

Помощь извне: дано ли нам узнать, какую пользу мы приносим?

Мэри Андерсон

www.berghof-handbook.net

Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution • Crisis Prevention •
Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian Assistance • Just Peace •
Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies • Peacekeeping • Peacemaking •
Post Conflict Rehabilitation • Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution
• Crisis Prevention • Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian
Assistance • Just Peace • Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies •
Peacekeeping • Peacemaking • Post Conflict Rehabilitation • Civil Society • Conflict
Settlement • Conflict Resolution • Crisis Prevention • Development Cooperation •
Human Rights • Humanitarian Assistance • Just Peace • Multi-Track • Peacebuilding
• Peace Constituencies • Peacekeeping • Peacemaking • Post Conflict Rehabilitation
• Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution • Crisis Prevention •
Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian Assistance • Just Peace •
Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies • Peacekeeping • Peacemaking •
Post Conflict Rehabilitation • Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution
• Crisis Prevention • Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian
Assistance • Just Peace • Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies •

Помощь извне: дано ли нам узнать, какую пользу мы приносим?

Мэри Андерсон

1. Введение

Дискуссии, которые ведутся по поводу конфликтов, существенно помогают высветить их сложность. В конфликты прямо или косвенно втянуто множество людей – гражданских лиц и военных. Эти люди связаны как с внутренними, межгрупповыми, так и с международными интересами; ими движут разнообразные и противоречивые мотивы, иные из которых можно считать благородными и возвышенными, тогда как другие – эгоистичными и узкими. К тому же конфликты – эти “чрезвычайные комплексные гуманитарные ситуации” (КГЧС) – вызывают разные типы реакций международного сообщества: от гуманистических усилий, направленных на уменьшение страданий простых людей, до кампаний на высоком уровне за прекращение вражды между конфликтующими сторонами.

Как же международным организациям, занимающимся защитой населения и/или установлением мира, в этой непростой ситуации определить, какое воздействие оказывает их работа? Как агентства могут проследить и оценить результаты своей деятельности и ее последствия для сторон межгруппового конфликта?

Прослеживание и оценка результатов гуманитарных и политических попыток уменьшить конфликт сопряжены с двумя трудностями. Первая – это определение критериев или показателей успеха. Какими должны быть формы и средства измерения прогресса в деле ослабления конфликта?

Вторая сложность – установление причинно-следственной связи явлений. Как понять, какие именно действия повлекли за собой те или иные результаты, когда в многосложном контексте столько всего происходит одновременно? Если насилие и разрушения затмевают собой позитивные шаги, означает ли это, что нет никакого прогрессивного движения? Или, если уровень насилия снижается, можно ли приписать это тем усилиям, которые предпринимались в соответствии с программами, или это происходит благодаря действию других факторов?

На нижеследующих страницах эти вопросы будут рассмотрены в связи с деятельностью агентств, функционирующих в условиях конфликта или работающих над урегулированием последнего. Вначале (в разделах II и III) описываются попытки нескольких организаций в рамках двух проектов более основательно выяснить последствия своей работы для тех обществ, в которых они действуют. Первый проект называется “Местный потенциал мира” (МПМ), в нем участвует ряд гуманитарных организаций и агентств помощи развитию, и его цель – изучить то влияние, которое деятельность по спасению жизней, смягчению трудностей и поддержке местного развития оказывает на межгрупповые конфликты. Вторым проектом, “Анализ практики мира” (АПМ), объединяет несколько организаций, которые работают непосредственно над конфликтом, т.е. осуществляют межгрупповое посредничество, пытаются привести стороны к примирению, просвещают население по вопросам поддержания мира, обучают способам урегулирования конфликтов, их конструктивной трансформации и другим методам снижения сопряженной с конфликтом опасности. В разделах II и III изложена предистория проектов, обрисованы применяемые подходы и представлены результаты работы на данный момент.

В разделе IV приводятся наши выводы по проблеме оценки воздействия оказываемой извне помощи, к которым мы пришли в ходе выполнения проекта

МПМ. Наконец, в разделе V рассматривается важность этих выводов для агентств – участников проекта АПМ и вообще для всех, кто занимается непосредственно конфликтами и анализом практики мира; показано также, как различия в подходах могут порождать определенные трудности, требующие варьирования методов оценки.

2. Проект “Местный потенциал мира” (МПМ)

Сложилось так, что в 1994 г., через 5 лет после окончания холодной войны, многие международные неправительственные гуманитарные организации и организации помощи развитию работали в регионах, охваченных серьезными, нередко вооруженными межгрупповыми конфликтами. Во многих местах шли настоящие гражданские войны, и вели их группы, составлявшие части ранее всегда казавшихся сплоченными (по крайней мере, функционально) обществ.

Работники НПО, как местные, так и иностранцы, все чаще с тревогой обнаруживали, что предоставление гуманитарной помощи не достигает поставленной цели. При том, что помощь должна выделяться только нуждающемуся гражданскому населению, с соблюдением нейтралитета по отношению к воюющим сторонам, она зачастую оказывалась в руках или под контролем местных военачальников, вооруженных формирований или ангажированных политиков.

