ДОКЛАД ЭКСПЕРТА

ИСТОРИЧЕСКИЙ СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ

МОСКОВСКАЯ
МЕЖДУНАРОДНАЯ
МОДЕЛЬ ООН
ИМ. В.И. ЧУРКИНА

СИТУАЦИЯ В ОТНОШЕНИИ РУАНДЫ НА 21 АПРЕЛЯ 1994 ГОДА

СОДЕРЖАНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ.....4

2. ИСТОРИЧЕСКИЙ ГЕНЕЗИС КРИЗИСА. КОЛОНИАЛЬНОЕ НАСЛЕДИЕ КАК ФАКТОР ГЕНОЦИДА.....4
2.1. СОЦИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ДО ЕВРОПЕЙСКОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА.....4
2.2. НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ДИСКРИМИНАЦИИ В ПОСТКОЛОНИАЛЬНЫЙ ПЕРИОД.....6

3. ГРАЖДАНСКАЯ ВОЙНА И АРУШСКИЙ ПРОЦЕСС.....7
3.1 ХРОНОЛОГИЯ АРУШСКОГО ПРОЦЕССА.....7
3.2 ФОРМИРОВАНИЕ ЭКСТРЕМИСТСКОГО ДВИЖЕНИЯ «ВЛАСТЬ ХУТУ».....8

4. ЭСКАЛАЦИЯ КОНФЛИКТА.....8
4.1. «ФАКС О ГЕНОЦИДЕ».....8
4.2. ХРОНОЛОГИЯ КРИЗИСА (6–21 АПРЕЛЯ 1994 ГОДА).....9

5. ПОЗИЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА.....11
5.1 ОСНОВНЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ И СЛОЖНОСТИ ДЛЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ.....11
5.2 ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ ДЕРЖАВ.....14

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....18

ГЛОССАРИЙ.....19

ПРИЛОЖЕНИЯ.....20
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....20
ПРИЛОЖЕНИЕ 2.....21

ВВЕДЕНИЕ

21 апреля 1994 года Совет Безопасности ООН единогласно принял резолюцию 912, которая кардинально изменила характер международного присутствия в Руанде. Мандат Миссии ООН по оказанию помощи Руанде (UNAMIR) был скорректирован следующим образом:

(a) выполнение функций посредника между сторонами для достижения прекращения огня;

(b) содействие возобновлению гуманитарных операций в пределах возможного;

(c) мониторинг и информирование о развитии ситуации, включая безопасность гражданских лиц, ищущих убежище у UNAMIR.

При этом численность миссии, согласно рекомендациям Генерального секретаря от 20 апреля, сокращалась с 2 500 до 270 военнослужащих.

Это решение было принято на пятнадцатый день геноцида, когда, по оценкам, уже погибло более 200 000 человек – преимущественно тутси и умеренных хуту. Символический вес этого документа невозможно переоценить, так как международное сообщество, столкнувшись с самой страшной гуманитарной катастрофой десятилетия, приняло решение не о расширении, а о сворачивании присутствия. Геноцид в Руанде не был спонтанным взрывом межэтнической розни и являлся результатом целенаправленной политики институционализации этнического разделения, начатой европейскими колонизаторами и сознательно культивировавшейся после обретения независимости.

2. ИСТОРИЧЕСКИЙ ГЕНЕЗИС КРИЗИСА. КОЛОНИАЛЬНОЕ НАСЛЕДИЕ КАК ФАКТОР ГЕНОЦИДА

2.1. СОЦИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ДО ЕВРОПЕЙСКОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

До прихода европейских колонизаторов народы Руанды – хуту, тутси и тва – говорили на едином языке (киньяруанда), исповедовали общие верования и проживали на одной территории. Разделение на группы отражало не этническую или расовую принадлежность в современном понимании, а скорее социально-экономический статус. Тутси традиционно были владельцами скота, хуту – земледельцами, тва в свою очередь охотниками и гончарами. Существовали механизмы социальной мобильности, позволявшие переход из одной группы в другую через изменение имущественного положения – например, ритуал убухаке. Жесткое деление на «этнические группы» было навязано извне европейскими колонизаторами и не соответствовало внутренней логике общественных отношений в доколониальной Руанде.

Германия, установив контроль над Руандой в конце XIX века, управляла территорией через местного монарха (мвами) из числа тутси. Эта стратегия, типичная для германской колониальной политики в Африке, укрепила власть и привилегии группы тутси. Немцы не создавали новых административных категорий, но закрепили за тутси роль посредников между колониальной администрацией и населением. Бельгийские войска взяли контроль над Руандой и Бурунди в ходе Первой мировой войны, и в 1919 году территория перешла под мандат Лиги Наций как Руанда-Урунди.

Бельгийская колониальная администрация радикально трансформировала социальную структуру Руанды. В 1926 году Бельгия начала политику прямого колониального правления, упростив сложную трехглавую систему местного управления. Традиционные институты, в которых власть была разделена между тремя вождями (представлявшими хуту, тутси и тва), были заменены единым вождем, назначаемым из числа тутси. Это усилило концентрацию власти в руках одной группы. Реформы также распространили систему принудительного труда на частных лиц и регионы, ранее не охваченные этой практикой.

