

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 323.2

DOI: 10.33663/1563-3349-2020-88-267

І. О. КРЕСІНА
О. М. СТОЙКО

НЕДОЛІКИ МІСЦЕВОГО ПОВОРОТУ В ПОСТКОНФЛІКТНІЙ ВІДБУДОВІ

Розглянуто новий етап у розвитку міжнародної миротворчої діяльності – місцевий поворот, який акцентує увагу на необхідності врахування позицій місцевих акторів та встановлення контактів з місцевими громадами. Відзначено, що політизація процесу постконфліктної відбудови супроводжується такими негативними феноменами, як ексклюзивність, нерепрезентативність та видимість участі. На прикладі миротворчих операцій у Камбоджі, Косово та Східному Тиморі доведено, що їх вплив може мати тривалі наслідки для функціонування демократичних інститутів у державі.

Ключові слова: *постконфліктна відбудова, локальний поворот, міжнародні організації, інтервенція, громадянське суспільство, репрезентативність.*

Kresina Iryna, Stoyko Olena. Disadvantages of the local turn in post-conflict reconstruction

A new stage in the development of international peacekeeping activities – the local turn, which emphasizes the need to take into account the positions of local actors and establish contacts with local communities, is considered. It is noted that the politicization of the post-conflict reconstruction process is accompanied by such negative phenomena as exclusivity, unrepresentativeness and superficial

© *КРЕСІНА Ірина Олексіївна* – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0003-0771-9707; e-mail: i.kresina@icloud.com

© *СТОЙКО Олена Михайлівна* – доктор політичних наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0002-1021-5270; e-mail: starkol@gmail.com

participation. The example of peacekeeping operations in Cambodia, Kosovo and East Timor has shown that their impact can have long-term consequences for the functioning of democratic institutions in the country.

Key words: *post-conflict reconstruction, local turn, international organizations, intervention, civil society, representativeness.*

На початку 2000-х років після низки невдач із врегулювання конфліктів через застосування універсального підходу в міжнародній практиці мирного будівництва відбувся так званий «місцевий поворот» (local turn), що акцентував увагу на необхідності врахування особливостей конкретної країни та розвитку інститутів громадянського суспільства, які надалі могли стати надійною основою демократичного режиму.

Протягом 1990-х років з'явилася низка публікацій, в яких наголошувалося на важливій ролі громадянського суспільства, місцевих громад та локальних акторів у розбудові стабільного і тривалого миру, обґрунтовувалася ідея «будівництва миру знизу» [1, 2]. Прихильники нового підходу стверджували, що замість насадження зверху ліберальних цінностей у постконфліктному суспільстві слід пам'ятати, що миротворчість ніколи не здійснюється у вакуумі, й потрібно зважати на потреби та інтереси місцевих акторів. Міжнародні організації, що беруть участь у миротворчому процесі, для встановлення стабільного миру повинні враховувати місцеві особливості, проходити процес взаємної адаптації з місцевими акторами, результатом чого є звільнювальний мир [3], гібридний мир [4, 5] чи народний мир [6].

Однак попри очевидні переваги такого локалізованого підходу, його застосування на практиці стикнулося із низкою труднощів, аналізу яких і присвячено дану статтю. Найчастіше міжнародна спільнота припускалася таких помилок у залученні місцевих акторів до процесів постконфліктної відбудови: вибірковість (ексклюзивність) участі, нерепрезентативність та формальність (видимість участі).

Залучення місцевих акторів до відбудови зруйнованих військово-територій не завжди давало очікувані результати, оскільки будь-яке зовнішнє втручання несе загрозу поглиблення причин конфлікту та повернення до насильства. Невирішені суперечності, що неминуче виникають у ході взаємодії між міжнарод-

ними та місцевими акторами, створюють сприятливі умови для повернення конфлікту в «гарячу» фазу, а нерівність їх статусу може підштовхувати місцеву владу до відродження репресивних режимів, які часто і є одним з основних чинників виникнення конфлікту.