Иногда помощь расхищалась и использовалась для обеспечения продовольствием армии или для покупки оружия. Местные власти имели возможность определять место и время доставки помощи и тем самым контролировать передвижения населения, сообразовываясь с военными целями. Подобные злоупотребления были распространены повсеместно, и хотя одни работники агентств считали их неизбежными в условиях локальных межгрупповых конфликтов, другие пытались как-то предотвращать отрицательные последствия оказания гуманитарной помощи.

Для поисков решения этой проблемы был учрежден проект “Местный потенциал мира”, который объединил усилия многих НПО, действующих в зонах конфликтов. Его задачей было проанализировать и обобщить большой и разнообразный опыт этих организаций и установить, действительно ли усугубляющие конфликт последствия оказания гуманитарной помощи были, как это ни прискорбно, неотъемлемой чертой ведения бизнеса в обстановке войны, или же существовали возможности ограничить или вообще устранить эти негативные явления. Вопросы, на которые был призван ответить проект МПМ, таковы: как международные агентства помощи (гуманитарной и помощи развитию) могут выполнять свою положительную миссию в конфликтных зонах, не допуская в то же время использования помощи для поддержания, обострения или затягивания конфликтов?; в каких формах следует оказывать помощь, чтобы она не вызывала негативных, обостряющих конфликт последствий, а, наоборот, помогала местному населению выйти из противостояния и начать строить системы, необходимые для успешного решения тех проблем, которые и послужили причинами конфликта?

В течение 6 лет участники проекта МПМ работали с сотнями людей, десятками НПО и других организаций помощи, вместе с ними анализируя их деятельность и помогая повысить ее результативность. В первые полтора года были рассмотрены 15 программ помощи, осуществленных в 14 конфликтных зонах, включая такие разные регионы, как Сомали, Гватемала, Афганистан, Грузия/Абхазия, Ливан, Таджикистан, Бурунди и Хорватия.

В последующие годы состоялось более 20 семинаров обратной связи, большинство которых прошло в регионах конфликтов, а остальные – в странах-донорах при участии руководящего состава неправительственных организаций. Участникам семинаров было предложено протестировать выводы упомянутых аналитических исследований с точки зрения собственного опыта. Их попросили внести свои дополнения, изменения, исправления, а также заново обдумать эти выводы в плане того, как сделать их более действенными и соответствующими той реальности, с которой сталкиваются агентства помощи в самых разнообразных условиях конфликтных регионов.

Аккумулированные на семинарах знания послужили основой для книги “Не навреди: Как гуманитарная помощь поддерживает мир – или войну” (Anderson, 1999). Эффективность и практичность уроков проекта МПМ прошли проверку в реальном времени и в реальном пространстве в 12 зонах активных конфликтов по всему миру. При разработке и выполнении проектов помощи полевые сотрудники целого ряда НПО продумывали новые подходы, руководствуясь девизом “не навреди”, получали новый опыт и учились точнее проследить воздействие международной помощи на ситуации межгруппового конфликта. Когда в сентябре 2000 г. эта фаза проекта МПМ завершилась, ряд агентств предприняли некоторый пересмотр своей работы: перераспределили усилия, направили свои выводы в головные учреждения с тем, чтобы обеспечить единство принципов деятельности всех работников агентств и единое понимание ими своих задач.

Чему же мы научились в ходе работы по проекту МПМ? К обсуждаемой теме – влияния гуманитарной помощи и оценки его – имеют прямое отношение 3 наших вывода.

Вывод первый. Рассмотрев многие конфликты и типы программ помощи, мы смогли выделить ряд отчетливых и к тому же повторяющихся моделей “взаимоотношений” гуманитарной помощи и помощи развитию и конфликта. В частности, теперь мы точно знаем, как могут обострить конфликт перераспределение ресурсов в связи с оказанием помощи и восприятие гражданами “этического подтекста” деятельности агентства помощи (Ibid.). Важно отметить, что такие корреляции выявили многие сотрудники агентств помощи, анализируя собственную работу в программах помощи разного рода и в различных условиях. Это не предположения и гипотезы относительно возможных сценариев, а убедительные, основанные на полевой работе выводы.

Вывод второй. Широкий обзор условий протекания конфликта также помогает выявлять те характеристики конфликтов, которые важны для понимания “взаимодействия” конфликтов и оказываемой помощи. В данном разделе мы рассмотрим характер взаимоотношений людей, живущих в условиях конфликта. Согласно одному из выводов проекта МПМ, во всех случаях действуют два типа сил: конфликт разделяет людей по линиям групповых идентичностей, но наряду с этим многие человеческие связи остаются в силе, несмотря на конфликт. В наибольшей степени это присуще конфликтам в тех странах, где ранее все группы населения поддерживали взаимоотношения дружбы и добрососедства. То же можно сказать и о пограничных войнах (например, между Эфиопией и Эритреей).

Войны, само собой разумеется, разделяют людей на противоборствующие группы и для того, чтобы верно оценить воздействие гуманитарной помощи на течение конфликта, агентствам помощи необходимо разобраться в основаниях и масштабах этого разделения. Сотрудники агентств должны определить источники напряженности между группами и понять, вызвана эта напряженность системными, коренными

ми причинами или она скорее есть результат манипулирования, политической конъюнктуры и иных причин, обусловленных текущим моментом. Надо знать, какие проблемы, дела, институты или события реально разобщают людей и превращают их в конфликтующие группы. Без ясности по поводу “разделителей” сотрудники агентств едва ли поймут, углубляет оказываемая помощь это размежевание или все-таки способствует его ослаблению.