Начиная с конца 1920-х годов влияние Католической церкви значительно возросло. Епископ Леон Класс стал ведущим идеологическим защитником дела тутси. В 1930 году Класс предостерегал бельгийского резидента от замены вождей-тутси на хуту:

«Революция подобного рода приведет все государство напрямую к анархии и горькому антиевропейскому коммунизму... У нас нет вождей более квалифицированных, более умных, более деятельных, более способных оценить прогресс и более признанных народом, чем тутси».

Церковные миссии контролировали систему образования и ограничивали доступ для хуту, привилегируя тутси. В 1931 году епископ Класс принудил сопротивляющегося мвами отречься от престола в пользу сына. После того как новый мвами принял христианство, число обращенных в Руанде выросло до сотен тысяч, что сделало страну одной из самых католических в Африке. В 1935 году бельгийцы ввели систему обязательных идентификационных карт, в которых фиксировалась принадлежность к хуту, тутси или тва. Гибкие социальные роли превратились в пожизненный юридический ярлык, который в 1994 году стал главным инструментом идентификации жертв на блокпостах.

Только после смерти Леона Класса в 1945 году Католическая церковь смогла пересмотреть свою политику. После Второй мировой войны в Руанду начали прибывать новые фламандские священники, которые идентифицировали себя с угнетенным большинством хуту – по аналогии с многовековым противостоянием фламандского большинства и валлонского меньшинства в Бельгии. Новый швейцарский епископ Перро публично поддержал требование хуту о политических переменах.

В конце 1950-х годов, видя рост националистических движений и опасаясь потери контроля, Бельгия радикально сменила союзника, начав поддерживать хуту. Движение хуту возглавил Грегуар Каибанда, который прошел подготовку в семинарии Ньякибанда и в 1952 году сменил Алексиса Кагаме на посту редактора католического журнала L'Ami. Каибанда характеризовал руандийское общество как «две нации, между которыми нет общения и симпатии, которые так же невежественны в отношении привычек, мыслей и чувств друг друга, как если бы они были жителями разных зон или обитателями разных планет». Колониальные власти не просто не препятствовали погромам, но и координировали действия хуту против тутси. В результате погибли тысячи людей, более 150 000 тутси бежали в соседние Уганду, Бурунди и Танзанию.

2.2. Национализация дискриминации в постколониальный период

Первая республика (1962–1973) – президент Кайибанда. Режим Кайибанды строил свою легитимность на мифе об «освободительной революции» хуту против «чужеземных захватчиков» – тутси. Тутси были фактически исключены из государственной службы, армии, образования и судебной системы. В 1962–1967 годах произошли массовые погромы против тутси, в ходе которых, по оценкам, было убито 20 000 человек и еще 300 000 бежали за границу.

Вторая республика (1973–1994) – президент Хабиаримана. В 1973 году генерал Жювеналь Хабиаримана (из северной фракции хуту, недовольной доминированием южных и центральных хуту) захватил власть в результате военного переворота. Были введены строгие этнические квоты – доступ тутси к образованию и государственной службе ограничивался 9%, что на практике часто было еще меньше. В начале 1970-х годов, на фоне экономического спада и роста безработицы, этнические квоты стали инструментом политической мобилизации, а не просто административной мерой.

3. ГРАЖДАНСКАЯ ВОЙНА И АРУШСКИЙ ПРОЦЕСС

3.1 Хронология Арушского процесса

Потомки беженцев 1959–1960-х годов выросли в Уганде, многие служили в армии Йовери Мусевени. В 1987 году была создана политическая и военная организация – Руандийский патриотический фронт (РПФ). 1 октября 1990 года РПФ вторгся в Руанду, началась гражданская война. В первые дни повстанцы продвинулись на 60 км вглубь страны, но затем были остановлены благодаря военной поддержке, которую правительству Хабиариманы оказали Франция (операция «Noroît»), Заир и Бельгия.

Мирный процесс начался с подписания Н'сельского соглашения о прекращении огня в июле 1992 года. В январе 1993 года РПФ и правительство подписали протокол о разделении власти. Ключевые положения Арушских соглашений от 4 августа 1993 года включали:

- Создание переходного правительства широкой основы с участием РПФ и оппозиционных партий;
- Объединение правительственных сил FAR и армии РПФ;
- Проведение демократических выборов;

Основываясь на соглашении, посты распределялись следующим образом: MRND (партия Хабиариманы) получала 5 портфелей, включая пост президента, РПФ – 5 портфелей, включая пост вице-премьера и MDR – 4 портфеля (включая пост премьер-министра). Премьер-министром был назначен Фостен Твагирамунгу из партии MDR.