В окремих випадках міжнародні організації та місцева громада можуть активно співпрацювати та користуватися перевагами зовнішньої допомоги для досягнення цілей, які не завжди сприяють підтриманню миру в тривалій перспективі. Основна причина можливих негативних явищ – політизація мирного процесу, яка, в свою чергу, зумовлює появу інших супутніх феноменів участі місцевих акторів у постконфліктній відбудові: ексклюзивності, нерепрезентативності та формалізації.

Ексклюзивність проявляється у співробітництві міжнародних та донорських організацій лише з представниками місцевої еліти або її частиною. Саме вона, попри масштабність наслідків військового конфлікту, має достатні людські та матеріальні ресурси, щоб стати партнером у відбудові зруйнованої інфраструктури. Очевидно, що таке партнерство полегшує міжнародній місії досягнення однієї з основних цілей: гарантування безпеки та стабільності розвитку у відносно стислі терміни. Водночас досвід Камбоджі свідчить, що надмірне покладання надій на місцеву еліту відкриває шлях для формування нового авторитарного режиму на уламках старого. Так, Тимчасова адміністрація ООН у Камбоджі після завершення громадянської війни в 1993 році сприяла проведенню вільних виборів, на яких Народна партія колишнього командира червоних кхмерів та прем'єр-міністра Хун Сена отримала менше голосів, ніж прихильники відновлення монархії. Однак, побоюючись нового спалаху громадянської війни, чиновники ООН з Тимчасової адміністрації пішли на компроміс й підтримали ідею запровадження подвійного прем'єрства: першим прем'єр-міністром став син короля Сіанука Нородом Ранаріт, а другим – Хун Сен. Попри напруженні відносини між ними в ООН вирішили, що Тимчасова адміністрація досягла поставлених цілей, і її мандат не було продовжено. Однак уже в 1997 році у результаті військового перевороту Хун Сен узурпував державну владу і легалізував своє правління завдяки демократичним механізмам, що залишилися у спа-

док від миротворчої місії ООН. Більше того, Хун Сену вдалося навіть втрутитися у структуру та діяльність Надзвичайних палат суду Камбоджі. Цей суд був спеціально створений за підтримки ООН для розслідування злочинів, вчинених у часи правління червоних кхмерів. Скориставшись своїми повноваженнями, Хун Сен обмежив коло осіб, яких можна було притягнути до відповідальності, опосередковано підтвердивши причетність правлячої партії до злочинів минулого. Таке політичне втручання підірвало довіру суспільства до трибуналу і засвідчило про відхід керівництва країни від принципів чесного правосуддя і верховенства права. Хун Сен перебуває при владі 35 років, а створений ним авторитарний режим є найдовшим в історії Камбоджі й другим за тривалістю серед країн Азії. Отже, приклад Камбоджі свідчить, що свідоме залучення окремих представників еліти з недемократичним минулим заради гарантування стабільності миру, хоч і сприяє досягненню поставленої мети – повернення до мирного життя, але створює передумови для заморожування демократичного розвитку країни на десятиліття.

І це далеко не поодинокий випадок, коли представники миротворчої місії вибірково співпрацюють із представниками місцевої еліти для надання політичної і технічної підтримки у постконфліктній відбудові, що негативно впливає на довіру до демократичних інститутів, ускладнює загальну ситуацію із дотриманням прав людини у конкретній країні.

Зазвичай миротворчі операції розраховані на досить короткий часовий період, що не дає можливості залучити максимальну кількість зацікавлених сторін, узгодження позицій яких вимагає тривалих переговорів, тому представники міжнародних організацій віддають перевагу місцевим елітам, здатним у стислі терміни мобілізувати певну частину суспільства, що допомагає реалізації миротворчого мандату. Однак орієнтація на залучення представників місцевої еліти негативно впливає на ліберальні цінності, які відстоює міжнародна спільнота.