Точно так же работники должны понять, что именно, несмотря на войну, продолжает связывать людей. Проект МПМ выявил несколько типов “связок”, которые объединяют людей, находящихся по разные стороны баррикад. В их число входят: общественные системы и институты (например, инфраструктура или рыночная система); установки и соответствующие поступки (например, принятие в семью детей с “другой” стороны, которые в хаосе войны остались без родителей); общий опыт в прошлом и настоящем (колониализм в прошлом или нынешняя военная реальность); общие ценности и интересы (например, религия или же любовь к детям); общие культурные символы и даты (памятники или национальные праздники).

Без знания роли этих связующих феноменов работники агентств помощи не поймут, что, возможно, они игнорируют и тем самым подрывают связи между людьми, или, наоборот, признают и используют эти связи и тем самым укрепляют их.

Участники проекта МПМ собственным опытом подтвердили, что, когда международная помощь усиливает межгрупповое разделение и напряженность и ослабляет связи между группами, она способствует интенсификации военных действий. Напротив, помощь может содействовать миру, когда она помогает уменьшить межгрупповое разделение и укрепить связи между людьми.

Вывод третий. Опыт работы по проекту МПМ показывает, что от конкретных положений программы помощи в наибольшей степени зависит, усилит она или ослабит действие “разделителей” и/или “связок”. Оказывать ли помощь вообще, где, когда и как долго работать, кого из местных нанимать, по каким признакам выделять целевые группы, какую роль отводить международному персоналу, как доставлять грузы – эти и другие базовые организационные решения оказывают самое существенное влияние на внутригрупповые отношения в тех местностях, куда прибывает помощь.

Во всех ситуациях, с которыми столкнулись участники проекта МПМ, они всегда находили способ предоставить помощь и при этом не обострить, а смягчить межгрупповую напряженность. Также оказалось возможным выявить и учесть при составлении программ существующие в общинах связи и опираться на них, насколько их не подрывая. Сотрудники агентств помощи творчески подходили к поиску возможностей и альтернатив, которые помогали избежать негативного этического подтекста.

На всех стадиях работы над проектом МПМ – при анализе конкретных программ, на семинарах обратной связи, при работе по принципу “не навреди” в конкретных условиях – упор делался на прослеживании и оценке последствий оказания гуманитарной помощи для развития конфликта.

3. Проект “Анализ практики мира” (АПМ)

В сентябре 1999 г. несколько международных агентств по урегулированию конфликтов, следуя принятой проектом МПМ модели сотрудничества, начали работать вместе в проекте “Анализ практики мира”. Как и в проекте МПМ, были рассмотре-

ны результаты работы агентств разного типа и весь спектр принятых ими мер по установлению мира в различных условиях, на разных стадиях конфликтов и в самых разных географических точках. Двадцать шесть конкретных примеров анализировались практиками как из зон конфликта, так и извне; было выделено одиннадцать ключевых пунктов, важных для обеспечения эффективности работы по установлению мира.

В продолжение последующих месяцев вновь проводилась серия семинаров обратной связи, на этот раз с участием практиков из многих регионов мира (и многих зон конфликтов). На них всесторонне обсуждались эти ключевые вопросы, и под их углом зрения рассматривался конкретный опыт. Чем больше семинаров проходило, тем активнее участники обсуждали тему эффективности своей работы. Центральными вопросами были: а) какого рода знания о конфликте необходимы агентству по поддержанию мира для того, чтобы планировать и эффективно выполнять свои программы; б) какого типа работа будет эффективной, где и при каких условиях; в) каковы методы оценки эффективности работы по установлению мира.

К некоторому удивлению участников проекта и всех, кто ежедневно практически занимается сложными вопросами построения мира, были выявлены четкие закономерности, знание которых весьма помогает при отслеживании и оценке эффективности. Они изложены в публикации, озаглавленной *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners (Anderson, Olson, 2003)*. Эти уроки учитываются и изучаются в дальнейшей работе по программам построения мира нескольких групп агентств, работающих в разных регионах мира в рамках АПМ.

