

Роль помощи развитию в трансформации конфликта: расширение полномочий граждан и укрепление общин

Кристин Бигдон, Бенедикт Корф

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 •

Роль помощи развитию в трансформации конфликта: расширение полномочий граждан и укрепление общин

Кристин Бигдон, Бенедикт Корф

1. Введение

В данной главе мы рассматриваем как теоретические положения, так и ожидаемые результаты, а также конкретный опыт применения в ходе реализации помощи развитию таких подходов, которые содействуют расширению полномочий населения; особое внимание обращено на возможную роль этих подходов в трансформации конфликтов. Авторы опираются на недавние дебаты по поводу политики развития и рассматривают степень эффективности сотрудничества в сфере развития для предотвращения кризисов и трансформации конфликтов.

Современные дебаты о роли помощи развитию в процессе трансформации конфликтов сосредоточены в основном на относительных достоинствах и недостатках трех взаимосвязанных подходов:

- Подход *не навреди*, разработанный Мэри Андерсон (Anderson, 1999). Его суть заключается в том, что агентствам помощи в первую очередь следует стараться не принести больше вреда, чем пользы. Он направлен на уменьшение проявляющегося иногда непреднамеренного негативного воздействия этой помощи, что нередко усугубляет конфликт и препятствует его разрешению. Данный подход разработан на основе обширного полевого исследования, проведенного НПО “Сотрудничество ради развития” (Collaborative for Development Action, CDA) в тринадцати конфликтных регионах в Европе, Азии, Африке и Латинской Америке.
- *Местный потенциал мира* (Anderson, 1999; Heinrich, 1999): задача этого подхода – выявлять потенциальные сферы вмешательства с целью трансформации конфликтов в ходе (и посредством) реализации помощи развитию; его рекомендации состоят в том, что иностранным донорским агентствам следует сосредоточиться на поддержке местных возможностей установления и сохранения мира. Концепция основана на убеждении, что мир невозможно навязать со стороны, он должен быть выстроен внутри самого общества (Heinrich, 1999).
- *Оценка воздействия ситуации мира и конфликта* (Bush, 1998; Ross, Rothman, 1999). Этот подход подчеркивает необходимость тщательно анализировать контекст конфликта. На основе такого анализа разрабатывается методология оценки воздействия ситуации мира и конфликта на данное общество и предлагается концепция миростроительства (см. статью Марка Хоффмана в данном сборнике).

Эмпирическую базу статьи составляют результаты проведенного авторами включенного исследования и опыт сотрудничества организаций развития, осуществлявших двусторонние и многосторонние проекты в подорванных войной районах Шри-Ланки.

2. Стратегии третьего уровня: трансформация конфликтов и роль сотрудничества в деле развития

Современные дискуссии относительно вмешательства в конфликты содержат три основных направления, каждое из которых фокусируется на разных уровнях и практическом опыте, опирается на разные теоретические предпосылки и интерпретации конфликта и рекомендует разные стратегии действия.

- Первое направление, *урегулирование конфликта*, рассматривает стратегии, ориентированные на результат, – достижение такого соглашения между конфликтующими сторонами, которое позволило бы им прекратить вооруженное противостояние без обязательного решения проблем, лежащих в основе конфликта (см. статью Кордулы Райманн в данном сборнике, а также *Miall, Rambotham, Woodhouse, 1999*). Как правило, это компетенция дипломатов и государственных чиновников (трек I), применяющих официальные и формальные процедуры, – в данной статье мы их не рассматриваем.
- Второй подход, *разрешение конфликта*, занимается теми ориентированными на процесс действиями, которые направлены на устранение первопричин прямого, культурного и структурного насилия. В практическом плане это дипломатия второго уровня (трек II), чаще всего осуществляемая посредством неофициальных и ненасильственных действий неправительственных структур (см. статью Кордулы Райманн в данном сборнике). Иницируют эти процессы обычно международные и/или местные НПО, занимающиеся разрешением конфликтов и специализирующиеся на “гражданской дипломатии” или “гражданском посредничестве”. Они используют такие методы, как семинары по решению проблем и получают поддержку от научных учреждений и объединений гражданского общества, работающих в сфере анализа конфликта.
- Основу третьего подхода – *трансформации конфликта*, составляют долгосрочные меры по построению мира, которые ориентированы на конкретные результаты и определенные процессы, а также на структурные изменения. Они направлены на преодоление выявленных форм прямого, культурного и структурного насилия, на преобразование несправедливых социальных взаимоотношений и создание таких условий, которые способствовали бы налаживанию в обществе отношений сотрудничества. Здесь действуют в основном акторы третьего уровня (трек III) – чаще всего это низовые общинные организации, – равно как и местные и международные НПО и агентства по развитию. Они напрямую работают с группами, сильнее всего пострадавшими от вооруженного конфликта: проводят тренинги, содействуют расширению возможностей и полномочий рядовых граждан, занимаются исцелением психических травм, защищают права человека, оказывают гуманитарную помощь и помогают развитию общин (см. статью К. Райманн в данном сборнике, а также *Miall, Ramsbotham, Woodhouse 1999*).

Эти три подхода и предлагаемые ими стратегии вмешательства, безусловно, в большой степени взаимосвязаны. Для сплочения групп населения, заинтересованных в установлении мира, или же для создания стратегических альянсов между различными местными, национальными или международными акторами практикам следует координировать свои действия на всех трех уровнях, помня о том, что стратегии всех уровней должны быть взаимосвязанными и взаимодополняющими (*Reimann, 2001. P. 16*).

Именно направление трансформации конфликта наиболее полно соответствует задачам развития при реализации помощи в контексте комплексных чрезвычайных ситуаций. Роль помощи развитию в ходе предполагаемых вмешательств, призванных содействовать трансформации конфликта, более подробно рассматривается в “Принципах сотрудничества в ситуациях конфликта, мира и при реализации помощи развитию”, разработанных Комитетом помощи развитию (КПР – Development Assistance Committee, DAC) при Организации экономического сотрудничества и развития (DAC/OECD, 1997). Прежде всего необходимо выделить различные фазы и соответ-

ствующие движущие силы конфликта, каждая из которых потребует разных типов вмешательства. “Принципы” выделяют четыре взаимосвязанные фазы:

- ситуации *скрытой напряженности*;
- ситуации *растущей напряженности*;
- фазы всплеск *открытой конфронтации и конфликта с применением насилия*;
- *неустойчивые переходные и послевоенные ситуации*.

При этом на местах положение, как правило, оказывается намного сложнее (бокс 1). Часто одна фаза внезапно переходит в другую и во многих странах мир и конфликт наличествуют одновременно. Поэтому более правильно было бы говорить о разных контекстах и условиях конфликта, что и подразумевает термин “стадия”, а не о стабильных ситуациях, которые следуют одна за другой в соответствии с некоей предсказуемой логикой. В таких условиях донорские агентства должны иметь в своем распоряжении необходимые инструменты и методы, позволяющие отслеживать индикаторы растущей напряженности и гибко реагировать на меняющуюся ситуацию.

Бокс 1: Различные контексты и условия конфликта

В Шри-Ланке программы развития чаще всего проводятся в разрушенных войной районах, и это вмешательство осуществляется по нескольким сценариям, соответствующим местным условиям. Существуют так называемые неочищенные территории, контролируемые Тиграми освобождения Тамил Элама (ТОТЭ), “очищенные” территории под юрисдикцией шриланкийской армии и “полуочищенные” (пограничные) территории, на которых продолжаются открытые столкновения, особенно в ночное время. Там растущая напряженность может привести к всплеску вооруженного конфликта. В других частях страны программы развития внедряются в условиях, которые можно назвать предконфликтными (ситуации скрытой напряженности). Таково положение в сфере землевладения: конфликт может разгореться по поводу идентичности или в связи с трудовыми спорами между работниками-тамилами и плантационными управляющими-сингалцами. На юге страны проекты по развитию, как правило, осуществляются в местностях, где конфликт уже завершился. Здесь лево-радикальной партии Janata Vimukthi Peramuna (JVP) не удалось решить проблемы, послужившие причиной вооруженных выступлений, которые были подавлены правительственными войсками.

Поскольку ситуациям конфликта присуща динамичность, разные типы вмешательств – срочная помощь при чрезвычайных ситуациях, реабилитация и проекты развития – могут осуществляться одновременно. Именно поэтому многие донорские агентства ввели концепцию срочной помощи, ориентированной на такое развитие, когда экстренная помощь привязывается к среднесрочным и долгосрочным проектам по развитию. Стремясь оказывать на конфликт трансформирующее влияние, эти агентства в настоящее время стараются применять более целостный подход к включению работы по построению мира в традиционные мандаты гуманитарной помощи, программы преодоления бедности и достижения устойчивого развития (см. статью Марка Хоффмана в данном сборнике).

В “Принципах” КПП роль помощи развитию в комплексных чрезвычайных ситуациях определяется следующим образом:

Сотрудничество в деле развития направлено на обеспечение структурной стабильности как основы для устойчивого развития. Она предполагает наличие динамичных и представительных социальных и политических структур, способных гибко реагировать на меняющиеся условия и разрешать споры, не прибегая к

насилию. (...) в долгосрочной перспективе она может смягчить первопричины конфликта и создать институты, способные регулировать и разрешать споры мирным путем (OECD, 1997. Р. 9).

Цель вмешательства посредством программ развития – это улучшение общего экономического и социального климата в странах-партнерах, поддержка мер по повышению легитимности и эффективности государства, а также содействие появлению сильного гражданского общества. Становлению демократичной структурной стабильности как основы для устойчивого развития способствует реализация проектов, задуманных так, чтобы поощрять участие в них граждан и расширять возможности последних. Главная цель состоит в вовлечении различных общественных групп – особенно тех, кто подвергается маргинализации, или же тех, кто выступает против насилия, таких, как женщины и молодежь, – в процессы принятия решений при планировании местного развития и при ведении переговоров. Реализация проектов имеет целью также развитие институтов и механизмов, необходимых для примирения конкурирующих интересов в обществе и для мирного урегулирования социально-политических споров (Ibid. Р. 18). “Демократизация рассматривается как комплексный, ступенчатый процесс, в ходе которого граждане, гражданское общество и государство для обеспечения в своих взаимоотношениях предсказуемости, справедливости и учета интересов всех сторон совместно создают некий набор норм, ценностей и институтов” (Ibid. Р. 38).

Это значит, что помощь развитию должна осуществляться на разных уровнях, включая уровень общинных организаций, а также средний уровень местных органов власти и НПО. При этом в разработке общей стратегии вмешательства необходимо учитывать макрохарактеристики конфликта. Помощь должна активно содействовать вовлечению граждан в общественную жизнь, а также поддерживать и НПО, общинные организации и местные органы власти, развивая их потенциал и помогая им лучше реагировать на нужды своих целевых групп.

На рис. 1 показаны различные конфликтные характеристики вмешательств че-



рез проекты по развитию и освещается взаимосвязь между конфликтом на макроуровне и сельскими сообществами.

