

Взаимодействие официальной и неофициальной дипломатии

Мария Архипова

Современная наука о внешнеполитических отношениях определяет дипломатию как многоуровневую и сложную систему. Дипломатию необходимо рассматривать как совокупное действие официальных и неофициальных институтов.

На современном этапе уже нельзя говорить, что дипломатия – это всего лишь официальная государственная политика страны. Современная дипломатия – это совокупная деятельность различных форм и видов внешнеполитической деятельности (экономическая, публичная, гуманитарная, народная и превентивная).

Сегодня понятие “дипломатия” отражает сложный конгломерат официальной и неофициальной деятельности как государственных, так и негосударственных акторов. Даный факт обусловлен тем, что в современном мире официальная дипломатия столкнулась с необходимостью вступать в контакты и взаимодействовать с широким кругом неправительственных акторов, которые все активнее и увереннее включаются в систему международных отношений и более того, влияют на их современное развитие.

Под термином “официальная дипломатия” следует понимать – особую форму официальной государственной деятельности, осуществляемую главой государства, правительством, министром иностранных дел, послами и послачниками, делегациями на междуна-

родных конференциях, представительствами при международных организациях, а также ответственными сотрудниками центрального аппарата МИД, посольств, миссий и других дипломатических представительств. В то время как, “неофициальная дипломатия” – это неофициальное, неформальное взаимодействие членов противоборствующих групп или наций, которое направлено на развитие стратегии, влияющей на общественное мнение и материальные ресурсы таким образом, чтобы это помогло разрешить конфликт.

Деятельность неофициальной дипломатии определяется двумя базовыми характеристиками: отношениями между участниками неофициальной дипломатии и политическими деятелями и взаимоотношениями друг с другом.

Участниками второго направления являются профессионалы, объединяющие людей на неформальной основе для разработки путей разрешения международных конфликтов (спорных вопросов и т.д.), над которыми одновременно идет работа на официальном уровне дипломатии.

Таким образом, уникальная природа взаимоотношений участников неофициального направления с официальными политическими деятелями позволяет начать контакты (переговоры) между конфликтующими сторонами до того, как конфликт приведет к серьезным последствиям. Взаимоотношения внутри неофициального направления дипломатии позволяют свободно исследовать различные идеи и решения, которые невозможно выдвигать на официальном уровне из-за различных политических обстоятельств. К тому же, неофициальный уровень дает большую возможность зарождения личных контактов, которые являются катализатором прогресса.

Официальная дипломатия обычно не может разрешить многие внутренние проблемы и конфликты. Процесс урегулирования какой-либо проблемы, проходящий в рамках официальной дипломатии, может закончиться фиаско, когда баланс сил в данном конфликте будет изменен. Поэтому в качестве самостоятельной модели разрешения внутренних конфликтов должна развиваться модель неофициальной дипломатии.

Однако действия неофициальной дипломатии не должны рассматриваться как замена действий официальной дипломатии. Их следует рассматривать в качестве необходимой подготовки и дополнения к ним. В идеале, действия неофициальной

дипломатии должны подготовить почву для переговоров и соглашений официальной дипломатии.

Многие идеи неофициальной дипломатии, не особенно отличаясь по форме от официальной дипломатии, тем не менее, не всегда получают однозначную оценку государственных структур. Однако, небольшой опыт, накопленный представителями неофициальной дипломатии по построению мер доверия, все же часто берется на вооружение официальной дипломатией.

Для оценки деятельности неофициальной дипломатии в урегулировании современных конфликтов, можно рассмотреть работу неправительственных акторов являющихся одним из основных субъектов неофициальной дипломатии, в конфликте между Индией и Пакистаном из-за Кашмира.

Конфликт между Индией и Пакистаном начался в 1947 г., когда встал вопрос о том, кому же принадлежит штат Джамму и Кашмир.

Подобное непонимание привело к трем войнам между Индией и Пакистаном.

Еще большее обострение ситуации, которая могла выйти из-под контроля и привести к гибели одной четвертой части человечества, вызвало испытание ядерного оружия (ЯО) Индией (1998 г.), а вслед за ней и ядерного оружия Пакистана. На глобальном же уровне был нарушен мировой порядок нераспространения ЯО.

Опасность ситуации усугубляется отказом Индии и Пакистана присоединится к Договору о нераспространении ядерного оружия и к Договору о полном и всеобщем запрещении ядерных испытаний¹.