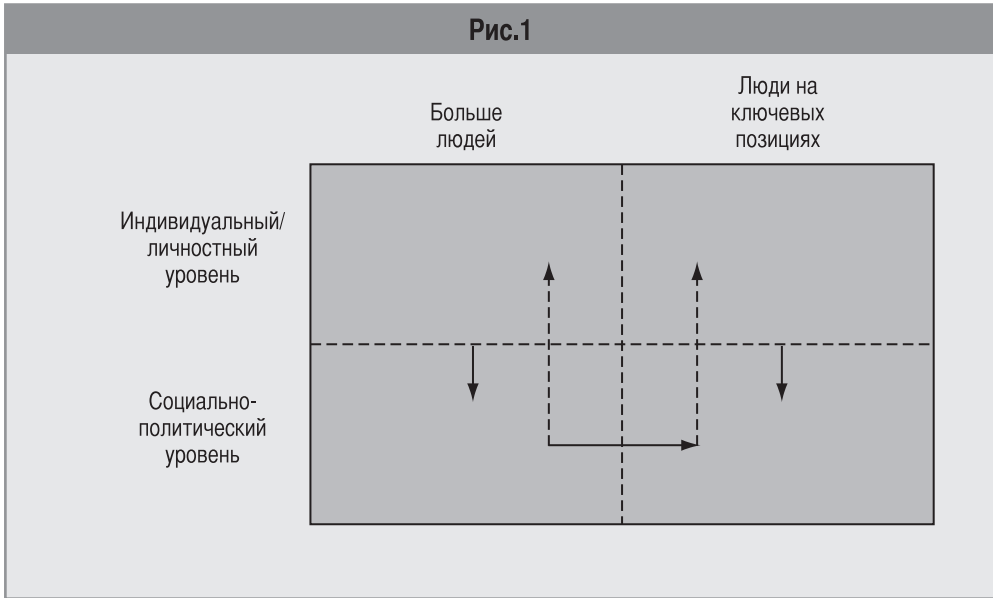
Здесь мы сосредоточим свое внимание на трех выводах проекта АПМ, имеющих отношение к вопросу оценки результатов.

Вывод первый. Широкие круги практиков согласны, что для эффективной работы необходимо знание контекста конфликта. Однако мнения расходятся, когда речь заходит о том, какого рода знание является важнейшим и как это знание превращается в практический анализ. И все же опыт АПМ указывает на 4 самых существенных аспекта анализа контекста, понимание которых поможет повысить эффективность работы:

1. Кого и что следует останавливать? Многие активисты думают лишь о том, как создать альтернативы насилию или конфликтам, полагая, что сильные альтернативы положат конец конфликтам. Однако опыт показывает, что многие, если не большинство конфликтов движут интересы людей, получающих от них политическую или экономическую выгоду. Если не выявить эти интересы, не проанализировать их и не применить к ним целенаправленные программы с четкими подходами, все попытки установить мир будут постоянно подрываться.

2. Кого и что необходимо поддерживать? Слишком часто активисты разрабатывают программы построения мира, не выделив и не проанализировав предварительно те области социальной жизни и те сектора общества, в которых борьбы не происходит и где в основном царит согласие. Без такого знания в программах можно упустить из виду возможности поддержать существующие механизмы установления мира.

3. Каковы внешние, а также внутренние факторы, действующие в конфликте? В большинстве войн есть как международные и/или межрегиональные, так и специфически местные аспекты. Стратегии построения мира должны учитывать факторы, которые действуют вне арены реальной борьбы и влияют на проявления насилия, иногда длительное время поддерживая его.



4. Применялись ли предлагаемые меры раньше и если да, то с каким итогом? Часто практики повторяют программы, уже испробованные другими и не давшие хороших результатов. Например, существует тенденция организовывать как можно больше диалогов, потому что считается, что чем их больше, тем лучше. Однако если анализ контекста не покажет, что диалог необходим или что какой-то конкретный диалог принесет пользу там, где оказались бесполезными все предыдущие, организаторы рискуют потратить свои усилия впустую.

Вывод второй. Практики в области установления мира единодушны во мнении по поводу своих основных долгосрочных целей – погашения вооруженного конфликта и построения справедливого, прочного мира. Одни агентства фокусируются на одной из этих целей, другие – на обеих сразу. Опыт показывает однако, что, хотя некоторые меры прямо направлены только на сокращение насилия (например, посредничество и сопровождение), главная цель – справедливый и прочный мир – должна быть заложена непосредственно в идеологию и в стратегии проекта, а не связываться, как нередко бывает, с одними конкретными мероприятиями проекта. Люди делают какие-то вещи “ради мира”, надеясь, что со временем совокупный эффект этих дел будет способствовать миру. Опыт проекта АПМ показывает, что такие надежды не оправданы. Результаты даже многих хороших дел не могут просто суммироваться и дать импульс мирному процессу.

Вывод третий. Хотя вначале участники АПМ были поражены количеством и масштабностью мер, предпринятых в рамках рассмотренных конкретных проектов, в ходе их анализа стало ясно, что вся деятельность, предусмотренная мирными проектами, может быть представлена в простом рисунке (рис. 1). Идеи, на которые опираются стратегии достижения мира, варьируются от той, что мир можно построить только усилиями многих людей, до той, что мир возможен, только если в работе по его достижению участвуют люди, занимающие ключевые позиции в обществе. Это мы видим в столбцах под заголовками “Больше людей” и “Люди на

ключевых позициях”. Разработчики проектов мира действуют на двух основных уровнях: один связан с изменением индивидуальных, личностных установок, а второй – с переменами в социально-политической сфере (например, развитием институтов, поддерживающих справедливость, включением граждан в политический процесс и т.п.). Это отражено в строках “Личностный/индивидуальный уровень” и “Социально-политический уровень”.

Этот простой рисунок с изображением сопряжения разных стратегий с различными уровнями работы позволил участникам АПМ установить, какие виды работы и при каких обстоятельствах приносят ощутимые результаты. Выводы оказались впечатляющими.