В “Принципах” КПП подчеркивается постоянная необходимость долгосрочной работы по построению мира и примирению на общинном уровне с одновременным принятием мер по укреплению миротворческих компонентов оптимального управления на региональном институциональном уровне (OECD. 1997. P. 52).

Прежде чем перейти к более детальному рассмотрению подходов, чаще всего используемых в восстановлении общин и предполагающих участие местного населения в проектах (так называемых партисипаторных подходов) и расширение его полномочий (так называемых эмпауэрмент), следует более детально обсудить теоретические предпосылки трансформации конфликта, в частности степень, в которой логика (местного) эмпауэрмента согласуется с логикой агентств по развитию.

3. Логика расширения полномочности местного населения и логика агентств по развитию

Термин “регулирование конфликтов” часто используется для общего обозначения всех подходов, ориентированных на результат, и такой интерпретации придерживаются и авторы данной статьи. В то же время, “трансформация конфликтов” обычно включает и некий переход от “логики регулирования (конфликта)” к логике, в основе которой лежит принцип эмпауэрмента – расширения локальных полномочий. Теоретические предпосылки такого перехода имеют определенное отношение к роли помощи развитию в чрезвычайных ситуациях. Особенно важный вопрос состоит в том, насколько предполагаемая логика расширения (локальных) полномочий согласуется с практической логикой агентств по развитию.

3.1. Логика регулирования конфликтов

Полезную схему для анализа вмешательств в конфликт предлагают Ротман и Фридман (*Rothman, Friedman, 2001*). Их метод исходит из того, что существуют различные понимания источников конфликта как такового: он рассматривается либо как борьба за ресурсы, либо как столкновение интересов, либо как отстаивание идентичности. Такое различие соответствует логике трех разных подходов к конфликту, описанных выше (урегулирование, разрешение, трансформация конфликта). Но суть не в том, что существует три типа конфликтов, а в том, что в каждом конфликте будут присутствовать какие-то аспекты всех трех типов. Какие именно покажутся самыми очевидными в конфликте, зависит от понимания его как явления и от точки зрения на данный конкретный конфликт.

- *Конфликты происходят из-за проблемы ресурсов* – при таком понимании конфликт представляется борьбой претензий на дефицитные статус, власть и ресурсы. При такой интерпретации конфликт предстает негативной силой, чем-то вроде угрозы или болезни. Он видится естественным следствием соперничества между людьми и их группами за материальные блага, экономические привилегии, собственность и власть. При таком восприятии альтернативой насилию будет только его урегулирование посредством какого-то процесса переговоров или “торгов”, который должен продолжаться до тех пор, пока ресурсы не будут перераспределены к взаимному удовлетворению всех

сторон. В результате таких конфликтов обычно одна сторона выигрывает, а другая проигрывает, или же стороны приходят к компромиссу.

При таком понимании конфликта стороны не обращаются к его первопричинам, и глубокие проблемы, которые не получают внимания, в дальнейшем могут вырваться наружу.

- Концепция *конфликта как столкновения интересов* отвергает представление о соперничестве из-за ресурсов. Хотя конфликты действительно могут формулироваться как требования доступа к ресурсам, заявляемые на переговорах позиции представляют собой лишь более или менее конкретные выражения интересов, которые можно определить как “потребности, стремления и страхи” (Fisher, Ury, 1981). Школой “альтернативного разрешения споров” разработан метод ведения переговоров, сфокусированных на интересах. Суть его заключается в том, что каждая из сторон ясно формулирует свои истинные и легитимные стремления, а затем оппоненты совместно и творчески работают над поиском такого решения, при котором интересы обеих сторон были бы удовлетворены в максимальной степени.
- Отстаивание *идентичности как основы конфликтов* – такое представление выросло из непрекращающихся усилий обуздать извечные этнические раздоры, и оно составляет привлекательную альтернативу статичной модели международной дипломатии, опирающейся на политику с позиции силы (Rothman, Friedman, 2001. P. 590). В данном случае конфликт понимается как естественное следствие реализации потребностей, чаяний, интересов и страхов каждой из сторон.

Вторая концепция – концепция столкновения интересов – предлагает более оптимистичное видение конфликта. Дискуссия под таким углом зрения обычно помогает сторонам лучше понять свои собственные интересы и представления, равно как и интересы и представления противоположной стороны. Однако она имеет один основной недостаток: хотя и кажется наиболее результативной при поисках взаимоприемлемого соглашения, ее сосредоточенность на интересах может скрыть от внимания первопричины конфликта. Подобный подход к разрешению конфликтов, действительно направлен на изменение стратегий индивидуальных и коллективных действий, однако он не оказывает практически никакого влияния на фундаментальные ценности и нормы каждой из сторон (см. раздел о разрешении конфликта).

Две из теорий конфликта – борьба за ресурсы (концепция урегулирования) и столкновение интересов (концепция разрешения) содержат в себе определенную логику регулирования конфликта. Анализ исходит из предположения, что в какой-то степени окончательное разрешение конфликта – это нереалистичное ожидание. Следовательно, усилия должны фокусироваться на регулировании и сдерживании конфликта и на попытках найти конструктивные способы свести оппонентов вместе для того, чтобы достичь компромисса или взаимовыгодного решения, при которых можно избежать насилия (см. статью Хью Майалла в данном сборнике). Более практичная концепция разрешения конфликтов предполагает переформулирование позиций и выявление потенциально взаимовыигрышных ситуаций – это и будет “регулированием конфликта” в данном контексте. Регулирование конфликта представляет именно прагматический рецепт, не требующий обязательного установления первопричин конфликта и соответствующих ценностей, норм и опасений конфликтующих сторон.

3.2. Логика расширения полномочности местного населения (эмпауэрмент)

Третья концепция – модель Ротмана и Фридмана – утверждение *идентичности* как основы конфликта (одна из важнейших концепций в парадигме трансформации конфликтов) предполагает переход от логики регулирования конфликта к логике расширения полномочий местного населения. Согласно данной модели, самые неподатливые конфликты в действительности связаны с выражением и конфронтацией индивидуальных и коллективных *идентичностей*. Источник их кроется в ощущаемой неудовлетворенности или угрозе в сфере глубоко укорененных человеческих потребностей, таких, как чувство собственного достоинства, признание, безопасность, контроль за своей жизнью, наличие в ней цели, продуктивность собственной деятельности (Azar, 1990; Burton, 1990). Специалисты, работающие в парадигме конфликтов идентичности, не относятся к конфликтам как к проблеме, которая должна быть разрешена или даже которую нужно регулировать. Они скорее утверждают, что конфликты предоставляют возможности личностного роста, адаптации и извлечения уроков (Lederach, 1995), помогают сторонам прояснить свои собственные потребности и ценности и тем самым лучше понять, что является причиной их недовольства или, напротив, удовлетворенности (Baruch Bush, Folger, 1994).

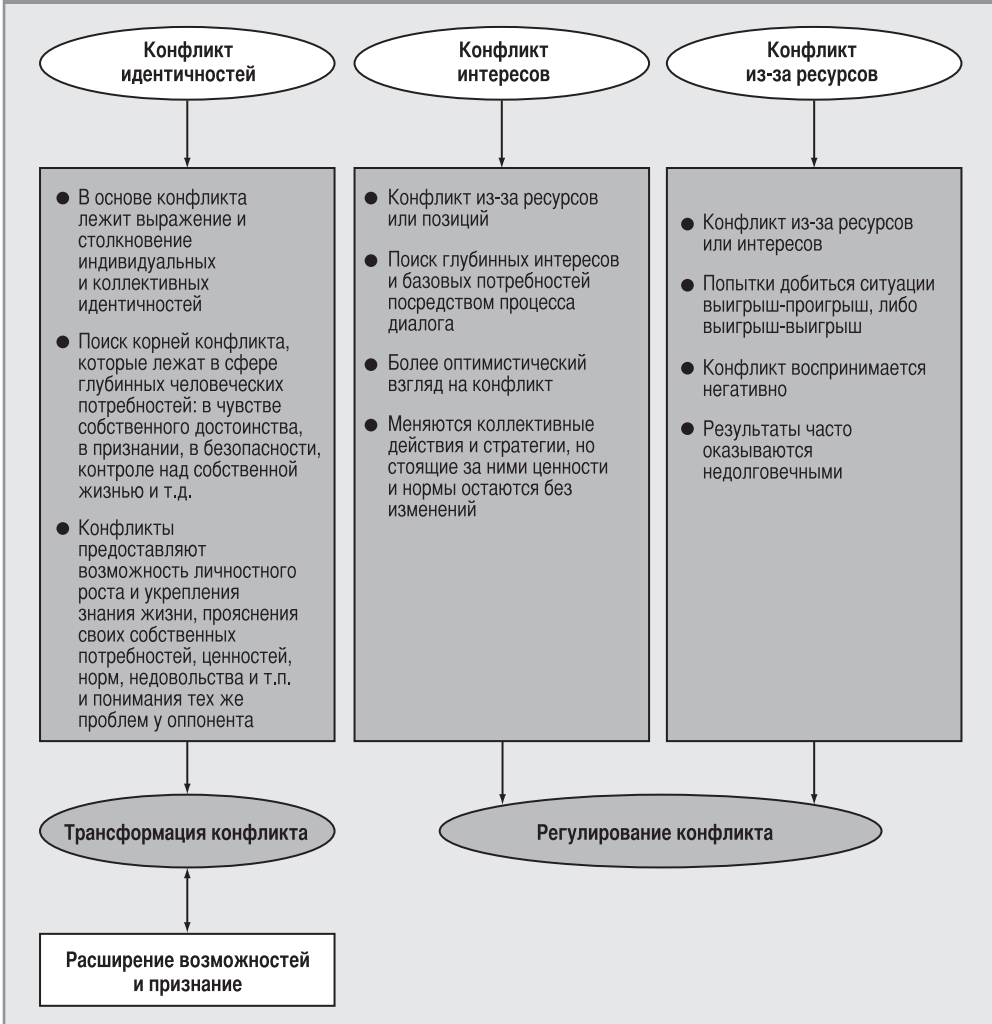
Конфликт манифестируется, в частности, в рефлексивных диалогах, в ходе которых противники открыто говорят о своих потребностях и ценностях в присутствии друг друга еще до того, как можно ожидать успеха от каких-либо переговоров. Ключевыми понятиями здесь служат признание (*recognition*) и *эмпауэрмент*. Признание выражающей и утверждающей себя в конфликте одной стороны предоставляет обеим сторонам возможность трансформации и эмпауэрмента (Ibid.). С точки зрения парадигмы идентичности, целью вмешательства будет не просто достижение соглашения или решения проблемы. Скорее сам конфликт рассматривается как возможность поставить под сомнение статус-кво (в том числе и положение самих сторон), опираясь на местный потенциал мира (Rothman, Friedman, 2001. P. 592).

