic and Political Coherence. PSC/PR/2. (CCCVII). 2012. <https://www.peaceau.org/uploads/report-au-un-jan2012-eng.pdf> (accessed: 02.04.2022).

Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Côte d'Ivoire Submitted Pursuant to Security Council Resolution 1514 (2003) of November 2003, S/2004/3. 2004. <https://www.refworld.org/docid/403cb72dd.html> (accessed: 13.03.2022).

Sarfati A. *Transitions from UN Special Political Missions to UN Country Teams*. Issue brief within the project “Planning for UN Peace – keeping Operation Transitions”. International Peace Institute. 2021. https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2021/04/2104_Transitions-from-SPMs.pdf (accessed: 01.03.2022).

Security Council Presidential Statement. S/PRST/2017/8. 2017. <https://www.un.org/press/en/2017/sc12898.doc.htm> (accessed: 06.03.2022).

Strategic Assessment of the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau. Special Report of the Secretary-General. S/2018/1086. 2018. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2018_1086.pdf (accessed: 13.03.2022).

Syngé R. The role of Nigeria in the evolution of West African regional security and democratization: Contradictions, paradoxes and recurring themes. *Cambridge Review of International Affairs*. 1999. Vol. 13. Issue 1. Pp. 55–65.

UN Peacekeeping Operations. *Capstone Doctrine*. 2008. [https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/DPKO%20Capstone%20doctrine%20\(2008\).pdf](https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/DPKO%20Capstone%20doctrine%20(2008).pdf) (accessed: 07.03.2022).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЮТЯЕВА Ирина Романовна – соискатель
МГИМО (У) МИД России, Москва, Россия.

Irina R. IUTIAEVA, PhD Student at MGIMO
University, Moscow, Russia.