Было обнаружено, что работа, которая ограничивается индивидуальным/личностным уровнем и никак не отражается на институциональном социально-политическом уровне, не имеет сколько-нибудь заметного влияния на процесс достижения мира. Она может быть важной и полезной (для отдельных людей), но ее значение для уменьшения конфликта или ее вклад в достижение прочного мира ничтожно малы. Изменение личностных установок тоже не повлияет на мирный процесс, если оно не проявится в публичной сфере. Такая работа станет эффективной, только если будет тесно привязана к работе на социально-политическом уровне.

Кроме того, АПМ установил, что работа, направленная на большое количество людей, сама по себе не может привести к окончанию конфликта или построению мира; столь же малоэффективной в этом смысле оказывается и работа, сконцентрированная на людях, занимающих ключевые позиции.

Эти два вывода – что работа индивидуального/личностного уровня должна быть сопряжена с социально-политическими изменениями и что работа с большими массами людей должна быть связана с работой с людьми на важных постах – показаны направленными вниз и поперек стрелками внизу рисунка.

4. Опыт проекта МПМ

1. Организации помощи имеют дело с материальными объектами

За многие годы агентства научились все лучше и лучше оценивать прямые результаты своей работы. Они ведут учет того, сколько людей было накормлено, сколько жилищ отремонтировано, сколько детей получили прививки от болезней и т.п. в рамках программ помощи. Некоторые агентства идут дальше и регистрируют также некоторые косвенные последствия, например, снижение заболеваемости в результате усовершенствования систем водоснабжения и канализации или же улучшение питания населения благодаря проведенным продовольственным программам. Большинство агентств берет на себя задачу прослеживания того воздействия, которое в соответствующих сферах оказывают предоставляемые ими ресурсы.

Проект МПМ, однако, изучал не прямой эффект помощи, а скорее ее косвенное влияние на конфликт. От агентств помощи это потребовало серьезного переосмысления своих обязанностей и принятия на себя ответственности не только за прямые, но и за незапланированные и часто непредвиденные политические и социальные последствия этой работы. Естественно, участников проекта беспокоило, что такая установка может вовлечь их в те сферы деятельности, где у них нет опыта, и потребовать от них умения “измерять” такие последствия, которые неизмеримы по определению.

2. Распространенные модели как достоверные данные

Беспокойство снизилось, когда в ходе реализации проекта участникам удалось выделить во взаимосвязи “помощь – конфликт” четкие, повторяющиеся и широко распространенные модели. Например, многочисленные, зафиксированные непосредственно сотрудниками агентств во многих конфликтах факты манипулирования гуманитарной помощью, когда она используется для поддержания воюющих армий или для того, чтобы вызвать передвижения населения, становятся такой же убедительной меркой, как и прямые, количественные оценки влияния гуманитарной помощи на уровень питания населения. Это те самые эмпирические данные, которые, благодаря своей специфичности, конкретности и распространенности, представляются сотрудникам агентств достоверными и точными.

3. Разная сложность оценки положительных и отрицательных последствий

Проект МПИМ показал, что бывает гораздо легче проследить, как сглаживаются отрицательные последствия помощи, чем точно определить ее положительное влияние на течение конфликта. Когда становятся понятны механизмы, посредством которых помощь способствует поддержанию конфликта, НПО могут принять меры к ослаблению этих механизмов. Выявив конкретный негативный эффект, можно затем увидеть и тот момент, когда проблема оказывается решенной.

Например, агентство, работающее в одной из западно-африканских стран, обнаружило, что нанятые им местные сотрудники по недосмотру все оказались представителями одной этнической группы. В результате эффект программы получился односторонним, она давала преимущество тем (деревням и индивидам), кому повезло принадлежать к данной этнической группе. Это только усилило напряженность в отношениях между группами. Осознав этнический перекокс в процедуре приема местных жителей на работу, агентство немедленно распространило наем и на другие группы и тем изменило характер своего влияния на межгрупповую напряженность. В другой местности было замечено, что, как только агентство помощи обучит и наймет кого-нибудь из местных жителей обслуживать свой парк автофургонов, новоиспеченного механика тут же призывают в ополчение и посылают на фронт ремонтировать военные машины. Видя, что в данном случае обучение способствует укреплению военных ресурсов, агентство решило вместо мужчин нанимать и обучать женщин, которые в этой стране призывают на военную службу не подлежали.

Эти два примера показывают, как выявление специфической проблемы, будь то с обучением механиков или же с наймом на работу по проекту нескольких сотен людей с целого региона, подсказывает конкретное решение проблемы. Если мы понимаем, чем можем навредить в том или ином случае, мы ищем альтернативы и оцениваем их значение для устранения первоначальных негативных результатов.

4. “Разделители” и “связки” в качестве индикаторов

В ходе работы по проекту МПИМ было установлено также, что “разделители” и “связки” могут служить конкретными показателями воздействия гуманитарной помощи на конфликт. В самом деле, полезность понимания конфликта в терминах “разделителей” и “связок” объясняется тем, что в них отражаются и иллюстрируются многие вещи: история и различные аспекты внутригрупповых взаимоотношений.