Логика (местного) эмпауэрмента делает упор на стратегии работы снизу вверх, целью которой является по крайней мере поддержка или даже инициирование на местах борьбы за социальную справедливость, а соответственно, – и за радикальные, структурные изменения. Концепция трансформации конфликтов опирается таким образом на теоретические предпосылки ненасильственного действия и рассматривает конфликт как ненасильственную борьбу за социальную справедливость. Такая борьба в форме демонстраций, забастовок, отказа от сотрудничества с государством, воспитания неприятия насилия или обучения ему представляет собой конкретное проявление способности людей добиваться социальных и структурных изменений.

Поэтому в теории трансформации конфликтов затяжные конфликты с применением насилия воспринимаются как естественное следствие социального и политического неравноправия и угнетения. “Следовательно, для прекращения их (конфликтов с применением насилия) требуется признать маргинализованные группы и расширить их полномочность ненасильственными способами. Только таким образом можно будет на местном уровне находить решение острых проблем или оказывать нужное давление на акторов первого (и второго) уровня для того, чтобы положить конец насилию и начать честные переговоры” (Reimann, 2001. P. 15). Стратегии III трека на первое место ставят гражданское население, обычно исключенное из обсуждений, и его потенциал ненасильственной борьбы. Оно становится ключевым актором в миротворческих процессах на местах.

Особенно убедительной в теории трансформации конфликтов представляется ее ориентация на результат, на процесс и на достижение изменений. Конечная цель

Рис. 2: Расширение возможностей (эмпаэрмент) и признание в свете разных подходов и дискуссий по поводу конфликта



трансформации конфликта – это достижение соглашения по существенным вопросам, порожденным глубинными потребностями и опасениями конфликтующих сторон (ориентация на результат). Из этого непосредственно следуют две вещи:

Во-первых, *ориентация на процесс*. Это означает, что те, кто осуществляют вмешательство, должны реально изменить негативные отношения и ценности обеих сторон конфликта, чтобы можно было наладить между последними общение и сотрудничество.

Во-вторых, *ориентация на изменения*. Она признает политическую необходимость создания новой инфраструктуры для признания и расширения возможностей непривилегированных групп, что способствовало бы развитию и укреплению истинной социальной справедливости, превосходящей ограниченные цели непосредственных участников конфликта (Reimann, 2001).

Трансформация как подход к конфликту, имея в своей основе логику (местного) расширения полномочий, может рассматриваться как неограниченный временем, долгосрочный, многоуровневый и динамичный процесс, который, в силу вышеперечисленного, значительно расширяет масштаб деятельности всех его участников. Поскольку практики осознают, что удовлетворение базовых потребностей на личном и межличностном уровне недостаточно для подлинной трансформации конфликта, они должны в своей работе помнить о более широкой цели – установлении равного доступа к ресурсам и создании такой инфраструктуры, которая позволит взяться за исправление структурного неравенства с целью долгосрочной реконструкции и примирения в обществе (Reimann, 2001. P. 18).

Ротман и Фридман отмечают, что парадигмы конфликтов как борьбы за ресурсы и столкновения интересов продолжают доминировать во мнении многих практиков и исследователей и что такой традиционный образ мыслей тормозит новые идеи и разработку инновационных подходов (Rothman, Friedman, 2001. P. 593). Эксперты таким образом продолжают отдавать предпочтение стратегиям, направленным на избежание или снижение масштабов конфликта, вместо того, чтобы активно заниматься его первопричинами, “докапываться” до скрытых норм, опасений, тревог и ценностей. Концепция конфликта как отстаивания идентичности говорит нам, что для успеха вмешательства в конфликт следует сначала создать возможность и пространство для общения и диалога, а затем поддерживать процессы взаимного признания и усиления.

На рис. 2 показана связь между разными подходами к конфликту и стратегиями расширения возможностей. Признание и расширение возможностей сторон конфликта, разумеется, представляют собой как средство, так и цель в трансформации конфликтов, но регулирование конфликта необязательно состоит в последнем.

3.3. Логика агентств по развитию

“Принципы” КПР, касающиеся конфликта, мира и развития, обозначили роль помощи развитию в содействии процессу более полного вовлечения граждан в общественную жизнь и расширения их возможностей. В программном документе Организации технического сотрудничества Германии (GTZ) основными стратегиями предупреждения и регулирования конфликтов названы: а) создание структурной стабильности и б) повышение компетенции в вопросах трансформации конфликта в группах и институтах, затронутых конфликтом (GTZ, 2001). Второй пункт предполагает привлечение граждан к участию в мероприятиях, что позволяет привести к расширению возможностей определенных групп или к росту эффективности общественных институтов. Поэтому помощь в чрезвычайных ситуациях, ориентированная на развитие, должна осуществляться профессионалами, обученными методам привлечения и усиления полномочий граждан (один из таких примеров – проект оценки состояния сельской местности с участием ее жителей Participatory Rural Appraisal, PRA) или социальной мобилизации (см. следующий раздел).

Вполне может показаться, что помощь развитию сама по себе удовлетворяет требованиям стратегии трансформации конфликта, если, разумеется, у помощников слова не расходятся с делом. Мы попытаемся, однако, показать, что логика агентств по развитию, особенно у двусторонних доноров, гораздо больше соответствует логике регулирования конфликтов, чем логике расширения (местных) полномочий. Находящиеся под давлением своих бюджетов и графиков выплат донорские агентства, естественно, больше склоняются к ориентации на результат, чем на процесс или достижение изменений. Поэтому понятие “расширение возможностей”

часто воспринимается узко: менеджеры вовлекают людей в осуществление того или иного проекта, не предоставляя им самых главных полномочий – принимать решения в таких важных вопросах, как распределение бюджета. Конфликты в общинах или между общинами, затрудняющие осуществление проекта, чаще всего рассматриваются как препятствия или задержки, т.е. как проблемы, которые необходимо как можно скорее устранить. Поэтому любые попытки найти взаимоприемлемый компромисс между соперничающими группами с помощью методов регулирования конфликта будут скорее основываться на логике агентств по развитию. В них не будет логики долгосрочной поддержки сложных процессов расширения возможностей и достижения признания, потому что для этого нужно было бы доискиваться до корней конфликта, изучать ценности, нормы и опасения конфликтующих сторон. Поскольку глубинная оценка воздействия проектов часто вообще не проводится, донорские агентства для осуществления своих проектов спокойно выбирают простейший путь, не придавая особого значения вопросу их долгосрочного воздействия.

Руководство и сотрудники проекта могут легко увязнуть в бесконечном процессе анализа местных проблем, для которых тут же придумывают сиюминутные решения, не уделяя достаточно времени обсуждению вопросов с местными жителями и выяснению их мнения. Существует вполне реальная опасность, что донорские агентства будут в конце концов навязывать на местах свои решения вместо того чтобы создавать условия для развития местного потенциала и принятия людьми, которым оказывается помощь, собственных решений.

В худшем случае внутри самих донорских агентств может воцариться иерархическая и недемократичная система взаимоотношений, которая будет препятствовать включению работников из числа местных жителей в важные процессы принятия решений. При такой структуре сомнительно, будут ли агентства способны стимулировать демократические процессы и содействовать расширению возможностей для разных групп, если они даже свои внутренние процедуры не в состоянии организовать в соответствии с базовыми демократическими принципами.

Теперь перейдем к рассмотрению теоретических основ и практического осуществления распространенных подходов, направленных на вовлечение в процесс самих бенефициариев и на расширение их возможностей в ходе реализации помощи развитию, а затем критически оценим потенциал этих подходов для трансформации конфликта.

4. Расширение полномочности – эмпауэрмент в свете разных дебатов

Что именно обозначает термин эмпауэрмент (empowerment) в контексте дебатов по вопросам развития? Какие определения используются наиболее часто, и, что более важно; как могут процессы эмпауэрмента эффективно встраиваться в практическую деятельность? Еще раз взглянем на попытки дать определение эмпауэрменту в дебатах по трансформации конфликтов и посредничеству и сопоставим их с дискуссиями о помощи развитию. Как идеи эмпауэрмента (в том виде, в каком они разработаны в концепциях посредничества) могут помочь сотрудничеству по развитию в комплексных политических чрезвычайных ситуациях?

Теория *трансформации конфликтов* утверждает, что первопричины конфликтов с применением насилия кроются в существовании неудовлетворенных человеческих потребностей, а также в неравноправных и подавляющих социальных и политических условиях, результатом которых оказывается глубокое недовольство маргинализированных групп. Следовательно, эмпауэрмент в первую очередь должен

быть нацелен на корректировку неравноправных отношений власти ради достижения большей социальной справедливости.

Барух Буш и Фолгер дают следующее определение эмпаурменту в контексте трансформационного посредничества в конфликте:

Возможности стороны в конфликте расширяются, когда у нее углубляется понимание и осознание: 1) своих целей (включая лежащие в их основе ценности, нормы и опасения); 2) выбора тех действий, который она имеет; 3) своих навыков; 4) своих ресурсов; 5) путей принятия решений – и когда она становится способна использовать эти новые знания в посредничестве и переговорах” (Bush Baruch, Folger, 1994. P. 85–87).

Эмпаурмент – это прежде всего процесс самоанализа с привлечением внешних факторов, направленный на усовершенствование стратегий действия. Он не ограничивается ситуацией совершающегося в данный момент посредничества, а позволяет стороне продуктивно участвовать в будущих переговорах и урегулировании конфликтов: в трансформирующем посредничестве сопровождается дополнительным элементом – признанием (*recognition*) другой стороны. В конфликтах, лишенных посредничества, стороны часто заняты главным образом самозащитой и поэтому нередко занимают оборонительную позицию. В результате этого они чаще всего оказываются неспособными видеть дальше собственных интересов. Стороны начинают признавать друг друга тогда, когда при помощи посредничества расширяют свое восприятие настолько, что могут понять ситуацию другой стороны.

Этот акцент на взаимосвязи между эмпаурментом и признанием предполагает процесс диалога и активного выслушивания того, что говорит оппонент. Признание интересов, потребностей, опасений и ценностей оппонента – это процесс, который помогает лучше понять также и свои интересы, потребности и ценности, а это ведет к расширению и собственных возможностей. Это признание помогает противоположной стороне почувствовать, что ее уважают, и часто уже это становится первым шагом к разумному и практичному компромиссу. Именно такое видение признания часто отсутствует в дебатах по эмпаурменту в контексте помощи развитию.

Теории развития, рассматривая значение эмпаурмента, исходят из того, что основная причина бедности – это угнетение или эксплуатация беднейших слоев населения более могущественными и что, следовательно, отношения власти играют важную роль в объяснении медленного развития общества. Термин “эмпаурмент” возник вместе с социальными движениями 1960–1970-х гг., такими, как движение “Власть – черным” в США и движение освобождения в Латинской Америке, вдохновленное идеями Пауло Фрейре (1972).

На Третьей Всемирной конференции по проблемам женщин, которая проходила в 1985 г. в Найроби (Кения), женская сеть DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era) также стала использовать этот термин при обсуждении вопросов развития и политики в отношении женщин (*Sen, Grown*, 1988). В этом определении эмпаурмента вопросы власти связываются с вопросами развития в рамках существующей парадигмы развития, критикуется распределение власти между полами, расами, классами и нациями и осуждаются контроль и власть, основанные на дискриминации и подавлении людей и групп. Эмпаурмент понимается как видение и как процесс достижения индивидуальной свободы и трансформации общества, направленной на установление более справедливых и равноправных отношений. По мере развития эмпаурмента угнетенные группы обретают больше власти, позволяющей им привносить изменения в общество. Именно эти процессы роста индивидуального осознания и коллективно-

го эмпауэрмента угнетенных групп в целом ведут к всеобъемлющей социальной трансформации.