Однако ультрарадикальные круги хуту восприняли соглашения как предательство. Партия «Коалиция за защиту республики» (CDR), созданная в феврале 1992 года десятью экстремистами, в том числе Мартином Бусианой и Теонестом Нахиманой, с самого начала выступала против любых договоренностей с РПФ. В своих переговорах CDR требовала невозможных условий для участия в переходном правительстве:

- Защита «завоеваний революции 1959 года» (т.е. дискриминационной системы);
- Назначение своих представителей на посты премьер-министра, министра обороны, министра иностранных дел и министра образования;
- Проведение референдума по Арушским соглашениям;

В октябре 1992 года CDR в открытом послании обвинила министра иностранных дел Бонифаса Нгулинзиру в «предательстве» и предупредила, что «большинство не примет результаты мирных переговоров». CDR заявила, что свергнет правительство, в котором не участвует, и в котором будет участвовать РПФ.

3.2. Формирование экстремистского движения «Власть хуту»

В ноябре 1993 года, сразу после подписания Арушских соглашений, генеральный секретарь MRND Жозеф Нзирорера провел встречу в отеле «Баобаб» в Кигали, на которой было запущено движение «Власть хуту». Согласно показаниям свидетеля на процессе в Гакака, Нзирорера, сопровождаемый министром торговли и членом Либеральной партии Жюстеном Мугензи и членом MDR Фродюальдом Карамирой, призвал к объединению всех хуту против врага-инкотаньи и его приспешников. Движение «Власть хуту» было призвано создать радикальное крыло внутри всех политических партий, которое саботировало бы Арушские соглашения и подготовило бы окончательное решение тутсийской проблемы.

Резолюция СБ ООН 872 от 5 октября 1993 года учредила UNAMIR для поддержки выполнения Арушских соглашений. Критическим ограничением стало то, что миссия имела право применять силу только в целях самообороны и должна была наблюдать за соблюдением режима прекращения огня. Это была миссия по поддержанию мира (peacekeeping), а не по принуждению к миру (peace enforcement).

4. ЭСКАЛАЦИЯ КОНФЛИКТА

4.1 «Факс о геноциде»

11 января 1994 года командующий UNAMIR генерал-лейтенант Ромео Даллер направил в штаб-квартиру ООН в Нью-Йорке срочную телеграмму, которая вошла в историю как «факс о геноциде». В ней Даллер сообщал о получении информации от «топ-тренера» ополчения Интерахамве по имени Жан-Пьер, который сообщил о подготовке «истребления тутси».

Информатор был представлен Даллеру через посредничество Фостена Твагирамунгу, назначенного премьер-министром переходного правительства по Арушским соглашениям, и другого члена MDR по имени Чарльз Нтазинда, высокопоставленного чиновника МИД. Жан-Пьер утверждал, что Интерахамве проводит военную подготовку своих сторонников при содействии руандийской армии и что ополченцы больше не сосредоточены на защите столицы, а готовятся к «гораздо более зловещей миссии».

Жан-Пьер предложил провести миротворцев к «крупному тайнику с оружием, содержащему не менее 135 единиц оружия» – винтовок АК-47, поставленных Интерахамве армией. В обмен на сотрудничество он запросил защиту для себя и своей семьи. Даллер сообщил начальству, что планирует «действовать в течение следующих 36 часов» и запросил разрешение на вывоз информатора из Руанды для его защиты. Даллер предупредил, что «вероятность ловушки, направленной против очень важного политического лица», то есть Твагирамунгу, не может быть полностью исключена.

Из-за разницы во времени телеграмма достигла Нью-Йорка вечером 10 января. Официальные лица ООН, опасаясь, что Даллер превышает свои полномочия, немедленно подготовили ответ с требованием не предпринимать действий до получения четких инструкций». На следующий день помощник Кофи Аннана, на тот момент главы департамента миротворческих операций ООН, Икбал Риза подготовил более продуманный ответ. В нем предлагаемый рейд на тайники с оружием квалифицировался как явно выходящий за пределы мандата, предоставленного UNAMIR резолюцией 872.

Вместо рейда Даллеру было поручено информировать президента Хабиариману о развитии событий и потребовать от правительства обуздать экстремистов. Разрешение на «предоставление защиты информатору» также было отклонено. Травма от потери 20 миротворцев в Сомали двумя месяцами ранее доминировала в мышлении нью-йоркских чиновников, которые приказали Даллеру воздерживаться от любых действий, которые могут привести к применению силы и непредвиденным последствиям.

Отказ стал одним из ключевых моментов, продемонстрировавших провал системы раннего предупреждения и неспособность международного сообщества предотвратить геноцид.

4.2 Хронология кризиса (6–21 апреля 1994 года)

6 апреля: Самолет президента Хабиариманы и президента Бурунди Нтарьямиры сбит над Кигали. Обстоятельства до сих пор остаются предметом споров, однако непосредственным результатом стал запуск заранее спланированной кампании геноцида. Власть захватила фракция экстремистов, которая сразу же привела в действие разработанные планы.

7 апреля: Начало геноцида. Президентская гвардия убивает премьер-министра Агату Увилингийиману и других умеренных политиков, выступавших за Арушские соглашения. Радиостанция RTLM начинает трансляцию призывов к убийствам тутси.

8–10 апреля: Эвакуация иностранных граждан. Бельгийские, французские и итальянские военные эвакуируют своих граждан, но отказываются помогать местному населению.

9 апреля: Сформировано временное правительство во главе с премьер-министром Жаном Камбандой, которое взяло на себя ответственность за выполнение плана геноцида.