Ще одним прикладом є діяльність Тимчасової адміністрації ООН у Косово (ТАООНК). Вона розпочала співробітництво з місцевими акторами, які, на її думку, могли підтримувати стабільність завдяки участі у миротворчому процесі, а у випадку ігнорування їх позицій могли б стати загрозою для стабільнос-

ті. Свого часу саме Армія визволення Косово (АВК) розпочала збройну боротьбу за незалежність, що вилилися у війну із Сербією за вихід зі складу Югославії. Завдяки цьому члени АВК користувалися значною популярністю серед місцевих жителів, однак деякі з них підозрювалися у скоєнні воєнних злочинів і мали постати перед Міжнародним трибуналом для колишньої Югославії (МТКЮ). Однак ТАООНК надала особливий статус колишнім членам АВК у ході розслідування та судового процесу, через що Трибунал був змушений заявити про недостатній рівень співробітництва з боку ТАООНК і звинувати її членів у перешкоджанні у доступі до документів. Представники ООН розуміли, що винесення обвинувальних вироків лідерам АВК ускладнить і сповільнить переговорний процес щодо статусу краю та викличе обурення серед албанців у Косово. Зрештою, ТАООНК вдалося успішно підтримувати стабільність, хоча і за рахунок ослаблення міжнародного права, гарантій прав людини та довіри до судового процесу. Ексклюзивний підхід до повоєнної відбудови у підсумку посилив етнічні суперечності в ході судового процесу в Косово, і перехідні суди стали місцем для зведення особистих рахунків, а не встановлення справедливості [7].

До того ж ексклюзивна участь локальних акторів може призвести до «приватизації» елітою державних механізмів, позбавляючи права голосу представників інших соціальних груп. Тимчасову адміністрацію ООН у Східному Тиморі (ТАООНСТ) критикували за надання преференцій політичній еліті, сформованій в часи спротиву. Ця ексклюзивна участь проявилася у складі Установчих зборів для прийняття нової конституції, які підготувала і провела ТАООНСТ. Хоча ці збори були сформовані демократичним шляхом через вибори, однак найбільша і найвпливовіша партія – Революційний фронт за незалежність Східного Тимору отримала панівне становище. Відповідно саме він спрямовував конституційний процес у вигідному для себе напрямі, ігноруючи позицію інших соціальних груп, зокрема представників молодого підпільного руху спротиву. Обмежена участь у конституційному процесі спровокувала невдоволення регіональних еліт, фрагментацію суспільства та зумовила заворушення, що охопили столицю країни у 2006 році. Позбавлені

голосу у конституційному процесі маргіналізовані соціальні групи вийшли на вулиці на знак протесту, спровокувавши двохмісячну кризу, в ході якої загинули 38, поранені 69 осіб, а понад 150 тис. осіб змушені покинути країну.

Ексклюзивне залучення місцевих акторів породжує іншу проблему – нерепрезентативність учасників повоєнного відродження. Зазвичай результатом непередставницького залучення місцевих акторів стає реалізація державної політики, орієнтованої на задоволення інтересів еліти за рахунок потреб та прагнень народу загалом. У рамках ліберальної постконфліктної відбудови демократична участь забезпечує рівне представництво зазвичай через проведення виборів, які часто мають лише формальні ознаки демократичності, й досить часто політичні сили, що стояли біля витоків конфлікту, мають більше можливостей для маніпуляцій у ході виборчої кампанії, ніж представники інших соціальних груп. У підсумку демократичні механізми використовуються для посилення влади окремих груп, легітимації узурпації влади, що призводить до обмеження прав і свобод людини і громадянина, створення передумов для відродження конфлікту [8]. Відповідно вибори повинні розглядатися не як кульмінація процесу мирного будівництва, а як один з етапів на шляху до формування справжніх демократичних органів влади. Вибори також не є визначальним показником репрезентативності залучення місцевих акторів. Принцип репрезентативності не повинен обмежуватися лише виборами, а й дотримуватися в ході проведення регулярних консультацій у вертикальних та горизонтальних мережах. У випадку діяльності Тимчасової адміністрації ООН у Камбоджі репрезентативність розумілася як представництво основних політичних груп, а не участь народу в формуванні органів влади. Адміністрація не взяла на себе відповідальність за забезпечення ліберальних ідеалів, і після завершення мандату міжнародної місії уряд почав зловживати демократичними механізмами заради посилення своєї влади шляхом проведення нечесних і неконкурентних виборів.