Не вызывает сомнения, что эмпауэрмент в таком определении имеет значительный революционный потенциал, поскольку он отказывается мириться с существующими системами власти и призывает к осуществлению глубоких реформ. Вполне естественно, что те НПО, которые возникли на базе социальных движений, будут в своей работе по развитию опираться именно на это определение процессов эмпауэрмента. Их деятельность является по сути своей политической и сосредоточена на повышении сознательности наиболее уязвимых групп, а также на организации публичных демонстраций и кампаний в защиту прав угнетенных. Несмотря на то что термин эмпауэрмент стал весьма модным в дебатах о развитии и превратился в неотъемлемую часть риторики большинства как двусторонних, так и многосторонних доноров, в настоящее время он в значительной степени лишился своего революционного содержания и стал лишь инструментом, т.е. способом повышения устойчивости результатов проекта и снижения стоимости проектов.

В целом термин эмпауэрмент остается все же неопределенным. Ключевой вопрос по-прежнему заключается в том, какими методами и в какой степени идея расширения полномочности в действительности воплощается на практике в контексте предоставления помощи развитию. На первый взгляд кажется, что он часто понимается не более как некий процесс развития возможностей маргинализированных групп. Мы же хотели бы подчеркнуть, что необходимо четко разделять эмпауэрмент и развитие возможностей.

В соответствии с нашим определением, развитие возможностей обозначает передачу людям или группам определенных знаний с тем, чтобы они могли осуществлять ту или иную деятельность. Это предполагает повышение информированности, обучение и другие формы развития людских ресурсов. Развитие возможностей – необходимое, но недостаточное условие для эмпауэрмента, который всегда реализуется в контексте данной социальной системы, предполагает повышение объема власти и правоспособности обездоленных групп в их собственной социально-политической среде. Поэтому стратегии эмпауэрмента должны быть направлены на потребности как целевых групп и индивидов, так и более крупных стратегических групп, которые держат в своих руках и определяют управленческие структуры и институциональные образования. Эффективный эмпауэрмент уязвимых, обездоленных групп может стать естественным следствием как развития их возможностей, так и реформирования репрессивных порядков и практик.

Концепция признания, широко используемая в посредничестве и в методике альтернативного разрешения споров, также играет существенную роль в успехе стратегий эмпауэрмента в сфере общинного развития. Распределение ресурсов внутри общины и между общинами – как и урегулирование споров – всегда будет более широкой задачей, чем простое решение конкретной “проблемы” и потребует признания всех сторон полноправными партнерами по переговорам. Для этого часто требуются услуги нейтрального и профессионального лица, которое поможет наладить процесс переговоров. В дебатах о развитии подчеркивается к тому же, что эмпауэрмент – это процесс, который всегда представляет собой часть более широких и сложных социальных процессов, и поэтому недостаточно поднимать возможности людей и групп без одновременного развития институциональных и управленческих структур соответствующего характера.

Далее мы переходим к оценке некоторых партисипаторных подходов, которые в настоящее время часто применяются в сотрудничестве по развитию.

5. Партиципаторные подходы (участие) и эмпауэрмент в контексте общинного развития

Термины “участие” и “эмпауэрмент” стали общепринятыми в теориях сотрудничества в развитии; практически все основные двусторонние и многосторонние агентства по развитию к настоящему времени приняли эту терминологию. Возможно, разумеется, что термин “участие” превратился во всего лишь некий девиз или ярлык, используемый для привлечения финансирования. Поэтому мы должны дать точные определения, обращая особое внимание на то, как они могут наиболее эффективно использоваться в контексте общинного развития.

Один из ведущих ученых, пропагандирующих партиципаторные подходы, Роберт Чемберс, выделяет три пути использования эмпауэрмента – участия в контексте сотрудничества в развитии:

- в качестве привлекательной этикетки, украшающей практически любой проект, в основном для привлечения организаций-доноров;
- в качестве механизма кооптации – мобилизации трудовых ресурсов и снижения затрат. В этом случае общины вкладывают “свой” труд в “наш” проект;
- для описания процесса эмпауэрмента, благодаря которому местное население может анализировать свою ситуацию, принимать на себя управление, чувствовать себя увереннее и принимать самостоятельные решения (*Chambers, 1995. P. 30*).

Относительно вовлечения населения в проекты существуют две точки зрения. Одни эксперты считают, что участие может рассматриваться как средство или инструмент, позволяющий повысить долговечность результатов проекта. Такое мнение основывается на предположении, что если целевые группы привлекаются к деятельности по их собственному развитию и если они берут на себя некоторые затраты по проекту, то они будут рассматривать результаты проекта как свою собственность, и следовательно, сами начнут поддерживать процесс развития и поддержания созданного. По мнению других экспертов, участие должно быть самоцелью, ибо благодаря ему расширяется право и возможности местного населения принимать решения. В данном случае основным следствием применения партиципаторных методов будет эмпауэрмент, а не конкретные результаты проектов.

Кэролайн Мозер также указывает на это различие между участием как средством повышения эффективности и разделением затрат между участниками и участием как самоцелью, ведущей к эмпауэрменту:

Там, где участие служит средством, оно обычно становится формой мобилизации рабочей силы для конкретного дела. Это может быть как мобилизация по инициативе государства, “сверху вниз”, иногда даже принудительная, для достижения конкретных целей, так и мобилизация “снизу вверх”, добровольная мобилизация общины для получения значительной доли ресурсов. Там, где участие рассматривается как самоцель, задачу представляет не определенная, выражаемая в цифрах цель в рамках программы развития, а процесс, результатом которого должно стать все более продуктивное участие населения в процессе развития (Moser, 1993. P. 101).

При этом встает важный вопрос, как этот подход должен осуществляться на практике. Кто и в каких видах деятельности принимает участие, каким образом и почему? Такое участие может иметь различные формы, что видно из нижеследующей классификации уровней интенсивности участия в разных ситуациях.

Нередко проекты по развитию общин предусматривают расширение полномочий местного населения, т.е. эмпауэрмент, благодаря продуманной организации вложений и самого процесса реализации проектов. С одной стороны, проект дает

местным общинам стимулы, предоставляет материалы и финансирует коллективные действия. С другой стороны, местные институты и организации получают возможность развиваться и укрепляться благодаря росту квалификации своих сотрудников. В рамках реализации помощи развитию общин эмпауэрмент фактически заключается в привлечении целевых групп к участию в планировании и осуществлении сельских проектов, финансируемых донорами.

Еще одной целью участия местных общин в планировании, принятии решений и управлении реализацией проектов является стимуляция процессов социального обучения, и здесь применяется ряд различных методов и инструментов. Особенно интересными нам показались два из них – это “оценка сельских общин с участием местных жителей” (см. бокс 2) и “социальная мобилизация” (см. бокс 3). Оба широко

Бокс 2: Уровни интенсивности участия в разных ситуациях

- Пассивное участие в качестве получателей (оказание гуманитарной помощи);
- Экстрактивное участие путем предоставления информации (например при опросах);
- Участие в форме консультаций (получение информации о текущих или планируемых действиях);
- Материально стимулируемое участие (предоставление ресурсов за вознаграждение);
- Функциональное участие (формирование групп для проведения заранее поставленных акций);
- Интерактивное участие (коллективный анализ и внешняя поддержка совместных действий);
- Самомобилизация (инициативы, предпринимаемые независимо от внешних институтов).

(составлено по: *Pretty et al., 1995*)

распространены в странах южной Азии и в определенной мере считаются, с одной стороны, взаимодополняющими, а с другой – противоположными друг другу.

Приверженцы подхода социальной мобилизации часто ставят под сомнение подход “оценка сельских общин с местным участием” на том основании, что социальная инженерия уделет больше внимания инструментам и методике в ущерб долгосрочному процессу. Они заявляют, что настоящий эмпауэрмент обездоленных групп требует более долгосрочного подхода и не может ограничиваться однедельными семинарами для сельских общин. Но с другой стороны, последователи оценки с участием местных жителей подчеркивают, что их семинары служат лишь одним из шагов в долгосрочном процессе вовлечения жителей в управление своей общиной, процессе, включающем и переговоры, и поиск компромисса, и диалог, и разрешение конфликтов (*Shah, Shah, 1995*). Она является необходимым, но не достаточным инструментом для эмпауэрмента уязвимых групп.

“Оценку сельских общин с участием местного населения” (ОСО) можно трактовать как “философию планирования развития” или как “семейство подходов”, которые позволяют людям говорить о своей жизни, анализировать ее реалии и условия, самим планировать необходимые действия, наблюдать за их осуществлением и оценивать результаты. Обычно выявление проблем, связанных с развитием, и базовых потребностей в той или иной местности и последующее планирование проектов начинается с организованного там семинара. Команда “Оценки”, состоящая из нескольких работников и модератора, проводит вместе с жителями процесс анализа и изучения, используя разные методики, такие, как схемы последовательности действий, обходы и осмотры “поперечных срезов” деревни и т.д., целью ко-

торых является создание полной картины, отражающей сложность и разнообразие деревенской жизни.

Местное население всегда должно брать на себя ответственность за этот процесс, анализируя реалии и планируя проекты согласно собственным приоритетам. Поэтому сотрудники проекта всегда должны прилагать максимальные усилия, чтобы обеспечить участие всех заинтересованных социальных групп (женщин, молодежи, деревенских лидеров и т.д.), особенно тех, которые обычно оттесняются на второй план и мнение которых не учитывается. Результат ОСО – это не столько детальный план развития со списком приоритетных проектов, сколько сам процесс совместной учебы, который, можно надеяться, поможет местным жителям взять на себя ответственность за развитие собственной деревни и окружающей среды в целом.

Бокс 3: Оценка сельских общин с местным участием

Оценка сельских общин с местным участием – это термин, который стал обозначать “семейство” подходов, методов и действий, позволяющих людям формулировать и анализировать реалии и условия своей жизни, самим планировать необходимые действия, наблюдать за их осуществлением и оценивать результаты. Термин сам по себе неопределен и используется наравне с рядом таких синонимов, как, например, “партиципаторное обучение и действие”, “партиципаторная оценка потребностей” и т.п. Ключевые элементы “оценки” – это используемые методы, а также действия и установки тех, кто ее проводит.

Методы:

“Оценка” использует различные методы, чтобы помочь людям сформулировать мысли, поделиться информацией и начать обсуждать и анализировать свои проблемы. Визуальные приемы стимулируют творческий подход, перепроверку информации и обмен мнениями. Сочетание разных методик позволяет получить широкую картину сложной и разнообразной деревенской жизни. Наиболее часто используются следующие методы:

- картографирование;
- составление графиков последовательности действий;
- сезонные календари;
- матрицы и сетки;
- обходы и осмотры “поперечных разрезов” деревни.