11–20 апреля: Массовые убийства в местах убежища (церкви, школы, больницы). Тысячи людей убиты в Мурамби, Ньярубье, Гатваро, Кибейе.

17 апреля: Уволен префект Бутаре Жан-Батист Хабьялимана – единственный префект-тутси в стране, выступавший против массовых убийств. Его отставка открыла дорогу для систематической резни в этом регионе, который ранее оставался относительно мирным.

18–20 апреля: В Бутаре начались спорадические убийства. 19 апреля в город прибыли десятки военнослужащих президентской гвардии и пара-коммандос, которые вместе с Интерахамве начали массовые убийства. 22 апреля солдаты убили от 140 до 170 пациентов университетской больницы, включая 40 выздоравливающих тутси.

21 апреля: Принятие резолюции 912, сокращение UNAMIR до 270 человек.

К 21 апреля геноцид набирал обороты. По оценкам, к этому моменту было убито от 200 000 до 250 000 человек. Интерахамве при поддержке правительственной армии и президентской гвардии систематически истребляли тутси и умеренных хуту. Блокпосты, вооруженные мачете и огнестрельным оружием, проверяли ID-карты, казня всех, кто идентифицировался как тутси.

Временное правительство, сформированное 9 апреля 1994 года, состояло преимущественно из радикальных фракций всех политических партий. MRND получила девять министерских портфелей, включая пост президента, а остальные одиннадцать позиций, включая пост премьер-министра, отошли «властным» фракциям других партий. Правительство отрицало масштабы насилия, характеризовало ситуацию как «спонтанные межэтнические столкновения» и оправдывало убийства необходимостью самообороны.

Руандийский патриотический фронт в свою очередь возобновил наступление после гибели президента Хабиариманы, требуя выполнения Арушских соглашений и прекращения геноцида. К 21 апреля силы РПФ удерживали значительные территории на севере страны и вели бои за Кигали. РПФ настаивал на том, что международное сообщество обязано остановить геноцид в соответствии с Конвенцией ООН 1948 года.

Генеральный секретарь Бутрос-Бутрос Гали и Совет Безопасности находились под влиянием недавней катастрофы в Сомали (1993), где погибли американские и пакистанские миротворцы. 21 апреля Совет принял единогласное решение о сокращении UNAMIR, одновременно заявив о готовности «рассмотреть любые рекомендации Генерального секретаря» по изменению мандата и численности. 30 апреля Совет принял заявление президента, в котором впервые признал серьезность кризиса. 17 мая была принята резолюция 918, вводившая эмбарго на поставки оружия в Руанду и расширявшая UNAMIR до 5 500 человек с мандатом на защиту гражданских лиц. Однако развертывание займет недели, а к тому моменту геноцид будет практически завершен.

5. ПОЗИЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА

5.1 Основные противоречия и сложности для Совета Безопасности

По состоянию на 21 апреля 1994 года Совет Безопасности оказался в ситуации, которую можно охарактеризовать как институциональный паралич, вызванный структурными противоречиями, блокирующими принятие эффективных решений. Противоречия носили трехчастный характер, включая юридическое уклонение от квалификации событий как геноцида, институциональную неспособность мандата UNAMIR к принудительным действиям и бюрократическое уклонение от ответственности при реагировании на разведывательные данные о готовящихся массовых убийствах.

Первое и, возможно, наиболее фундаментальное противоречие заключалось в сознательном отказе Совета Безопасности квалифицировать происходящее в Руанде как геноцид. По состоянию на 21 апреля 1994 года Совет Безопасности официально не использовал этот термин, несмотря на наличие неопровержимых доказательств систематического и целенаправленного уничтожения гражданского населения по этническому признаку.

Причина этого уклонения лежала в юридической природе Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 года. Статья I Конвенции устанавливает, что геноцид «является преступлением по международному праву», а статья VIII предусматривает, что любая договаривающаяся сторона «может обратиться к компетентному органу Организации Объединенных Наций с просьбой принять, согласно Уставу Организации Объединенных Наций, такие меры, которые она сочтет необходимыми для предупреждения и пресечения актов геноцида». Официальная квалификация ситуации как геноцида создала бы юридическое обязательство для государств-членов, в особенности постоянных членов Совета Безопасности действовать для его прекращения.Осознание этого обязательства привело к тому, что Совет Безопасности намеренно избегал использования слова «геноцид». 29 апреля 1994 года Совет провел восьмичасовые дебаты по вопросу об использовании этого термина, при этом Великобритания и США выступали против его применения. Заявление Председателя Совета Безопасности S/PRST/1994/21 в конечном счете осудило зверства в Руанде, использовав все формулировки, цитируемые из Конвенции о геноциде, но удалив слово "геноцид" по настоянию некоторых постоянных членов.