Тщательно определив и проанализировав внутригрупповые противоречия, персонал агентства помощи сможет в дальнейшем судить о том, усугубляются они или ос-

лабевают. Например, в случае с жилищным вопросом, который часто выступает разделяющим фактором, ухудшение ситуации (по крайней мере, по мнению людей, которых она касается) или ее улучшение поддаются наблюдению. Далее, “разделители могут впервые обнаружить себя при колебаниях межгрупповой напряженности”, что тоже можно увидеть по поведению людей. Безопасны ли дороги и пользуются ли ими жители или ходить по ним считается рискованным? Можно ли свободно пересекать границы общин или же люди не выходят за пределы территорий своих групп?

Аналогичным образом, выявив связующие звенья, можно следить за их укреплением или ослаблением. Например, там, где торговля традиционно служила межобщинной связкой, люди по-прежнему встречаются на базарах или же они избегают бывать на них? Ходят ли дети из разных общин в одну школу, или каждая группа строит себе отдельную школу, или, может быть, родители вообще держат детей дома?

“Разделители” и “связки” могут, таким образом, служить своего рода путеводителями по повседневной жизни и взаимоотношениям различных групп людей.

5. Динамичная оценка

В ходе выполнения проекта МПМ стало ясно, что вследствие динамичного характера конфликта оценка помощи также должна быть динамичным процессом. Воздействие, сегодня сказывающееся положительно, со временем или при изменении обстоятельств может обернуться отрицательными последствиями. Поэтому агентства, учитывающие действие “разделителей” и “связок” в работе по ослаблению конфликта, должны постоянно корректировать и обновлять свои выводы. Например, война разделяет людей, но в некоторых обстоятельствах опыт войны может стать сплачивающим фактором для гражданского населения (хотя случается и обратное).

6. Атрибуция

Иногда бывает совершенно очевидно: к данному конкретному результату привела данная конкретная программа помощи. Упомянутый выше пример с наймом на работу местного персонала иллюстрирует подобные случаи. Однако в большинстве ситуаций так много всего происходит одновременно, что с уверенностью сказать, как та или иная программная акция подействовала на совокупный итог, бывает очень сложно.

Как установил проект МПМ, часто в ситуациях конфликта сами подопечные видят связь между определенными мероприятиями и теми или иными последовавшими за ними явлениями. Они “знают”, что программы помощи подливают масла в огонь недоверия и соперничества или, наоборот, что они справедливы и помогают всем одинаково. Люди приводят неоспоримые, как им кажется, доказательства своей правоты. У них есть собственное мнение по поводу влияния оказываемой извне помощи, которое представляет для агентств самый лучший источник данных для выяснения причин и следствий. То, что говорят об эффекте программы сами граждане, есть чрезвычайно существенная мерка ее реального воздействия. Еще более показательны, когда люди говорят об изменениях мнения и это изменение отражается в их поведении.

5. Опыт АПМ в оценке влияния практики мира

Практики, занятые построением мира, работают главным образом с нематериальными вещами. Их цель – людские установки, убеждения, чувство доверия, понимание проблемы безопасности и иных факторов, усиливающих межгрупповые

трения либо содействующих миру. АПМ обнаружил, что многие практики сомневались в необходимости определить критерии для оценки эффективности их работы; они неоднократно при обсуждениях АПМ выдвигали в свою поддержку следующие четыре аргумента. Во-первых, говорили они, для достижения мира требуется долгое время, поэтому сразу судить о воздействии каких-либо конкретных мер слишком рано. Во-вторых, поскольку мир – феномен сложный, невозможно точно установить, что именно внесли в дело мира отдельные предпринятые меры. В-третьих, утверждали они, трудно вообще определить, что есть прогресс в достижении мира – это понятие слишком неконкретное. Наконец, в-четвертых, для некоторых важнее оставаться верными своим принципам и делать то, что правильно, чем добиваться эффективности. Многие практики, таким образом, действуют из моральных побуждений и стремятся следовать в своей жизни и работе определенным нравственным нормам; успех и достижения сами по себе заботят их меньше.

В то же самое время подавляющее большинство участников АПМ говорили о своей активной, нередко сопряженной с опасностью и самопожертвованием работе по установлению мира и о глубокой неудовлетворенности теми скромными результатами, которые они видят. Они желали бы найти способы повысить эффективность и иметь возможность определить, того ли результата они добиваются, какого намеревались добиться.

Вскоре стало ясно, что выделить индикаторы продвижения к миру, которые подошли бы к любому контексту конфликта, невозможно. Например, там, где еще никто не предпринимал открытых попыток прекратить конфликт, публичное выступление даже двух людей будет означать огромный шаг вперед, тогда как там, где антивоенные демонстрации сотен людей не возымели действия, еще одна такая демонстрация не даст для дела мира ничего. Таким образом, в приведенных случаях число участников антивоенной деятельности не может быть искомым индикатором. Чтобы оценить реальное воздействие тех или иных мер, необходимо хорошо понимать и учитывать контекст конфликта.

Тем не менее в ходе широких консультаций в рамках АПМ были выделены некоторые обобщенные критерии (а не контекстуализированные индикаторы), по которым можно судить о значении различных мер для достижения обеих долгосрочных целей миротворческой деятельности (прекращения насилия и построения справедливого и прочного мира). Таких критериев эффективности, подходящих для большинства ситуаций, четыре.