Эти методики используются во время групповых обсуждений и полуструктурированных интервью.

Организация работы и поддержка усилий местных жителей:

Сотрудники, ведущие проект, оказывают поддержку местным жителям, помогая им самим проводить анализ, исследование и затем планирование. Полученная таким образом информация распространяется среди жителей деревни и приезжих работников (топографов, сборщиков данных). “Оценка” часто проводится в форме деревенских семинаров: ведущие приезжают в деревню на несколько дней для проведения оценки общины совместно с ее жителями.

Действия и установки:

Изменение установок и ролей внешних ведущих и тех, кто планирует проект, играет даже более важную роль, чем выбор методов. Чемберс описывает это как “передачу дирижерской палочки” от “чужих” “своим”, т.е. самим жителям деревни. Функция сотрудников ОСО состоит в том, чтобы объединять жителей и действовать как “катализаторы”, но не доминировать в процессе, демонстрировать уважение, никого не подгонять, быть открытыми и самокритичными, убедиться, что местные жители способны в дальнейшем проводить анализ самостоятельно.

(Источник: Institute for Development Studies. 1995, Chambers 1994a; Chambers 1995; Chambers, Gujit, 1995)

В такой трактовке ОСО действительно производит впечатление весьма удачного средства стимулирования процессов эмпауэрмента на местном уровне. Однако фактически оказывается, что эта концепция реализуется весьма механически, поскольку ее методика используется только для сбора информации, без поощрения каких бы то ни было процессов, в которых местные жители принимали бы активное участие и в последующем имели бы право принимать решения. Исследователи слишком часто заимствуют инструменты ОСО исключительно для сбора информации местного уровня и доводят полученные сведения до местных жителей. Поэтому неудивительно, что во многих районах появление команды ОСО вызывает у жителей лишь недоверие. Они просто не желают больше тратить время на работу, которая не дает им никакой видимой отдачи (Korf, 2000a).

Концепция социальной мобилизации опирается на философию эмпауэрмента, разделяя ее основное положение относительно того, что главной причиной бедности является притеснение и эксплуатация беднейших слоев власть имущими. Поэтому преодоление бедности требует процесса эмпауэрмента оттесненных групп,

Бокс 4: Социальная мобилизация

Социальная мобилизация – это процесс эмпауэрмента уязвимых групп (малоимущих, женщин, молодежи, низших каст, этнических групп, пострадавших от войны, беженцев и т.д.), который сочетает в себе:

- повышение информированности
- самоорганизацию
- действия

и направлен на улучшение социальных и экономических условий маргинализованных беднейших слоев. В ходе социальной мобилизации люди организуются в малые группы и получают информацию о своих возможностях и имеющихся в их распоряжении ресурсах, например о существующих правительственных, неправительственных и частных учреждениях и службах.

Следовательно, социальная мобилизация представляет собой двоякий процесс:

- изменения индивидуального психологического самовосприятия уязвимых групп;
- изменения социальных и экономических характеристик самой ситуации исключения и маргинализации.

Социальная мобилизация является долговременным процессом:

Многие НПО в странах Южного полушария предпочитают осуществлять эмпауэрмент путем привлечения обученных деревенских добровольцев (проводников изменений, социальных мобилизаторов), которые живут и работают в своей деревне или в местности, откуда они родом. Некоторые другие организации имеют своих собственных обученных сотрудников, работающих ведущими или социальными мобилизаторами на общинном уровне. Эти добровольцы или социальные мобилизаторы поощряют бедняков организовывать “кассы взаимопомощи”, которые служат первичной ячейкой для дальнейшего развития. Социальная мобилизация использует в основном групповой подход. Со временем малые группы расширяются и развивают более формальную структуру (т.е. становятся общинными организациями), что расширяет возможности коллективной самопомощи и облегчает ведение переговоров с поставщиками услуг (правительственными службами, НПО, частными бизнес-структурами).

Социальная мобилизация действует через повышение сознательности: бедняки поднимаются до такого уровня понимания, при котором могут анализировать причины своей бедности и условия, способствующие ее возникновению и сохранению, а затем искать решения, могущие помочь им вырваться из бедности, используя свои собственные возможности.

В дискуссии о трансформации конфликта при его затяжных формах социальная мобилизация привносит еще одно измерение, которое касается прав человека в применении к меньшинствам. До сознания маргинализованных групп (этнических групп, женщин, низших каст и т.д.) доводится тот факт, что у них есть право утверждать и развивать свою идентичность и, следовательно, принимать активное участие в политических процессах.

позволяя им требовать удовлетворения своих потребностей и борьбы за них. Этот подход используется в основном теми НПО, работа которых сосредоточена на повышении осознания среди наиболее уязвимых групп, а также на публичных демонстрациях и кампаниях в защиту прав угнетенных.

Термином ОСО обозначают также усиление местных организаций, человеческого потенциала и гражданских институтов, которые в свою очередь укрепляют механизмы, позволяющие сообществам выживать в условиях конфликта и продвигаться к партисипаторному развитию (*Sachithanandam*, 1996. Р. 867). Социальный мобилизатор, будь то сотрудник НПО или выбранный представитель общины, действует как ведущий (катализатор), побуждая людей к объединению в группы для коллективных действий. В Южной Азии социальная мобилизация вошла в моду и в настоящее время широко используется правительственными организациями, двусторонними донорскими агентствами, а также НПО. Она по-разному трактуется акторами, при этом ее применение часто никак не связывается с политикой, а имеет лишь практическую направленность. Люди мобилизуются для создания группы в основном с целью обеспечения более эффективного выполнения проектов, не тратя слишком много времени на поднятие информированности или на самоорганизацию.

В контексте помощи развитию часто используются оба эти подхода – и ОСО, и социальная мобилизация. Последняя понимается при этом как общая идеология проектов, предполагающая вовлечение людей в их планирование и реализацию и принятие ими на себя ответственности за дальнейшее развитие общины. При этом инструменты ОСО используются для анализа ситуации и определения того, какие проекты необходимы. Социальный мобилизатор, обычно – сотрудник проекта, проводит групповое обсуждение с целью определения приоритетов с особым вниманием к уязвимым группам, а также для выявления лидеров группы, которые могут затем пройти обучение у социального мобилизатора и усовершенствовать свои навыки лидерства и управления, что позволит им лучше выполнять свои обязанности.

Социальная мобилизация, как и ОСО, определяет свою цель как эмпауэрмент. Однако на практике достижение ее слишком часто затрудняется тем, что сами социальные мобилизаторы становятся местными героями – берут на себя слишком много организационной работы вместо того чтобы позволить целевым группам взять проект в свои руки, оставив себе лишь роль помощников. Хотя для выполнения проекта это может быть и хорошо, но мы должны понимать, что такая тактика в действительности подрывает любой сколько-нибудь значимый процесс местного эмпауэрмента. Как отмечалось выше, причины такой склонности ориентироваться на результат в ущерб процессу лежат в управленческой логике агентств по развитию, хотя иногда она возникает из-за трудностей, с которыми сталкивается тот или иной проект, а именно:

- Жесткие графики выплат требуют, чтобы проекты выполнялись четко в обозначенные сроки и в относительно короткий период давали видимые и поддающиеся количественному измерению результаты. Из-за таких строгих временных рамок любые попытки стимулировать процессы самопомощи на местном уровне лишь приводят к обратному результату. Влияние процессов эмпауэрмента с трудом поддается количественному изменению. Как можно реально ожидать, что проект быстро продемонстрирует или докажет свой успех в этом деле?

- Далее: инициирование процессов эмпауэрмента и социального познания в общине требует профессиональных навыков фасилитации, общения и ведения переговоров. Многим агентствам по развитию трудно найти подходящий персонал с необходимыми знаниями и с соответствующими установками и поведением, которые нужны для поощрения местной инициативы.
- Наконец: агентства по развитию часто вкладывают значительные усилия в проведение партисипаторных оценок (в частности, используя методы ОСО), но имеют смутное представление о том, что должно происходить впоследствии. Когда дело доходит до реализации проектов, они сталкиваются с административными и ресурсными ограничениями и часто бывают не в состоянии поддерживать инициированные ими процессы. Деревенские жители многих стран чувствуют, что агентства чересчур много оценивают их, и испытывают разочарование, когда на деле выполняется лишь ничтожная часть планов. Первоначальный энтузиазм, сопровождающий интенсивную аналитическую работу, может легко превратиться в недоверие и разочарование, что, безусловно, негативно влияет на любые усилия по достижению действительного эмпауэрмента.

Бокс 5: Пример проекта: Интегрированная программа по продовольственной безопасности Германской организации по сотрудничеству в сфере развития “Тринкомали” (GTZ)

Интегрированная программа “Тринкомали” по продовольственной безопасности в настоящее время осуществляется в Восточных регионах Шри-Ланки и реализует двойную стратегию вмешательства: при том, что общинные проекты направлены на пользу всей общины в целом (но часто оказываются более выгодными среднему классу и элите, чем бедноте), Программа включает также проекты по решению проблем бедности, предназначенные непосредственно для бедных слоев населения (*Bauer et al.*, 1999). Таким образом, проект обладает привлекательностью для лидеров и в то же время создает условия для получения помощи самыми обездоленными общинниками и бедными хозяйствами.

Проект ориентирован на максимальную прозрачность, поэтому для определения уязвимых групп привлекаются как лидеры, так и община в целом. Выбор весьма щекотливое дело, поскольку он всегда означает, что кто-то получит желаемое, а кто-то останется “за бортом”. Стратегия проекта заключается в привлечении лидеров к участию на всем протяжении работы, а также в обращении к чувству их социальной ответственности по отношению к бедным. Таким образом, проект опирается, с одной стороны, на существующие общинные организации, в которых чаще всего доминирует деревенская элита, а с другой – на неформальные рабочие группы, в которых лучше представлены бедные слои.

Проект прагматически подходит к эмпауэрменту. Подход “целенаправленной социальной мобилизации” (*Bigdon, Engel*, 2000) рассматривает мобилизацию общины как основной элемент деятельности по выполнению проекта в деревне; начинается она с определения потребностей и ведет к планированию и осуществлению тех или иных действий. В ходе работы происходит укрепление общин, т.е. реализация проектов и мобилизация общины составляют единый и нарастающий процесс повышения местных возможностей (*Korf*, 2000b). Мы должны сознавать, что этот подход исключает более амбициозные концепции наделяния малоимущих большими полномочиями, чем позволяет существующее общественное устройство.

Другая трудность, с которой партисипаторным концепциям развития необходимо справиться в контексте сотрудничества в деле развития, – это наращивание масштабов работы, т.е. оказание массированного воздействия. Многие проекты достигают суще-

ственных результатов и успеха на небольших “проектных островках” – в отдельных деревнях или общинах, обычно в результате весьма интенсивного местного вмешательства. Сложность, однако, заключается в распространении такого подхода на большее число деревень и, если возможно, интеграции его в обычную управленческую работу правительственных структур. Здесь концепции партисипаторного развития, как правило, сталкиваются со значительными ограничениями (Baue, Hoffman, 1997; Blackburn, Holland, 1998; Chambers, 1994c). Правительственные требования к соблюдению бюджета и сроков проекта строги, а партисипаторные процессы и эмпауэрмент регламентации поддаются плохо и обычно требуют много времени. Их невозможно вместить в рамки формальных процедур, не нанеся серьезного ущерба развитию самоподдерживающихся процессов построения институтов и коллективных действий.