Кашмирский вопрос много лет стоял на повестке дня сессий Генеральной Ассамблеи ООН, неодно-

кратно рассматривался на заседании Совета Безопасности ООН.

Политический диалог между Индией и Пакистаном и подписание новых соглашений в начале 90-х годов, например, Кодекса поведения в отношении дипломатических представителей и Совместной декларации о запрещении применения химического оружия, так и не привели к нормализации отношений. Подходы к решению проблемы у сторон кардинально отличаются.

Так, Пакистан стремится интернационализировать этот вопрос, требует проведения плебисцита о самоопределении кашмирцев в соответствии с резолюциями ООН (1948–1949 гг.) и пытается инициировать международное посредничество для урегулирования проблемы.

Индия проявляет готовность обсуждать вопросы, связанные с Кашмиром, исключительно на двусторонней основе в соответствии с Симлским соглашением (1972 г.). Дели предлагает вести переговоры в широком контексте "всех нерешенных проблем" при условии прекращения поддержки Исламабадом трансграничного терроризма².

Неспособность налаживания контактов на официальном уровне, привела к появлению многочисленных неформальных встреч, организованных неправительственными организациями для поиска взаимного компромиссного решения конфликта.

Первая серия неофициальных встреч была организована под эгидой Американского Информационного агентства (*United States Information Service – USIS*) в 1991 г. Агентство провело серию диалогов под названием *WORLDNET dialogue* между учеными и экспертами Индии и Пакистана по

вопросам ядерного нераспространения, установления мер доверия и укрепления регионального экономического сотрудничества.

Диалог *WORLDNET* и Нимранский диалог (*the Neemrana dialogue*) стали следствием региональных семинаров, проведенных Гарольдом Сандерсом (*Harold Saunders*)*. В последствии продолжением проведения подобных семинаров занялись американские и германские неправительственные организации.

WORLDNET и Нимранский диалог стали первым неформальным форумом для обсуждения острых и спорных проблем между Индией и Пакистаном. "Представители Нимранского диалога тщательно отобрали вопросы для рассмотрения обоими сторонами конфликта. Так как круг обсуждаемых вопросов был не очень широким, делегации Индии и Пакистана смогли ясно представить свои национальные позиции. Таким образом, дискуссии не были искусственно построены, что позволило правительствам двух стран воспринимать их как параллельно развивающийся процесс всему мирному урегулированию"³.

Со временем Нимранский процесс перерос в форум, где открыто высказывались и обсуждались мнения по текущим вопросам взаимодействия между двумя странами. Главным итогом встреч стали доклады и предложения участников Нимранского процесса, направляемые правительствам обеих стран.

Представителями Нимранского процесса был разработан совместный политический бюллетень, раскрывающий взгляды Индии и Пакистана на решение Кашмирской проблемы.

В результате Нимранских встреч в Карачи (1999 г.) был организован форум, главной целью которого стало стремление наладить бизнес-отношения и способствовать развитию двусторонней торговли.

* Сандерс Гарольд – бывший помощник госсекретаря США по вопросам ближнего Востока и Южной Азии, который был участником Кэмп-Девидских переговоров.

Данный форум был организован Индийско-Пакистанской Нимранской инициативой (*India-Pakistan Neemrana Initiative*) и Индийско-Пакистанской военной инициативой во имя мира (*India-Pakistan Soldiers Initiative for Peace*).

Пакистано-Индийский форум во имя мира и демократии (*Pakistan-Indian People's Forum for Peace and Democracy*) с 1994 г. проводит ежегодные конференции, где главными вопросами обсуждения стали: конфликт в Кашмире, разоружение, расовые гонения и т.д.

Пакистано-Индийская конференция солидарности (*Pakistan-India People's Solidarity Conference*) проводит ежегодные конференции по вопросам ядерного оружия, демократического устройства общества и, конечно же, конфликта по Кашмиру.

В 2002 г. Международный совет центра Картера по разрешению конфликтов (*Carter Center's International Council for Conflict Resolution – ICCR*), в который входят бывшие политики, дипломаты, ученые, а также эксперты в различных областях международных отношений, провел исследование, целью которого было изучение ситуации на основе сравнительного анализа с другими военными конфликтами и нахождение возможных путей разрешения конфликта, которые могли бы быть использованы политиками официальной дипломатии в разрешении проблемы.