Опыт работы по АПМ показал, что миротворческая мера будет эффективной в долгосрочной перспективе, если она:

- стимулирует участников предпринимать собственные инициативы в работе по установлению мира;
- способствует реформированию или построению институтов, которые решают проблемы, ставшие причиной конфликта;
- позволяет людям оказывать сопротивление насилию или подстрекательству к насилию;
- усиливает безопасность людей и расширяет их представление о ней.

Опыт также показывает, что меры, отвечающие всем этим критериям, являются более эффективными, нежели те, что соответствуют только одному из них.

Кроме того, для оценки эффективности данной программы по сравнению с другими следует рассмотреть ее под углом зрения еще трех вопросов:

- достаточно ли быстро она принесет результат? Или есть другой подход, который даст положительный выход скорее?

- достаточно ли она масштабна? Соответствует ли наш подход масштабу конфликта или же мы ограничиваемся узкой, не первостепенной важности деятельностью – при том, что есть другие возможности, сулящие более существенный результат?
- будет ли эффект от программы достаточно прочным и продолжительным, по сравнению с другими программами, или же мы выбрали подход, обещающий лишь кратковременные результаты?

Вышеприведенные 4 критерия приложимы ко всем контекстам. За каждым из них стоит фактор, содействующий продвижению от конфликта к миру. Дополнительные вопросы дают еще ряд принципов, по которым можно сравнивать подходы и возможности. Используя эти критерии и вопросы, агентства, проанализировав контексты, в которых они работают, смогут выбрать программные подходы, предлагающие наибольшую эффективность с точки зрения конечной цели – построения мира. Кроме того, в направлениях, обозначенных критериями, можно выносить суждения об эффективности программ как в ходе их выполнения, так и по завершении.

6. АПМ и МПМ: сходство и различие

В обоих проектах и в МПМ, и в АПМ в соответствии с их концепцией, занято множество практиков различных областей. Они направлены на поощрение скорее индуктивного, чем дедуктивного метода накопления знаний. Вначале набирается большое количество конкретного материала, а затем путем сравнения и анализа выявляются общие темы, проблемы, модели и делаются практические выводы. Сюда входит и процесс обратной связи: сами авторы и участники проектов привлекаются к проверке и перепроверке приобретенного опыта.

Между обсуждаемыми проектами, однако, существует одна существенная разница. Если проект МПМ был направлен на изучение побочных эффектов оказания международной помощи (т.е. того, как помощь влияет на конфликт, даже в тех случаях, когда она облегчает страдания или способствует социальному развитию), то проект АПМ нацеливался на исследование того, каким образом и почему агентства, работающие над конфликтом, достигают либо не достигают поставленных целей (уменьшения масштабов конфликта и установления мира). Несмотря на эту существенную разницу, оба проекта базируются на ряде общих идей, пять из которых состоят в следующем:

1. Результаты работы агентств не суть абстракции – их можно наблюдать.

Одна из проблем, встающих при попытке делать обобщения, обусловлена разрывом между программой и реальностью. Опыт обоих проектов показал, что на месте часто не представляет больших трудностей однозначно определить непосредственный, локальный эффект предпринятых действий. Легко было увидеть, например, что механиков-мужчин призывают в армию, а механиков-женщин – нет. Конкретность проблемы облегчила отыскание конкретного решения. Анализ “разделителей” и “связующих звеньев” позволил участникам проекта выявить эту специфику именно потому, что в данных элементах межгрупповых отношений воздействие программы на конфликт поддается наблюдению. Для АПМ это стало ясно, когда участники каких-либо мероприятий проявляли собственную инициативу, помимо планов проекта (1-й критерий эффективности), или когда общины, которые при каких-то обстоятельствах прибегали к насилию, отказались от него, хотя обстоятельства были теми же самыми (3-й критерий эффек-

тивности). Так, раньше в Кении в преддверии выборов многие общины страдали от проявлений (иной раз весьма серьезных) межгруппового насилия. После же того, как в стране поработали миротворческие агентства, выборы 2003 г. прошли без единого случая насилия, при этом население осознало, что прежде их подстрекали к таким действиям, которые ухудшали их собственное положение и служили интересам других сторон.

2. Свое значение имеет статистика. Повторяемость моделей, отражающих опыт многих людей в разных условиях, представляет собой убедительное свидетельство воздействия помощи на конфликт. Если конкретный результат появляется снова и снова и, если многие акторы, хорошо знакомые с ситуацией, сходятся в оценке причин и следствий, тогда сама масса примеров и единство мнений послужат подтверждением верности выводов.

3. “Разукрупнение” задач тоже помогает делу. Проект МПМ показал, что проследить, как программа устраняет какой-либо отрицательный эффект конфликта, часто бывает проще, чем с определенностью сказать, в чем заключается ее позитивное воздействие. Согласно аналогичным выводам проекта АПМ, легче оценить свою эффективность, когда стараешься не навредить, чем когда стараешься скорее достигнуть конечной цели – прекращения конфликта и примирения сторон. Чем конкретнее и краткосрочнее цель, тем легче уловить момент достижения результата. Разделение крупных задач (например, задачи достижения мира) на более мелкие составляющие, выделение четких шагов по пути к главной цели облегчают и оценку достигнутых результатов. (Правда, постановка мелких и ограниченных задач может оказаться способом избежать стремления к более крупным успехам. Мы вернемся к этой проблеме ниже, в разделе “Заключение”.)