Несмотря на эти ограничения, все же необходимо стараться использовать партисипаторные подходы в стимулировании местного развития и не только для достижения эффективности и снижения расходов, но и для преодоления состояния зависимости и развития процессов эмпауэрмента и навыков самопомощи среди маргинализированных групп. При комплексных чрезвычайных ситуациях, и особенно при них, процессы эмпауэрмента и признания представляют собой единственный путь осуществления демократизации и создания более сплоченного, плюралистического и толерантного общества, способного разрешать свои конфликты ненасильственными методами. В “Принципах” Комитета помощи развитию подчеркивается:

Участие укрепляет гражданское общество и экономику, наделяя отдельных граждан, общины и организации полномочиями и возможностью вести переговоры с институтами и бюрократическими структурами власти и позволяя тем самым гражданскому обществу влиять на государственную политику и создавать систему контроля над властью правительства. Участие также помогает мирными методами приводить к согласию конфликтующие интересы. В силу всего этого, создание климата и способности к конструктивному взаимодействию между гражданским обществом и правительством представляет собой важный компонент долгосрочного процесса построения мира (OECD, 1997. P. 39).

6. “Поле деятельности” по поддержке процесса эмпауэрмента в ходе оказания помощи развитию в комплексных чрезвычайных ситуациях

Основная задача раздела – рассмотрение того, в каких пределах агентства по развитию могут эффективно вмешиваться в комплексные чрезвычайные ситуации ради поддержки эмпауэрмента тех или иных групп, развития местных общин и сплочения всего общества. Вопрос заключается в следующем: насколько, с точки зрения эмпауэрмента, можно говорить о том, что у агентств имеется поле деятельности в контексте комплексных чрезвычайных ситуаций?

Не вызывает сомнений, что задача большинства вмешательств с целью оказания помощи развитию состоит в проведении структурных изменений: трансформации неравноправных социальных взаимоотношений и содействия в создании условий, которые способствуют налаживанию отношений сотрудничества. В рамках более традиционных мандатов большинства форм гуманитарной помощи, проектов по уменьшению бедности и программ сбалансированного развития эти положения означают, что вмешательство по развитию должно включать следующее:

- Во-первых, выявление несправедливых социальных отношений (кого здесь вытесняют “на обочину” или подвергают дискриминации, как конкретно, почему и кто это делает). В большинстве комплексных чрезвычайных ситуаций особенно важно обосновывать эти выводы добротным анализом контекста

конфликта, с особым вниманием к его микро- и макрохарактеристикам, а также методологически правильно проведенной оценкой потребностей маргинализированных групп. Поскольку ситуация на местах может очень быстро меняться, необходимо наблюдать за ней постоянно.

- Во-вторых, выработку стратегии эффективной трансформации несправедливых структур. Лица, осуществляющие вмешательство, должны четко изложить свои собственные взгляды на нормы справедливости, чтобы их действия были прозрачными и понятными и служили основой для взаимоотношений сотрудничества с местными партнерами.
- В-третьих, разработку плана действий, способствующих созданию необходимых отношений сотрудничества, особенно между сторонами конфликта, но также в более широком смысле, на любом уровне вмешательства, например, в общинах.

В большинстве случаев вооруженные макроконфликты в комплексных чрезвычайных ситуациях демонстрируют определенные характеристики, на которые проекты по развитию не будут иметь практически никакого влияния. Это может быть присутствие вооруженных сил, боевые действия или же общая небезопасная обстановка. Руководству проекта приходится просто работать в подобных условиях, даже если война серьезно ограничивает их деятельность.

Но гуманитарные агентства сами могут влиять на контекст вмешательства. Клем предложил схему анализа с точки зрения причинения вреда, в котором различается воздействие донорской организации на *действующие силы* и на *структурные составляющие войны* (Klem, 2001). Под действующими силами Клем подразумевает акторов, которые несут ответственность за войну, – это повстанцы, правительства, вооруженные силы и т.п. Своими вмешательствами донорские организации могут непреднамеренно укрепить социально-культурную, экономическую или политическую позицию той или иной воюющей стороны.

Причины (как коренные, так и динамично меняющиеся) большинства войн имеют также и *структурную составляющую* – например взаимоотношения между разными этническими сообществами на местном уровне, которые часто могут склонить чашу весов в пользу мира, либо войны. Донорские организации своим вмешательством и характером распределения ресурсов могут оказывать либо положительное, либо отрицательное воздействие на подобные структуры, расширяя или сужая поле мирных взаимоотношений на местном уровне. Схема, приведенная в боксе 6, показывает некоторые из возможных негативных воздействий, которые могут оказывать проекты на структурные взаимоотношения.

Бокс 6: Примеры негативного влияния проекта на структурные взаимоотношения: северо-восток Шри-Ланки

В северо-восточной части Шри-Ланки помощь развитию легко могла усугубить конфликты между этническими группами, живущими в одной и той же деревне (например между тамилами и мусульманами) хотя бы тем, что в качестве целевой группы была бы выбрана только одна из сторон.

Направляя ресурсы в основном в регионы поселения сингальцев, проект может спровоцировать атаки “Тигров освобождения Тамил Элама” на поселения фермеров-сингальцев.

Побуждая женщин заниматься дающей доход деятельностью, что всегда было мужской епархией, проекты могут вызвать конфликты в семьях.

В рамках проектов часто возникает также необходимость на уровне конкретной общины решать такие конфликты, которые могут возникнуть в ситуации войны или опасности, например трения между жителями деревни и близлежащего лагеря бежен-

цев. На первых порах эти конфликты обычно обходятся без насилия, но они всегда чреваты эскалацией и насилием. Поэтому проект должен предусматривать необходимость их разрешения, способствовать созданию условий для диалога, налаживания отношений сотрудничества и использования механизмов ненасильственного урегулирования конфликтов. Необходимо понимать, что зачастую эти конфликты воспринимаются как простые разногласия по поводу ресурсов, в то время как важнейшие их аспекты – отрицание идентичности и недостаток признания – обычно остаются без внимания.

Но какой степени свободы действий и маневренности обладают донорские агентства в деле помощи процессам эмпауэрмента в комплексных чрезвычайных ситуациях? Что они могут реально сделать и при этом избежать негативного влияния на само агентство и на структурные компоненты вооруженного конфликта?

Задача агентств по развитию – предоставлять услуги и консультировать, а главное делать все это, находя эффективные способы взаимодействия с акторами на арене местных конфликтов и не причиняя вреда (*Anderson, 1999*), а возможно, даже содействуя трансформации конфликтов в местных масштабах. Благоприятствуют ли процессы эмпауэрмента, идущие в контексте общинного развития, трансформации конфликта и, через нее, укреплению местного потенциала мира? Если верно то, как подразумевает подход “местного потенциала мира”, что первая задача общества, находящегося в конфликте, – заново научиться использовать механизмы ненасильственного ослабления конфликтов и заново основать соответствующие институциональные структуры, тогда партисипаторные подходы к развитию общин, содействуя восстановлению местных групп и институтов самопомощи, действительно могут помочь таким процессам. Донорские агентства, специализирующиеся на гуманитарной помощи и развитии, в попытках вовлечь людей в выполнение проектов и тем активизировать процессы эмпауэрмента на общинном уровне в комплексных чрезвычайных ситуациях должны стараться:

- поощрять выявление тем для дискуссий (например во время семинаров в рамках партисипаторной оценки сельской местности);
- инициировать создание общинных организаций или укреплять имеющиеся;
- способствовать внедрению демократических процедур (например созданию комитетов по управлению общинными организациями);
- способствовать интеграции тех или иных групп населения в процесс развития общины (например поощрять создание женских, молодежных групп и т.д.).

Учитывая влияние пережитого людьми за период затяжной войны, ясно, что применение партисипаторных подходов и методов эмпауэрмента к ситуациям конфликта не обещает быть легким. Люди в зонах конфликта, как правило, бывают долгое время лишены возможности принимать какие-либо решения даже в незначительных делах своей каждодневной жизни. В частности, беженцы и вынужденные переселенцы надолго становятся зависимыми от гуманитарной помощи, в силу чего превращаются в пассивных получателей пособий.

Под влиянием такого синдрома зависимости люди все больше теряют способность принимать какие бы то ни было решения, касающиеся их собственной жизни. Они живут в лагерях беженцев, где нередко устанавливаются жесткие правила, и питаются за счет помощи от гуманитарных агентств, которая выдается на основе строгих условий. Лидеры военизированных группировок, а также те, кто держит монополию на насилие в том или ином регионе, навязывают населению свои решения и свой режим. Поэтому вовлечение людей в процессы развития на местном уровне может стать важным импульсом для восстановления институциональных структур гражданского общества и широкого участия в них населения.

Сачитанандам (*Sachithanandam, 1996. P. 206*) описывает конкретную ситуацию, в которой участие в подобных процессах поощрялось проектами по микрокредитованию и накоплению денег, в которых демократические процедуры были интегри-

рованы в функционирование вновь основанных общинных сберегательных организаций. Избранный исполнительный комитет отвечал здесь за все основные решения в отношении финансов, проектов и бенефициариев. Согласно принятым комитетом правилам, различные демократические механизмы, такие, как получение откликов потребителей, структурированный надзор и ротация лидеров, вводились постепенно, что помогало преодолевать конфликты внутри организации.

Особенно поощрялись к активному участию в комитете женщины. В общем и целом, по мнению сотрудников проекта, создание общинной сберегательной организации с адекватной системой сдержек и противовесов в отношениях между различными функциональными органами с использованием выборных комитетов действительно обеспечило огромный рост участия местных жителей, которые по-настоящему почувствовали себя хозяевами проекта.

И все же любой подобный проект, направленный на повышение сознательности граждан, требует вложения на протяжении длительного периода времени огромных материальных и человеческих ресурсов, а результаты нередко оказываются недолговечными, в частности в результате меняющихся условий, особенно условий безопасности, из-за которых люди могут покинуть свои жилища в любой момент. Поэтому понятны сомнения в целесообразности затрат на такие проекты: слишком часто они кажутся бессмысленным строительством замков на песке. Однако некоторые авторы утверждают, что подобные инициативы все же ценны хотя бы тем, что учат людей строить вместе с преданными лидерами демократические институты в своих общинах; кроме того, граждане приобретают навыки управления и знание общинных и управленческих структур. Даже если эти институты разрушаются, их бывает возможно восстановить после того, как спадет напряженность.