В результате были даны рекомендации, которые привели конфликтующие стороны к переговорам. Их основные положения следующие:

- спорные вопросы, связанные с гуманитарными проблемами и проблемами безопасности, необходимо решать без подписания на официальном уровне, каких-либо официальных договоров или обязательств;
- вывод войск Индии и Пакистана со спорной территории и ввод американских технических наблюдателей для создания линии контроля между двумя странами. По-

добные акции также способствуют созданию взаимного доверия между конфликтующими сторонами;

- создание официальной и неофициальной поддержки развитию мирных инициатив, которая, должна предоставляться, главным образом, местными негосударственными акторами, стремящимися решить конкретные проблемы, связанные с экономикой двух стран, окружающей средой, гуманитарными вопросами;

- торговые отношения между Индией и Пакистаном должны способствовать созданию взаимозависимости, которая приведет их к решению проблемы Кашмира;

- попытки увеличить обмен мнениями посредством масс-медиа способны привести к трансформации восприятия самой проблемы среди индийцев, пакистанцев и населения Джамму и Кашмира. Благодаря этому будет решен вопрос недоверия и непонимания, возрастет обмен мнениями и просто информацией;

- налаживание парламентских встреч между Индией, Пакистаном и Кашмиром. (В мае 2003 года состоялся парламентский визит представителей Пакистана в Индию, были сделаны первые шаги к нормализации отношений).

Перечисленные инициативы неофициальной дипломатии в урегулировании конфликта между Индией и Пакистаном привели к четкому пониманию позиций сторон, а так же появлению новых механизмов взаимодействия.

В сентябре 2004 г. (Нью-Йорк) прошла неофициальная встреча нового премьер-министра Индии Манмохана Сингха с президентом Пакистана Парvezом Мушарафом, которая явилась первой встречей двух официальных лидеров противоборствующих стран.

Из анализа вышеизложенных инициатив неофициальной дипломатии можно сделать следующие выводы:

Во-первых, судя по тенденциям развития современной политической

системы мира роль неофициальной дипломатии в разрешении конфликтных ситуаций будет все больше возрастать, так как деятельность неофициальной дипломатии не имеет официоза и бюрократических элементов, которые зачастую мешают работе официальной дипломатии.

Во-вторых, неофициальная дипломатия может стать ключевым звеном в разрешении конфликтной ситуации, так как ее действия более гибкие, а неофициальные контакты и встречи позволяют найти более конструктивное решение проблемы, а также обсудить более острые моменты разногласия сторон.

Подобные акции неофициальной дипломатии, выходящие за рамки установленной и жесткой государственной позиции, дополняют действия официальной дипломатии, находя новые пути разрешения конфликтных ситуаций.

Таким образом, неофициальная дипломатия является альтернативной формой взаимодействия в условиях ограниченного действия официальной дипломатии.

Если говорить о разнице формы и содержания переговоров на официальном и неофициальном уровнях, то они обусловлены определенными обстоятельствами и характеризуются следующим:

– Часто в переговорах принимают участие представители сторон на уровне различных ведомств и низовых структур власти с привлечением лидеров или влиятельных людей. Это смешанный тип дипломатии – официальной и неофициальной. Однако данный процесс находится под контролем официальных структур, результаты его не протоколируются,

носят неофициальный характер и не подлежат до определенной поры широкому освещению в СМИ. Важно заметить, что элементы неофициальной дипломатии способствуют быстрому принятию решения. Как правило, тематика договаривающихся сторон сужена, привязана к локальным проблемам и не преследует долгосрочных интересов. Но, в отличие от договоренностей на официальном уровне, результаты переговоров реализуются в обязательном порядке.

– В неофициальной дипломатии прослеживаются различные уровни и возможности реагирования на трансформацию конфликта, что связано с неуверенностью в том, как общество воспримет предпринимаемые усилия. Некоторые уровни имеют давнюю традицию и признаны как обществом, так и властью.

Наиболее популярны в обществе усилия неофициальной дипломатии по расширению контактов с неофициальными представителями (учеными в различных областях, журналистами, дипломатами в отставке), продекламировавшими свою независимость, но не получивших признание мирового сообщества.

Многие неправительственные организации с первых дней основания занимаются как проблемами медицинской, психологической и социальной реабилитации жертв войны, так и поисками способов мирного разрешения конфликта. У них накопился определенный опыт работы в данном направлении и они открыты для контактов, способствующих миротворческому процессу.

Важно подчеркнуть, что официальная дипломатия требует более официальной и зачастую помпезной обстановки, в которой труд-

но решить накопившиеся проблемы и затянувшиеся конфликты. В то время как неофициальная дипломатия позволяет решать эти вопросы в более непринужденной атмосфере.