Соединенные Штаты играли в этом уклонении центральную роль. Государственный департамент и Совет национальной безопасности дали указание официальным представителям признавать лишь то, что могли иметь место акты геноцида, но не сам геноцид. Данная семантическая стратегия, как отмечала The New York Times, была направлена на то, чтобы избежать роста морального давления с целью остановить массовые убийства в Руанде. Различие между «геноцидом» и «актами геноцида» было юридически решающим: первое активировало бы обязательства по Конвенции 1948 года, второе же оставляло пространство для бездействия. Даже когда Совет Безопасности впервые прямо упомянул геноцид в резолюции 918 от 17 мая 1994 года, формулировка оставалась описательной, а не квалифицирующей: «убийство членов этнической группы с намерением уничтожить такую группу, полностью или частично, является преступлением, наказуемым по международному праву». Заявление прозвучало почти на месяц позже 21 апреля – за период, в течение которого, по оценкам, были убиты сотни тысяч человек.

Второе фундаментальное противоречие заключалось в несоответствии мандата UNAMIR той ситуации, с которой миссия столкнулась после 6 апреля 1994 года. UNAMIR была создана резолюцией 872 от 5 октября 1993 года в рамках Главы VI Устава ООН, что означало, что миссия не имела права применять силу, кроме как в целях самообороны. Мандат был разработан для классической миротворческой операции – наблюдения за соблюдением прекращения огня и содействия выполнению Арушских соглашений и предполагал согласие сторон на присутствие миротворцев и их нейтралитет.

Резолюция 912 от 21 апреля 1994 года, вместо того чтобы адаптировать мандат к новой реальности, фактически усугубила несоответствие. Согласно тексту резолюции, UNAMIR было поручено действовать в качестве посредника между сторонами в попытке добиться прекращения огня, оказывать содействие в возобновлении гуманитарных операций в пределах возможного и наблюдать и докладывать о развитии событий в Руанде, включая безопасность и защиту гражданских лиц, искавших убежище у UNAMIR. Одновременно численность миссии была сокращена до уровня, определенного в докладе Генерального секретаря от 20 апреля 1994 года.

Корректировка представляла собой двойную деградацию, так как функционально UNAMIR превратилась из миссии по поддержке мирного процесса в наблюдательную миссию с минимальными возможностями. Численно сокращение с примерно 2 500 до 270 человек делало ее военно-значимой силой в стране с населением около 7 миллионов человек, охваченной насилием. Более того, как отмечалось в аналитических материалах, мандат UNAMIR по Главе VI делал ее бессильной для военного вмешательства. Миссия не имела ни возможностей, ни мандата для принуждения к миру, которые могли бы быть предоставлены ей в соответствии с Главой VII Устава.

Вопрос о расширении мандата до Главы VII оставался открытым, но его решение блокировалось психологическим барьером, созданным опытом Сомали. События 3–4 октября 1993 года в Могадишо, когда погибли 18 американских солдат, сформировали устойчивое неприятие любых операций, которые могли привести к потерям среди миротворцев. Показательно, что даже в резолюции 918 от 17 мая 1994 года, которая расширила мандат UNAMIR и увеличила численность до 5 500 человек, Совет Безопасности по-прежнему избегал прямого указания на Главу VII. Как свидетельствуют рассекреченные документы, США предлагали вставить в текст резолюции явную ссылку на Главу VI Устава ООН, но столкнулись с противодействием со стороны Великобритании, Франции, Пакистана, Кабо-Верде, Японии, Марокко и Бразилии. Великобритания указала, что«в Главе VI нет статьи, которая санкционирует создание миротворческой операции, и что Совет в течение 40 лет намеренно избегал прямого упоминания Главы VI, чтобы не создавать правовых проблем. В результате был достигнут компромисс: UNAMIR была обозначена как миротворческая операция, что устраняло любые сомнения в том, что она может быть операцией по принуждению к миру.

Третье ключевое противоречие проявилось в реакции ООН на разведывательную информацию о готовящемся геноциде. 11 января 1994 года командующий силами UNAMIR генерал Ромео Даллер направил в штаб-квартиру ООН в Нью-Йорке срочную телеграмму, которая вошла в историю как «факс о геноциде». В телеграмме, основанной на информации от высокопоставленного информатора из ополчения Интерахамве, Даллер предупреждал о плане уничтожения тутси и сообщал о тайниках с оружием, включая не менее 135 единиц стрелкового оружия. Он запросил разрешение на проведение рейда против этих тайников в течение 36 часов, а также на предоставление защиты информатору и его семье.

Ответ штаб-квартиры ООН стал символом институциональной неспособности действовать на основе разведывательной информации о готовящихся массовых убийствах. Официальные лица Департамента операций по поддержанию мира DPKO отклонили запрос Даллера, указав, что такие действия выходят за пределы мандата UNAMIR. Вместо этого Даллеру было предписано консультироваться с правительственными лидерами, связанными с Интерахамве. Информация Даллера была превентивной и раскрывала еще не осуществленный план. Ответ ООН фактически основывался на парадоксе, что только после начала геноцида возникает мандат на действия, но как только геноцид начался, окно для предотвращения уже закрыто.

Как подчеркивалось в исследовании, DPKO не только отклонил запрос на действия в ответ на "факс о геноциде", но и проявлял пассивность в ответ на неоднократные требования как Даллера, так и его гражданского начальника Бубу-Буха в январе и феврале о более решительной позиции UNAMIR. Случай стал символом институциональной неспособности ООН действовать на основе разведывательной информации о готовящихся массовых убийствах. Вопрос об ответственности должностных лиц ООН за это бездействие остается по сей день предметом исторических дискуссий.