4. Люди “знают”. Оба проекта, МПМ и АПМ, обнаружили, что люди, непосредственно вовлеченные в ситуацию, в которой выполняется та или иная программа помощи, всегда имеют свое (нередко обоснованное) мнение об ее эффекте и последствиях. Они считают те или иные события результатом конкретных мероприятий и поэтому могут служить незаменимым источником информации для проверки результатов работы.

5. Результаты так же переменчивы и динамичны, как и сами ситуации. В контексте конфликта из-за быстрых и непрерывно происходящих перемен при любых попытках проследить воздействие программ должна учитываться и динамичная природа самих результатов. В частности, чтобы определить характер перемен, важно видеть последствия помощи по прошествии времени. Нельзя оценивать воздействие помощи на основе только сегодняшних акций. (Например, решение учить женщин на автомехаников могло повлечь за собой такое изменение правил призыва в армию, которое позволило бы призывать и женщин.)

Интересно, что уроки проекта АПМ по части оценки воздействия отличались от таковых проекта МПМ двумя моментами. Если в МПМ анализ контекста фокусировался на “разделителях” и “связках” и этого было достаточно для отслеживания влияния на конфликт гуманитарной помощи и помощи развитию, то опыт АПМ показал, что чем лучше понимаются история, динамика и текущий момент конфликта, тем выше у агентства возможность работать эффективно. Четыре критерия, о которых говорилось в предыдущем разделе, признаны обязательными к применению при оценке эффективности проектов. Но и помимо них

миротворцы могут и должны знать многое, что поможет им выполнять свою работу эффективно, и поскольку они стремятся добиться прямого и устойчивого влияния на процесс достижения мира, они должны шире и глубже изучать общество, в котором работают. Конкретные вещи, которые необходимо знать в каждом отдельном случае, специфичны и обобщению не поддаются, что показал опыт АПМ.

Второе важное различие между проектами касается вывода проекта АПМ о том, какое значение имеет соотношение между стратегиями и уровнями работы (что показано четырьмя квадратами на рис. 1). В проекте МПМ сотрудничество многочисленных агентств помощи в анализе “разделителей” и “связок” и координация работы были важны для обеспечения того, чтобы программы помощи, в конечном счете, не подпиывали разделители, а укрепляли связки. Что касается проекта АПМ, то его основным уроком стал вывод о необходимости сопряжения работы на личностном/индивидуальном уровне с мерами социально-политического характера, а также об объединении стратегий, привлекающих большое число людей, со стратегиями, направленными на людей, занимающих ключевые посты.

Одно агентство помощи в состоянии избежать нанесения ущерба и поддержать местный потенциал мира. Но если агентство придерживается подхода, который не предусматривает его связи с работой, обозначенной в других квадратах нашей таблицы, оно не достигнет поставленных целей. Миротворческим агентствам, желающим быть эффективными, нельзя работать в изоляции.

7. Заключительные выводы

Уроки, полученные в ходе реализации проектов АПМ и МПМ в плане прослеживания и оценки результатов, помогли нам несколько прояснить эту проблему. Находясь на месте, занимаясь конкретными делами и внимательно наблюдая за поведением и мнениями местных участников конфликта, агентства в состоянии определить, как повлияла помощь на ситуацию, а также оценить воздействие своей работы на непосредственные проявления конфликта. Оба проекта показали также, что если цели международной помощи становятся более широкими и общезначимыми, тогда трудность оценки воздействия помощи на конфликт возрастает.

Выше мы говорили о том, что подразделение крупных задач на более мелкие и конкретные шаги помогает прослеживать результаты. Однако проект АПМ обнаружил одну опасность, о которой есть смысл сказать в данной статье. Мир – это масштабный, сложный и “неосязаемый” феномен, поэтому у некоторых миротворцев появляется тенденция строить программы, предрасполагающие их к “благодушному ничегонеделанию”. Работа, разбитая на мелкие шаги, может просто оказаться неспособной привести к результатам, необходимым для окончания войны и достижения мира. Миротворцы-практики не должны удовлетворяться маленькими успехами и смотреть сквозь пальцы на продолжающиеся страдания людей. Им необходимо работать более эффективно и достигать более значимых результатов.

Работники агентств помощи все шире осознают, что они могут и должны делать больше, чем только “не вредить”. Практики-миротворцы и работники агентств помощи должны сделать оценку последствий неотъемлемой частью своей работы, ибо многолетний опыт показал, что они могут поднять эффективность своей деятельности и внести существенный и долговременный вклад в по-

строение обществ, которые решают свои проблемы, не прибегая к насилию. Из всех профессий на земле именно работники, связанные с доставкой гуманитарной помощи и продвижением мирного процесса, должны мечтать оказаться без работы.

Anderson M.B., 1999. *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Anderson M.B., *Olson L.* (with assistance from Kristin Doughty), 2003. *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*. Cambridge, Mass: Collaborative for Development Action, Inc.