В свете объективной разницы в деятельности акторов неофициальной дипломатии и официальных структур встает вопрос об их взаимоотношениях. Их контакты строятся не всегда просто. Как правило, официальные власти стараются ограничить деятельность, например, неправительственных организаций в зоне конфликта, рассматривая ее как вмешательство во внутренние дела. Однако вопрос о том, могут и должны ли неправительственные организации сохранять нейтралитет в условиях конфликта, является не простым. А отказ всех неправительственных организаций от принципа нейтральности может закрыть доступ к гуманитарной помощи по неправительственным каналам тем, в отношении которых совершается геноцид, так как официальные власти просто не разрешат ее доставку⁴.

Зачастую сами неправительственные организации стараются избегать тесных контактов с правительственными организациями, считая, что такие связи могут нанести ущерб их легитимности и снизить эффективность их работы.

Рассматривая деятельность неофициальной дипломатии можно выделить ее слабые и сильные стороны.

Одной из самых сильных сторон неофициальной дипломатии является ее независимость и гибкость.

В конфликтной ситуации неофициальные представители зачастую могут стать единственным каналом связи конфликтующих сторон.

Так при полном отсутствии официальных связей между США и ООП доктор Ландрум Болинг, бывший глава колледжа Эрлхэм, стал неофициальным посредником между Ясиром Арафатом и бывшим президентом США Джимми Картером.

Благодаря своей неофициальному это направление дипломатии способно контактировать с большим количеством людей, вовлеченных в конфликтную ситуацию, так как их мнения или предложенные решения не будут рассматриваться с точки зрения навязывания какой-либо политический линии или программы.

Неофициальные встречи и диалоги второго направления меняют негативные стереотипы противоборствующих сторон, открывая новые каналы взаимодействия и коммуникации, внося значительный вклад в развитие открытых связей сторон, для которых контакты на официальном уровне в принципе не возможны.

Основные правила, структура и места проведения неофициальных встреч способствуют улучшению качества переговоров. Неофициальные посредники имеют возможность обмениваться информацией, включающей собственное видение конфликта и возможные пути его разрешения.

Обоюдный обмен информацией способствует установлению более доверительных взаимоотношений. Так, например, неофициальная дипломатия в Осло привела к подписанию "Декларации принципов" между Израилем и Палестиной (1993 г.).

Среди слабых моментов неофициальной дипломатии, в первую очередь, следует выделить этот факт, что она не обладает теми рычагами воздействия, которые имеет официальная дипломатия, а именно подписание международных договоров, соглашений.

Если рассматривать с точки зрения разрешения конфликта, то слабой стороной является и то, что одновременно в конфликт может быть вовлечено слишком много неправительственных организаций.

Например, в конфликте в Руанде (1994 г.) насчитывалось порядка 100 неправительственных организаций, что привело к трудностям, связанным со взаимодействием и выработкой единой программы⁴.

Другим негативным и слабым моментом неофициальной дипломатии может стать плохая подготовка самих участников.

Для достижения какого-либо положительного результата совместной деятельности представители официальной и неофициальной дипломатии должны создать следующие механизмы взаимодействия:

Во-первых, необходимо создать каналы взаимодействия профессионалов официального и неофициального направления дипломатии.

Таким образом, степень влияния неофициальной дипломатии в современном мире огромна и именно неофициальная дипломатия в обозримом будущем способна претендовать на то, чтобы стать одной из наиболее востребованных форм международного сотрудничества. При этом, конечно же, нельзя отрицать того факта, что вопросы так называемой “большой политики” решаются только на официальном уровне.

Примечания

- ¹ *Москаленко В.Н., Шаумян Т.Л.* Проблемы обеспечения безопасности России и geopolитическая ситуация в Южной Азии // Проблемы безопасности в Азии, М., 2001. С. 98.
- ² *Блищенко В.И., Солцева М.М.* Региональные конфликты и международное право (вторая половина ХХ – начало ХХI века) // М.:ОАО “Издательский дом «Городец»”. 2005. С.352.
- ³ *Aqil S. Shah* Non-official dialogue between India and Pakistan: Prospects and Problems // University of Illinois at Urbana-Champaign. 1997. August.
- ⁴ *Лебедева М.М.* Развитие неофициального посредничества в современном мире: тенденции, проблемы, перспективы // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 1998. № 3.