Водночас є приклади, коли з огляду на катастрофічні наслідки збройних сутичок місцева еліта відмовляється від авторитарних амбіцій і вибирає курс на політичну стабільність та встановлення дипломатичних відносин із сусідами та світом загалом.

лом. Так, керівництво Східного Тимору та Індонезії провели незалежне розслідування злочинів, скоєних у ході проведення референдуму про незалежність у 1999 році. Вони також створили спільну Комісію із встановлення істини та дружби для розслідування випадків порушень прав людини та відповідальності органів публічної влади, сподіваючись на досягнення взаємного примирення [9]. Однак низка дослідників виступила із критикою такого підходу, який замість виконання суспільного запиту на проведення справедливого судового процесу спеціальним міжнародним трибуналом [10, 11] пропонує компромісний варіант із м'якшим покаранням осіб, які скоїли злочини [12]. Якщо керівництво Східного Тимору робило акцент на політичному примиренні та встановленні дипломатичних відносин з Індонезією, то організації громадянського суспільства та правозахисники вимагали справедливого покарання для усіх порушників прав людини і компенсації збитків жертвам [13]. Тобто попри суспільний запит проведення чесного і справедливого судового процесу перевага була віддана підтримці політичної стабільності, оскільки перед судом могли постати представники панівної політичної сили.

Ексклюзивне залучення місцевих акторів призводить до ще одного негативного явища – видимості участі, формалізації процесу консультацій. Деякі місцеві актори в Камбоджі, Косово, Східному Тиморі висловлювали незадоволення рівнем співробітництва з ООН, зокрема скаржилися на позбавлення їх можливості брати участь у розробці та реалізації програм розвитку. Вони стверджували, що ООН їх розглядало радше як ресурс, а не партнерів по діалогу щодо відбудови територій. На додаток постійна ротація кадрів у системі ООН сприяла проведенню консультацій лише з окремими членами місцевої громади, які не могли повною мірою представити потреби та інтереси місцевого населення, поділитися експертними знаннями з міжнародними чиновниками.

Такий формальний підхід у кінцевому підсумку нівелював ентузіазм місцевих акторів та ослабив їх довіру до процесу мирної відбудови. У Косово консультації та обговорення велися лише між чиновниками ТАООНК та елітою, які більше переймалися досягненням визначених міжнародних критеріїв, ніж задоволенням потреб та інтересів пересічних громадян.

У Східному Тиморі ТАООНСХ на початку своєї місії отримало скарги від керівництва країни про недостатнє залучення місцевого населення до постконфліктної відбудови. У відповідь ТАООНСХ взяло курс на розширення участі місцевих акторів шляхом набору місцевого персоналу на адміністративні посади, однак критика про недостатню представленість тиморців та обмеження їх повноважень лунала протягом усєї місії ООН. Серед причин видимості участі були брак чіткої структури залучення тиморців до процесу прийняття рішень і тривалі переговори про розподіл повноважень та компроміси між ООН та політиками Тимору.

Отже, такі негативні явища, як ексклюзивність, нерепрезентативність та видимість, є результатом політизації миротворчої місії. Хоча миротворчі місії міжнародних організацій, зокрема ООН, у постконфліктних країнах мають політичний характер, однак міжнародні миротворці та місцеві актори при виконанні свого мандату повинні дотримуватися нейтралітету та збалансовувати різноманіття інтересів, оскільки надання пріоритету окремим представникам місцевої політичної еліти порушує хиткий баланс політичних імперативів, сприяє зміцненню певної частини еліти та зародженню авторитарних тенденцій. До певної міри справедливим є твердження, що обрані за допомогою демократичних процедур місцеві актори є легітимними представниками народу в ході процесу мирної відбудови. Однак у деяких випадках місцеві актори схильні до політизації процесу постконфліктної відбудови, що зрештою ослаблює демократичні інститути та ліберальні цінності. До того ж існує небезпека, що місцеві актори, залучені до співпраці з міжнародною місією, монополізують політичні інструменти політичного впливу після закінчення мандату міжнародної місії за рахунок прав та свобод людини і громадянина. Такий тип співробітництва сприяє кращій адаптації до умов конкретної країни, але призводить до надмірної політизації мирного процесу, що ослаблює принцип верховенства права.