5.2 Геополитические интересы держав

Постбиполярная эпоха, наступившая после распада Советского Союза, радикально изменила иерархию приоритетов великих держав, и Руанда оказалась на самой периферии этой новой системы координат. В 1994 году эта небольшая страна в Центральной Африке не обладала ни стратегическими ресурсами, ни геополитическим положением, которые могли бы сделать ее значимой в глазах Вашингтона, Парижа, Лондона или Москвы. Племенное насилие в Руанде мало влияло на американские интересы безопасности в 1994 году, особенно после краха холодной войны, который снизил американские интересы на "периферии" мирового сообщества. Характеристика периферийности является ключевой для понимания всего комплекса причин, по которым международное сообщество оказалось неспособно предотвратить геноцид.

Соединенные Штаты, будучи сверхдержавой, обладали наибольшим потенциалом для вмешательства, но именно они проявляли наименьшую готовность к нему. Политика США в отношении Руанды формировалась под влиянием двух взаимосвязанных факторов. Во-первых травмы от сомалийской операции 1993 года и сознательного отказа от участия в миротворческих операциях, не связанных с прямыми американскими интересами. «Черный ястреб» – события 3 октября 1993 года в Могадишо, когда погибли 18 американских солдат, а их тела были проволочены по улицам города ликующей толпой, – стали глубочайшим психологическим шоком для американской политической элиты. Эти кадры, транслировавшиеся по всем телеканалам, сформировали устойчивое общественное неприятие любых операций, которые могли привести к потерям среди американских военнослужащих. Президент Клинтон принял решение о выводе войск из Сомали к концу мая 1994 года, и эта временная привязка оказалась фатальной для Руанды, так как именно в эти недели разворачивался геноцид.

Кульминацией этого политического сдвига стало подписание 3 мая 1994 года Президентской директивы № 25 (PDD-25) – документа, установившего крайне жесткие критерии для участия США в миротворческих операциях ООН.

Директива требовала, чтобы такие операции отвечали четко определенным американским национальным интересам, имели ясные цели, временные рамки и стратегию выхода, а также пользовались поддержкой Конгресса. Как отмечают исследователи, «директива установила обременительные требования к поддержке и участию США в операциях ООН за рубежом». Хотя формально PDD-25 была подписана 3 мая, ее логика уже определяла американскую политику в апреле. В условиях, когда ни один из этих критериев не мог быть применен к Руанде, американская администрация заняла позицию, которую сама же и сформулировала: «Я считаю, что исторические свидетельства ясно демонстрируют, что миротворчество не является задачей для Соединенных Штатов». Фраза, принадлежащая бывшему аналитику ЦРУ Фредерику Флейтцу, как нельзя лучше характеризует мировоззрение, доминировавшее в Вашингтоне весной 1994 года.

Однако было бы упрощением сводить американское бездействие исключительно к сомалийской травме. Более глубинной причиной являлось фундаментальное отсутствие интереса к Африке в целом. Еще в 1990 году президент Миттеран на саммите с африканскими лидерами дал понять, что с окончанием холодной войны Африка перестает быть ареной соперничества сверхдержав, и ее ценность для Запада резко падает. Африканский континент более не рассматривался как поле битвы, где каждая страна имела значение с точки зрения противостояния с СССР. Руанда, не обладавшая ни нефтью, ни алмазами, ни стратегическими портами, оказалась «неважной» в самом буквальном смысле этого слова. Американские официальные лица открыто признавали, что геноцид в Руанде рассматривался как отвлекающий фактор от преследования глобальной стратегии холодной войны, и хотя холодная война уже закончилась, инерция мышления, при которой ценность страны определялась ее местом в глобальном противостоянии, сохранялась.

Франция представляла собой единственную великую державу, имевшую в Руанде реальные интересы, но природа этих интересов оказалась роковой для жертв геноцида. С 1990 года Париж оказывал военную поддержку режиму президента Хабьяриманы через операцию «Noroît», рассматривая Руанду как часть своей зоны влияния во франкоязычной Африке. Президент Миттеран испытывал глубокое недоверие к Руандийскому патриотическому фронту, который он воспринимал как инструмент «англосаксонского» влияния в регионе. Геополитическая логика противостояния англо-американского влияния оказалась важнее любых соображений о правах человека. Франция взяла на себя роль прежнего колонизатора Бельгии в Руанде, и ее поддержка режима Хабьяриманы носила системный характер. Исследование Даниэлы Кослак «Французское предательство Руанды» показывает, что французское правительство «обладало значительно большей информацией, чем готово было признать, о росте насилия против тутси в месяцы, предшествовавшие геноциду», и «поддерживало тесные отношения с режимом и, в частности, с политическими лидерами, которые лично отвечали за планирование и осуществление геноцида».