Есть и другие примеры, которые наглядно иллюстрируют незапланированные результаты процессов эмпауэрмента и развития институтов на уровне местной общины. Клем (*Klem*, 2001) описывает проект голландской НПО “ZOA” по созданию сберегательной организации в “неочищенной” (контролируемой “Тиграми”) зоне района Трикомали. Проект был направлен на эмпауэрмент наиболее обедневших в результате войны слоев населения и включал возможность накопления средств и использования оборотного фонда. Однако постепенно благодаря этому выяснилось, насколько значительным были власть и влияние “Тигров” на новую деревенскую организацию. С течением времени фонды стали отводиться не на те проекты по развитию, которые выбирались комитетами, причем решения навязывались “Тиграми” и утверждались задним числом, что полностью исключало процесс коллективного принятия решений группой вкладчиков. Поэтому донорское агентство, недовольное своей ролью невольного пособника “Тигров”, хотя на самом деле оно ставило своей целью способствовать эмпауэрменту местных групп и структур, столкнулось со сложным выбором. Единственное, что агентству оставалось делать, – это прекратить работу со сбережениями, что, конечно, было неразумным решением, поскольку в результате оно превратило бы пострадавшие от войны группы в еще более обессиленные и уязвимые.

Клем приводит и другой факт непреднамеренного влияния – тот, что угрозы вооруженных групп, таких, как армия или “Тигры”, часто имеют больше влияния на общинные социальные структуры, чем любой проект.

Примером может служить случай в лагере беженцев в Тринкомали. Там его обитатели при поддержке местных общин провели демонстрацию у штаб-квартиры армии, требуя выдачи им тел их родственников, которые были расстреляны военными по подозрению в причастности к “Тиграм”. Армия ответила угрозами местному населению, выпустив указ о том, что любой молодой человек, встреченный на улице после 6 часов вечера, будет расстрелян. Запуганные местные жители перестали поддерживать беженцев в лагере. Их отношения испортились, а после того, как

военные доставили еще некоторые неприятности жителям деревни, превратились в открытую вражду, причем вину за это общинники возложили на беженцев.

Все это заставляет задуматься, возможен ли вообще эмпауэрмент, когда население подвергается угрозам или когда структуры власти носят иерархический или авторитарный характер. Похоже, что вместо расширения своих полномочий местное население, видя, как сужается их свобода действий, получит лишь чувство полного безвластия.

Действительно, в обстановке насилия попытки инициировать процессы эмпауэрмента среди населения могут походить на игру с огнем. Гудхэнд и Льюэр (*Goodhand, Lewer*, 1999), работая в пострадавшем от войны районе Шри-Ланки, обратили внимание на то, что местные лидеры, и особенно так называемые социальные предприниматели, нередко бывают сильно запуганы царящим насилием и боятся погибнуть или получить травмы. Поэтому они очень стараются не ставить себя под удар и быть не слишком заметными, чтобы не стать легкой добычей для воинствующих группировок. Учитывая все это, стороны конфликта всегда пристально наблюдают за тем, кто какие процессы инициирует в их сфере влияния.

Опыт пострадавшей от войны Шри-Ланки показывает, что агентства по развитию должны внимательно следить за тем, чтобы интересы различных сторон конфликта были уравновешены, не забывая при этом преследовать свои собственные цели – снижение уровня бедности, обеспечение продовольственной безопасности или развитие программ самопомощи. Для этого часто приходится “торговаться” с группами, распоряжающимися рычагами власти и держащими в своих руках монополию на применение насилия в том или ином регионе.

Тем не менее, агентства должны также четко представлять себе свою стратегию выхода. До какого предела они готовы идти на компромисс? В какой момент они должны посмотреть фактам в лицо и признать, что они приносят больше вреда, чем пользы, и своими действиями лишь легитимизируют и укрепляют те или иные группы во власти? Сотрудники проекта должны всегда понимать, какие группы в результате их усилий получают поддержку, а какие остаются за бортом. Может оказаться, что в условиях комплексных чрезвычайных политических ситуаций придется отказаться от подхода, ориентированного на потребности (т.е. от оказания поддержки беднейшим слоям независимо от их этнической принадлежности) в пользу стратегии, более сбалансированной в этническом смысле (*Bauer, Bigdon, Korff*, 2000).

Для поисков решения дилемм, с которыми постоянно сталкиваются проекты, работающие в чрезвычайных ситуациях, Клем (*Klem*, 2001) рекомендует стратегию “информированного прагматизма”. В общем и целом это означает занятие реалистичной позиции по каждому конкретному случаю (прагматичность) при учете относящихся к делу проблем со всей их сложностью (информированность). Донорским агентствам важно понимать стоящие перед ними дилеммы и принимать взвешенное решение относительно того, где можно пойти на компромисс, а где следует до конца соблюдать верность своим основным ценностям.

Поскольку ситуации конфликта по своей сути остаются всегда непредсказуемыми, проекты должны быть гибкими в применяемых подходах (Сачитанандам назвал бы такие подходы неструктурированными), что позволит оперативно реагировать на изменения в потребностях целевых групп в меняющихся условиях (*Sachithanandam*, 1996. Р. 206). Разумеется, это может быть трудно сочетать с менеджерской логикой донорских агентств.

Конечной целью работы по общинному развитию должно стать укрепление институциональных структур, позволяющих общинам вести переговоры, а также договариваться о подходящих и учитывающих интересы разных групп решений относительно коллективных действий и сценариев, которые также обеспечивают возможность уязвимым группам выражать свои (законные) интересы. Также чрезвычайно важно, чтобы сотрудники проекта правильно определяли, какие институты получа-

ют поддержку в результате их действий – возможно, в ущерб другим институтам. Например, построение новых структур общинной организации может ослабить другие формы организации в деревне, будь то традиционные органы власти или официальные органы местного самоуправления. Сотрудники проекта должны тщательно оценивать роль этих органов в общей ситуации конфликта. Обладают ли они потенциалом, который можно использовать для построения мира? Можно ли их реформировать так, чтобы они охватили больше жителей, т.е. чтобы они шире представляли и маргинализованные группы?

Не менее важна роль фасилитаторов или социальных мобилизаторов. В своей работе по поддержке процессов эмпауэрмента фасилитатор должен иногда выполнять роль посредника, внимательно учитывать интересы различных групп деревенских жителей. Это также обозначает, что ему придется прилагать усилия к тому, чтобы уравновесить возможности групп по части публичных выступлений и помочь уязвимым группам защитить свои интересы; при этом он должен всегда соблюдать нейтральную позицию и беречь доверие к себе и поддержке всех сторон.

Фасилитатору, работающему в общинах, необходим элемент доверия и признания со стороны всех заинтересованных групп. Большинство местных сотрудников международных организаций бывают так или иначе связаны со сторонами конфликта. Это может быть следствием их принадлежности к определенной этнической группе или к социальному классу или их членства в той или иной политической партии. При непотистских режимах, а также во время гражданских войн, стороны конфликта и могущественные акторы часто вмешиваются в процессы, навязывая общинам свои интересы и своих представителей. Возможности фасилитаторов в силу этого скорее всего будут ограниченными – они поостерегутся бросать вызов тем влиятельным участникам процесса, которые поддерживают контакт с политическими патронами или лидерами военных группировок. От фасилитаторов требуется основательное владение навыками урегулирования конфликтов. Не следует недооценивать значимость этих навыков, их нужно укреплять, привлекая помощь наставников и проводя регулярные тренинги.

Амбивалентность

Расширение полномочий одних людей (классов, национальностей, каст, пола) может привести к сокращению полномочий других. Кто же в таком случае проигрывает, а кто выигрывает от вмешательств доноров?

- Дисбаланс власти в самих донорских агентствах (иностранный и местный персонал), как правило, мешает объединению любых усилий для инициирования и поддержки местных процессов эмпауэрмента.
- Широкое участие населения может, с одной стороны, содействовать разрешению конфликта, а с другой, напротив, способно вызвать новые конфликты и усугубить существующую напряженность.
- Организации по техническому сотрудничеству часто считают себя неполитическими обслуживающими агентствами. Нередко они избегают партисипаторных подходов, опасаясь быть вовлеченными в борьбу за власть на местном и региональном уровне и из-за этого выйти за рамки своего мандата.
- Ни одно действующее лицо в социально-политической системе не бывает полностью беспристрастным. Организации по развитию часто осуществляют свои программы через аналогичные организации на местах. Однако, как тесно примыкают эти организации к какой-либо стороне конфликта? Не преобладают ли в такой организации те или иные социальные или этнические группы? Предпочитая работать с одними организациями и игнорируя другие, агентства по развитию могут легко получить у местных институтов ярлык “хороших” или “плохих” (*Schlichte, 2000*).

7. Заключение: агентства по развитию как политические акторы в комплексных чрезвычайных ситуациях

В данной статье мы обсуждали вопрос, в какой мере организации по развитию выступают как политические акторы, когда в условиях комплексных чрезвычайных ситуаций пытаются усиливать разные группы и помогать развитию местных сообществ путем вовлечения в этот процесс как можно большего числа граждан.

Мы проанализировали теоретические основы наиболее распространенных подходов к расширению участия и наделению полномочиями населения в контексте проектов по развитию. Мы также рассмотрели проблему соответствия традиционной логики менеджмента донорских агентств относительно цели расширения полномочий местного населения, которую предполагает концепция трансформации конфликтов. Практическая реализация таких партисипаторных и “уполномочивающих” подходов, как ОСО и социальная мобилизация, свидетельствует о том, что эти подходы, по сути своей направленные на либерализацию жизни населения, часто трактуются лишь как методы. В таком понимании эмпауэрмент сводится лишь к привлечению жителей к планированию и реализации проектов донорской организации.

В комплексных чрезвычайных ситуациях те, кто осуществляет вмешательство, должны тщательно взвешивать возможности партисипаторных подходов и эмпауэрмента. Мы показали их потенциал и ограниченность, привели примеры успеха и непричинения вреда и остановились на тех дилеммах, с которыми чаще всего сталкиваются доноры при вмешательствах в конфликты. Что касается этих дилемм, то мы хотели бы подчеркнуть, что для доноров чрезвычайно важно сосредоточить внимание на трансформации конфликтов и сознательно поддерживать процессы эмпауэрмента и восстановления местных демократических структур, главным образом посредством стратегии информированного прагматизма.

Бокс 7: Партисипаторные подходы и эмпауэрмент с точки зрения их воздействия на трансформацию конфликтов на местах

Потенциал

- Методы, предполагающие участие граждан, способствуют прозрачности в принятии решений в местных общинах.
- Партисипаторные семинары в сельской местности дают возможность различным стратегическим и социальным группам продемонстрировать свои позиции. Тем самым общинное развитие может содействовать налаживанию процесса переговоров и достижения договоренностей на местном уровне.

Ограничения

- Процессы достижения договоренностей относительно ресурсов проекта и признания роли проекта на уровне местных общин содержит скрытую опасность порождения новых конфликтов или повышения конфликтного потенциала (“причинение вреда”).
- Вышеуказанная проблема отчасти связана с тем, что местные сотрудники, а также общинные фасилитаторы – представители данного конкретного общества и могут быть предвзятыми (или восприниматься таковыми) по отношению к определенным социальным, этническим или политическим группам и движениям.