1. Curle A. New Challenges for Citizen Peacemaking. *Medicine and War*. 1994. Vol. 10. № 2. P. 96–105. 2. Lederach J. P. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, DC: US Institute of Peace

Press, 1997. **3.** Richmond O. P. *A Post-liberal Peace*. London: Routledge, 2011. **4.** Wilen N. *A Hybrid Peace through Locally Owned and Externally Financed SSR-DDR in Rwanda*. *Third World Quarterly*. 2012. Vol. 33. № 7. P. 1323–1336. **5.** MacGinty R. *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. **6.** Roberts D. *Post-conflict Peacebuilding, Liberal Irrelevance and the Locus of Legitimacy*. *International Peacekeeping*. 2011. Vol. 18. № 4. P. 410–424. **7.** Hartmann M. E. *International Judges and Prosecutors in Kosovo: A New Model for Post-conflict Peacekeeping*. Washington, DC: United States Institute of Peace, October 2003. **8.** Paris R. *Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism*. *International Security*. 1997. Vol. 22. № 2. P. 54–89. **9.** *Final Report of the Commission of Truth and Friendship (CTF) Indonesia-Timor-Leste*. Denpasar: CTF, 2008. **10.** Bhuta N. *East Timor: Justice Delayed*. *Alternative Law Journal*. 2003. Vol. 28. № 3. P. 141–143. **11.** Kent L. *Interrogating the “Gap” between Law and Justice: East Timor’s Serious Crimes Process*. *Human Rights Quarterly*. 2012. Vol. 34. № 4. P. 1021–1044. **12.** Bowman H. D. *Letting the Big Fish Get Away: The United Nations Justice Effort in East Timor*. *Emory International Law Review*. 2004. Vol. 18. P. 371–400. **13.** Grenfell D. *When Remembering Isn’t Enough: Valuing Pragmatism Over Justice May Jeopardise Lasting Reconciliation in East Timor*. *Arena Magazine*. 2005. Vol. 80. P. 32–35.

Kresina Iryna, Stoyko Olena. Disadvantages of the local turn in post-conflict reconstruction

A new stage in the development of international peacekeeping activities – the local turn, which emphasizes the need to take into account the positions of local actors and establish contacts with local communities, is considered. It is noted that the politicization of the post-conflict reconstruction process is accompanied by such negative phenomena as exclusivity, unrepresentativeness and superficial participation. The example of peacekeeping operations in Cambodia, Kosovo and East Timor has shown that their impact can have long-term consequences for the functioning of democratic institutions in the country.

Such phenomena as exclusivity, non-representativeness and superficial participation are the result of the politicization of the peacekeeping mission. Although the peacekeeping missions of international organizations, in particular the UN, in post-conflict countries have political nature, international peacekeepers and local actors in fulfilling their mandates must observe neutrality and balance the diversity of interests, since giving priority to individual representatives of the local political elite upsets the delicate balance of political imperatives, contributes to strengthening of a certain part of the elite and the emergence of authoritarian tendencies. To a certain extent, it is true that the local actors selected through democratic procedures are the legitimate representatives of the people in the process of peaceful reconstruction. However, in some cases, local actors are prone to politicization of the post-conflict reconstruction process, which ultimately weakens democratic

institutions and liberal values. In addition, there is a danger that local actors involved in cooperation with an international mission will monopolize political instruments of political influence after the end of the mandate of an international mission at the expense of human and civil rights and freedoms. This type of cooperation contributes to better adaptation to the conditions of a particular country, but leads to excessive politicization of the peace process, weakens the principle of the rule of law.

Key words: post-conflict reconstruction, local turn, international organizations, intervention, civil society, representativeness.