Операция «Бирюза», развернутая Францией в июне 1994 года под эгидой ООН, стала кульминацией этой двусмысленной политики. Хотя официально она была представлена как гуманитарная миссия, ее реальные цели и последствия вызывают серьезные вопросы. Генерал Даллер возражал против операции, поскольку он и РПА воспринимали ее как попытку Франции предотвратить полную победу РПФ и помочь своим союзникам бежать в соседний Заир. Французские солдаты, которым перед отправкой в Руан говорили, что они будут защищать жертв геноцида, вскоре осознали, оказавшись в Руанде, что они непреднамеренно помогают бегущему правительству, совершающему геноцид. В районе Бисесеро, где, по оценкам, погибли 40 000 человек, присутствие французских миротворцев не только не спасло жизни, но, напротив, привело к дополнительным смертям, так как многие тутси, скрывавшиеся во время геноцида, покинули свои убежища, увидев французских солдат, и были обнаружены ополченцами «Интерахамве». Операция "Бирюза" была направлена только на защиту исполнителей геноцида, потому что геноцид продолжался даже в пределах зоны "Бирюзы", – заявил впоследствии представитель Руанды. Французские интересы в Руанде были не просто безразличны к судьбе жертв – они активно способствовали сохранению той политической и военной структуры, которая осуществляла геноцид.

Бельгия, бывшая колониальная метрополия Руанды, оказалась в особенно сложном положении. Бельгийский контингент составлял ядро UNAMIR, а именно 440 военнослужащих, которые первыми столкнулись с ужасами геноцида. 7 апреля 1994 года президентская гвардия убила десять бельгийских солдат, охранявших премьер-министра Агату Увилингийиману. Эта целенаправленная акция была частью стратегии экстремистов, убийство бельгийцев должно было вынудить Бельгию вывести войска, что, в свою очередь, привело бы к краху всей миссии ООН. Расчет оказался точным, 14 апреля министр иностранных дел Бельгии Вилли Клас объявил о выводе бельгийского контингента, заявив, что у него нет средств найти решение. Парламентская комиссия по расследованию событий в Руанде впоследствии возложила ответственность за это одностороннее решение на правительство, отметив, что большинство парламентских групп поддержали вывод голубых касок. Вывод бельгийских войск стал сигналом для всего международного сообщества: даже бывшая колониальная держава, имевшая в Руанде исторические обязательства и глубокие связи, не готова рисковать своими солдатами ради спасения африканцев. После ухода бельгийцев Совет Безопасности оказался в ситуации, когда основа миротворческой миссии рухнула, и решение о сокращении UNAMIR до 270 человек стало почти автоматическим следствием этого краха.

Показательно, что Бельгия еще в феврале 1994 года предприняла дипломатическую попытку изменить курс. 25 февраля бельгийское министерство иностранных дел направило драматическую дипломатическую ноту, предупреждая о возможности «новой кровавой бани» в Руанде. Эта инициатива, однако, провалилась из-за противодействия Соединенных Штатов и Соединенного Королевства, а также сопротивления Секретариата ООН. Даже когда европейская страна, имевшая наибольшее историческое знание о Руанде, пыталась привлечь внимание к надвигающейся катастрофе, великие державы блокировали любые попытки усилить международное присутствие.

Великобритания, хотя и не имела прямых колониальных связей с Руандой, сыграла роль, которую трудно переоценить в контексте формирования позиции Совета Безопасности. Лондон последовательно поддерживал американскую линию на невмешательство, а британский верховный комиссар в Кампале Эдвард Клэй в своих донесениях в Лондон отмечал, что РПФ приобретает облик правительства в ожидании. Эта позиция отражала британский интерес к Уганде – союзнику РПФ и англоязычному государству, которое Лондон рассматривал как противовес французскому влиянию в регионе. Академические исследования прямо указывают, что под влиянием трех великих держав – Франции, Соединенных Штатов и Великобритании – Организация Объединенных Наций была лишена возможности предпринять необходимые действия, поскольку массовое убийство народа тутси не затрагивало их узко определенных национальных интересов.

Китай и Россия, хотя и не играли активной роли в руандийском кризисе, тем не менее разделяли общую позицию постоянных членов Совета Безопасности. Согласно анализу, все пять постоянных членов, включая Китай и Россию, возражали против квалификации кризиса в Руанде как "геноцида", причем Соединенные Штаты делали это наиболее яростно. Для Москвы и Пекина Руанда не входила в перечень приоритетных стратегических интересов, при этом были приложены все усилия, чтобы не допустить создания прецедента вмешательства во внутренние дела суверенного государства.

Структурным фактором, усугублявшим геополитическую «неважность» Руанды, было отсутствие в ней ресурсов, представлявших интерес для великих держав. Колтан (колумбит-танталит), который впоследствии, в 2000-х годах, стал ключевым минералом для производства электроники и сделал регион Великих озер зоной интенсивной экономической конкуренции, в 1994 году еще не осознавался как стратегическое сырье. Как отмечают исследователи, Руанда не имела никакого стратегического пункта, такого как колтан, который был "обнаружен" позже и сделал бы ее объектом экономического интереса более высокого ранга. Отсутствие ресурсной ценности означало, что у великих держав не было даже экономических стимулов, которые могли бы, пусть и по циничным причинам, заставить их вмешаться для защиты доступа к сырью.