- Участие граждан может помочь возродить местные институциональные структуры и восстановить социальный капитал – один из "активов" местного потенциала мира.
- Партисипаторные процессы создают "культуру переговоров" в противоположность культуре насилия или покровительства.
- Процессы эмпауэрмента могут укрепить позицию уязвимых групп в обществе и создать общую идентичность как основу для выражения собственных интересов и потребностей (защита интересов).
- Благодаря участию граждан в развитии общин может образоваться или восстановиться связь между разными уровнями общественной системы (между бедными и богатыми, между поставщиками услуг и общинами, а также между административными органами разных уровней).
- "Социальные мобилизаторы", будучи сотрудниками международных организаций, могут также выполнять функцию внешних наблюдателей. Это может помочь стабилизировать ситуацию на местах и сократить число нарушений прав человека в условиях затяжного конфликта.
- Не все культуры легко воспринимают идею прозрачности при ведении переговоров. Авторитарные или иерархические социальные системы могут препятствовать налаживанию общения. В то же время вмешательство в культурные традиции часто может восприниматься как колониальное насаждение западных идей.
- Во многих странах специальные системы защитных мер обеспечивают социальную безопасность уязвимым слоям населения: в трудные времена малоимущие граждане зависят от поддержки лидеров. Эмпауэрмент может ослабить эти узы, не предоставив им адекватной альтернативы.
- Как будут реагировать те, кто проиграл в результате процесса урегулирования конфликта? Те, кто считает себя обделенными, могут начать угрожать обращением к одной из сторон конфликта или к политическим "патронам".
- "Предприниматели в сфере конфликта" могут противодействовать партисипаторным инициативам и эмпауэрменту. Стороны конфликта в гражданской войне, возможно, не заинтересованы в том, чтобы у сельских жителей появились более широкие возможности; они могут попытаться навязать свои решения сельским общинам, тем самым подрубая их самоуправление.

“Демократизация позволяет населению заявлять о своих потребностях и интересах, а также отстаивать права и интересы маргинализированных групп и наиболее уязвимых слоев населения” (OECD, 1997. Р. 30) “Донорская помощь в данной сфере, содействуя уязвимым и обездоленным группам в получении знаний о правах человека вообще, об их законных правах, а также о правах и обязанностях гражданина, должна стать частью общей поддержки справедливого и устойчивого развития” (Ibid. Р. 40).

Для того чтобы способствовать такому развитию, при котором в странах не было бы граждан-изгоев, практикуемые при донорских вмешательствах подходы к эмпауэрменту должны включить аспект признания (*recognition*) во всей его сложности. Необходимо распространять процессы признания за пределы деревенской общины. Донорские проекты должны искать пути выхода проектных вмешательств местного уровня на средний – на уровень структур местного самоуправления и НПО и всегда учитывать значение контекста конфликта для общей стратегии вмешательства. Организация форумов для диалога и развитие сетей сотрудничества могут также способствовать процессу эмпауэрмента и признания, а они, в свою очередь, могут дать толчок трансформации некоторых первопричин макроконфликта.

Тем не менее ряд вопросов по-прежнему остается открытым. Для того чтобы найти на них ответы, потребуется детальный анализ наиболее удачной политики и лучших достижений доноров в комплексных чрезвычайных ситуациях, анализ, в котором основное внимание необходимо уделить общинным, а также региональным и национальным аспектам вмешательства. Назовем некоторые из этих вопросов:

- Как донорским организациям преодолеть ограничения, накладываемые их же собственными административными процедурами, и научиться гибко действовать в соответствии с логикой (местного) эмпауэрмента?
- Какова оптимальная практика в содействии процессам эмпауэрмента и признания на общинном и региональном уровнях в условиях, когда донорская помощь предоставляется в комплексных чрезвычайных ситуациях?
- Как организации могут развить потенциал для информированного прагматизма, извлекая уроки из опыта по решению дилемм, с которыми доноры сталкиваются в комплексных чрезвычайных ситуациях?

- Azar E., 1990. *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Aldershot: Dartmouth Publishing.
- Anderson M.B., 1999. *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*. Boulder, CO: Lynn Rienner Publishers.
- Bastian S., Bastian N., (eds.), 1996. *Assessing Participation. A Debate from South Asia*. New Delhi: Konark Publishers.
- Bauer et al., 1999. *Food Security and Conflict. A Participatory Development Concept for the Integrated Food Security Programme*. Berlin: Seminar für ländliche Entwicklung.
- Bauer E., Bigdon C., Korff B., 2000. *Anspruch und Wirklichkeit in der Konfliktbearbeitung: Was kann Entwicklungszusammenarbeit wirklich leisten? Das Beispiel Sri Lanka*. *Peripherie* № 79. P. 43–68.
- Bauer E., Hoffmann V., 1997. *Participatory Rural Appraisal (PRA): Challenges and Recommendations –// Quarterly Journal of International Agriculture*. Vol. XXXVI, № 1, 81–99.
- Berthoin A., Dierkes M., Child J., Nonaka I. (eds.) 2001. *Handbook of Organisational Learning and Knowledge*. Oxford: Oxford UP.
- Blackburn J., Holland J. (eds.) 1998. *Who Changes? Institutionalizing Participation in Development*. London: Intermediate Technology Publications.
- Bigdon C., Engel A., 2000. *Social Mobilization Concept for IFS. Trincomalee: Integrated Food Security Programme Trincomalee (IFSP)*. Working Paper 28.
- Bush B., Robert A., Folger J.P., 1994. *The Promise of Mediation. Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bush K. 1998. *A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment of Development Projects in Conflict Zones*, Working Paper № 1. *The Peace Building and Reconstruction Programme Initiative and the Evaluation Unit*, Ottawa: International Development Research Centre.

- Burton J. (ed.), 1990. Conflict: Human Needs Theory. New York: St. Martin's Press.
- Chambers R., 1994a. The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal – World Development, XXII, № 7. P. 953–969.
- Chambers R., 1994b. Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of Experience // World Development, XXII, № 9. P. 1253–1268.
- Chambers R., 1994c. Participatory Rural Appraisal (PRA): Challenges, Potentials and Paradigm // World Development, XXII, № 10. P. 1437–1454.
- Chambers R., 1995. Paradigm Shifts and the Practice of Participatory Research and Development // Power and Participatory Development. Theory and Practice / Eds. N. Nelson, S. Wright. London: Intermediate Technology Publications. P. 30–42.
- Chambers R., Guijt I., 1995. PRA – Five Years Later. Where are We Now? // Forests, Trees and People Newsletter № 26/27. P. 4–13.
- Fahrenhorst B. (ed.), 2000. Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten. Berlin: SID.
- Fisher R., Ury W., 1981. Getting To Yes: Negotiating Agreement Without Giving In. Boston: Houghton Mifflin.
- Freire P., 1972. Pedagogy of the Oppressed. London: Penguin.
- Goodhand J., Hulme D., 1999. From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peacebuilding in the New World Disorder – Third World Quarterly, XX, 1, 13–26.
- Goodhand J., Lewer N., 1999. Sri Lanka: NGOs and Peacebuilding in Complex Political Emergencies – Third World Quarterly, XX, № 1. P. 69–87.
- GTZ 2001. Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Eschborn: GTZ.
- Heinrich W., 1999. Förderung von Friedensprozessen durch Entwicklung und Zusammenarbeit. Lokale Friedenspotentiale müssen genutzt werden // Entwicklung und Zusammenarbeit. Vol. XXXX, № 4. P. 106–109.
- Klem B., 2001. Coping with Chaos. Dilemmas of Assistance in the War-torn Areas of Sri Lanka. Nijmegen: Centre for International Development Issues.
- Korf B., 2000a. Ökonomie der Zeit – Über Wege zu Wassermühlen, Partizipation und Gender // Entwicklungsethnologie. Vol. IX, № 1. P. 28–42.
- Korf B., 2000b. Promoting Communication and Dialogue. Review of Community Mobilization. Working Paper 32, Trincomalee: Integrated Food Security Programme Trincomalee (IFSP).
- Lederach J.P., 1995. Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures. Syracuse, NY: Syracuse UP.
- Miall H., Rambotham O., Woodhouse T., 1999. Contemporary Conflict Resolution. Cambridge: Polity Press.
- Moser C., 1993. Gender Planning and Development. Theory, Practice and Training. London: Routledge.
- Nelson N., Wright S., (eds.) 1995. Power and Participatory Development. Theory and Practice. London: Intermediate Technology Publications.
- OECD/DAC 1997. Development Assistance Committee. Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation. Paris: OECD Publications.
- Ross M.H., Rothman J. (eds.), 1999. Theory and Practice in Ethnic Conflict Management: Theorizing Success and Failure. London: Macmillan Press.
- Rothman J., Friedman V.J., 2001. Identity, Conflict, and Organisational Learning // Handbook of Organisational Learning and Knowledge / Eds. A. Berthoin et al. Oxford UP. P. 582–597.
- Sachithanandam S., 1996. Participatory Approaches to Development under Civil War Conditions. The Experience in Batticaloa, Sri Lanka 1991–1995 // Assessing Participation. A Debate from South Asia / Eds. S. Bastian, N. Bastian, New Deohi: Konark Publishers.
- Schlichte K., 2000. Die Entwicklungszusammenarbeit und die Dynamik von gewaltsamen Konflikten // Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten // Ed. B. Fahrenhorst. Berlin: SID. P. 45–54.
- Shah P., Shah M.K., 1995. Participatory Methods: Precipitating or Avoiding Conflict? // PLA Notes. № 24. P. 48–51.
- Sen G., Grown C., 1988. Development, Crisis, and Alternative Visions: Third World Women's Perspectives. London: Earthscan.

Отдельные работы по ООС

- Berg C. et al.*, 1997. Introduction of a Participatory and Integrated Development Process (PIDEP) – in Kalomo District, Zambia. Vol. II: Manual for Trainers and Users of PIDEP, Berlin: Seminar fur Landliche Entwicklung.
- Korf B.*, 2000c. Field Guide to Participatory Needs Assessment. Technical Paper 6. Trincomalee: Integrated Food Security Programme Trincomalee (IFSP).
- Pretty J., Guijt I., Thompson J., Scoones I.*, 1995. A Trainer's Guide for Participatory Learning and Action. London: International Institute for Environment and Development (IIED).
- Schonhuth M., Kievelitz U.*, 1993. Participatory Learning Approaches. Rapid Rural Appraisal, Participatory Appraisal (Schriftenreihe der GTZ 248) Eschborn: GTZ.
- Schubert B., et al.* 1994. Facilitating the Introduction of a Participatory and Integrated Development Approach (PIDA) in Kilifi District, Kenya. Vol. II: From Concept to Action: A Manual for Trainers and Users of PIDA. Berlin: Seminar fur landliche Entwicklung.
- Various issues of the journal PLA Notes (earlier: RRA Notes), which publishes firsthand field experience with PLA. (PLA Notes изданы Международным Институтом окружающей среды и развития (International Institute for Environment and Development, IIED)), London.