Наконец, важнейшим структурным элементом безразличия к ситуации в Руанде была маргинализация африканских конфликтов в повестке Совета Безопасности. В апреле 1994 года Совет Безопасности проводил интенсивные консультации по Боснии, где международное сообщество демонстрировало готовность к длительному и дорогостоящему процессу. Одновременно руандийский вопрос рассматривался техническим образом, через призму корректировки мандата, а не через призму предотвращения массовых злодеяний. Бельгийская парламентская комиссия по расследованию отметила, что большинство членов Совета Безопасности имели мало интереса к руандийскому досье и были еще менее готовы предоставить войска для UNAMIR. Такая двойственность касаемо приоритета европейских конфликтов над африканскими не была случайной и отражала устойчивую иерархию ценностей, в которой жизнь европейца или европейская безопасность значили неизмеримо больше, чем жизни сотен тысяч африканцев.

Ни одна из великих держав не имела ни стратегического, ни экономического, ни политического стимула рисковать своими солдатами или даже своим дипломатическим капиталом ради остановки геноцида.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Геноцид в Руанде не был спонтанным взрывом межэтнической розни и стал закономерным итогом десятилетий политики этнического разделения, начатой германскими, а затем бельгийскими колонизаторами, углубленной католическими миссионерами и продолженной постколониальными режимами. Арушские соглашения, подписанные в августе 1993 года, представляли собой последнюю возможность мирного урегулирования, однако радикальные силы восприняли их как предательство и активизировали подготовку к «окончательному решению».

К 21 апреля 1994 года Руанда погрузилась в хаос систематического уничтожения. Совет Безопасности, столкнувшись с самой страшной гуманитарной катастрофой десятилетия, принял решение не о расширении, но о сворачивании присутствия. Резолюция 912 стала символом провала международной системы предотвращения геноцида – провала, последствия которого будут ощущаться десятилетиями.

Делегатам Исторического Совета Безопасности 21 апреля 1994 года предстоит действовать в ситуации, когда цена бездействия уже очевидна, а цена вмешательства остается политически неопределенной. Задача комитета состоит в том, чтобы выработать позицию, соответствующую реальным возможностям Совета Безопасности на данный момент. Исторический опыт последующих десятилетий, включая реформы миротворчества, доклад Карлассона и создание механизмов раннего предупреждения не должен подменять собой анализ ситуации 1994 года.

Ситуация геноцида в Руанде позволяет увидеть, насколько хрупкой может оказаться система коллективной безопасности, когда политическая воля государств-членов не совпадает с их формальными обязательствами по Уставу ООН и Конвенции о геноциде.

ГЛОССАРИЙ

Геноцид – действия, совершаемые с намерением уничтожить полностью или частично какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу (Конвенция ООН 1948 года).
Интерахамве (Interahamwe – «те, кто атакуют вместе») – ополчение, созданное при правящей партии MRND, главная ударная сила в ходе геноцида.
РПФ (RPF) – Руандийский патриотический фронт, политическая и военная организация, сформированная потомками беженцев тутси .
UNAMIR – Миссия ООН по оказанию помощи Руанде, создана в октябре 1993 года (резолюция 872), сокращена 21 апреля 1994 года (резолюция 912).
Арушские соглашения – мирные соглашения между правительством Руанды и РПФ, подписанные 4 августа 1993 года в Аруше (Танзания).
RTLM – радиостанция, использовавшаяся для пропаганды ненависти и координации геноцида.
MRND – правящая партия Руанды (1975–1994), возглавляемая президентом Хабиариманой.
«Хамитская гипотеза» – псевдонаучная расовая теория, использовавшаяся колонизаторами для обоснования привилегий тутси.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ОСНОВНЫЕ УЧАСТНИКИ КОНФЛИКТА И ИХ ПОЗИЦИИ

УЧАСТНИКИ	ПОЗИЦИЯ ПО ГЕНОЦИДУ	ПОЗИЦИЯ ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ВМЕШАТЕЛЬСТВУ	ПОЗИЦИЯ ПО АРУШСКИМ СОГЛАШЕНИЯМ
Временное правительство	Отрицает геноцид, называет «спонтанными столкновениями»	Против вмешательства	Считает недействительными
MRND/Интерахамве	Организатор и исполнитель геноцида	Против вмешательства	Против, саботирует выполнение
CDR/Импузамугамби	Активный участник геноцида	Против вмешательства	Категорически против
РПФ	Требует остановки геноцида	Против вмешательства ООН (после 30 апреля)	Требует выполнения или военной победы
MDR (Твагирамунгу)	Против геноцида	За вмешательство	За выполнение
UNAMIR	Наблюдает без вмешательства	Ограничен мандатом	Поддерживает выполнение
Бельгия	Эвакуирует своих граждан	Выводит войска	—
США	Не признает геноцидом	Против вмешательства	—
Франция	Поддерживала правительство	Против расширения UNAMIR	—

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. КАРТА РУАНДЫ С УКАЗАНИЕМ ОСНОВНЫХ МЕСТ МАССОВЫХ УБИЙСТВ

