

ВЫЗОВЫ ПОСТКОНФЛИКТНОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ

А.А. Манухин*

СОДЕЙСТВИЕ ВЫХОДУ ИЗ ВНУТРЕННЕГО ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА И ПОСТКОНФЛИКТНОМУ РАЗВИТИЮ НА ПРИМЕРЕ ОТНОШЕНИЙ КОЛУМБИИ И США (ЧАСТЬ 2)

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Соединенных Штатов Америки и Канады
Российской академии наук»
123995, Москва, Хлебный пер., 2/3*

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Латинской Америки Российской академии наук»
115035, Москва, ул. Большая Ордынка, 21/16*

В данной статье автор продолжает исследование проблем, с которыми столкнулась Колумбия в борьбе за выход из внутреннего вооруженного конфликта, и роли США в этом процессе. К 2010 г. в противостоянии правительственных сил и вооруженных формирований произошел перелом, который открыл возможности для успешного завершения переговоров между правительством Колумбии и FARC и начала постконфликтного восстановления страны. В статье подробно освещен ход этих переговоров, обозначены ключевые спорные вопросы и выработанные меры по их решению, которые включали создание механизмов переходного правосудия, аграрную реформу, программы демобилизации и реинтеграции бывших комбатантов в мирную жизнь. Результаты переговоров легли в основу исторического мирного соглашения 26 сентября 2016 г. Однако вопреки ожиданиям оно не смогло поставить точку в истории внутреннего конфликта в Колумбии. Провал общенародного референдума, призванного

* Манухин Алексей Анатольевич — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра политических исследований Института Латинской Америки РАН; старший научный сотрудник Центра региональных проблем Института США и Канады РАН (e-mail: warcraftdouble@yandex.ru).

утвердить мирное соглашение, не только отразил глубокий раскол в обществе, но и заставил правительство пойти на серьезные уступки противникам примирения с FARC. Автор констатирует нарастающую эрозию достигнутого с таким трудом компромисса в колумбийском обществе, которая сопровождается усилением правоконсервативного лагеря. В этом контексте особое значение приобретает позиция внешних спонсоров мирного урегулирования, прежде всего США. В статье проводится сравнительный анализ подходов к оказанию помощи Колумбии администраций Б. Обамы и Д. Трампа. Автор приходит к выводу, что, несмотря на существенные различия, конечной целью обеих администраций оставалось обеспечение национальной безопасности США. Это обстоятельство наглядно проявилось в том, что основной акцент во внешней помощи Колумбии со стороны Вашингтона делался на проблемах, связанных с борьбой с производством и распространением наркотиков, а задачам обеспечения мирного урегулирования и постконфликтного восстановления уделялось сравнительно меньше внимания. Оценивая в этой связи опыт Колумбии в преодолении внутреннего конфликта и роль в этом процессе США, автор заключает, что последовательная приоритизация вопросов безопасности имеет значительный организующий потенциал, но она же может негативно отразиться на успешности постконфликтного восстановления в целом.

Ключевые слова: внутренний вооруженный конфликт, постконфликтное восстановление, Колумбия, США, внешняя помощь, «неустойчивые государства», наркотрафик.

Реформирование стратегии правительства Колумбии в начале нового десятилетия

К 2010 г. Колумбия находилась в качественно ином состоянии по сравнению с периодом десятилетней давности. Правительство сумело переломить ход военного противостояния с леворадикальными вооруженными формированиями в свою пользу, осуществило (хотя и с неоднозначными результатами) демобилизацию такой мощной парамилитаристской организации, как AUC, постепенно укрепив свой контроль над территорией страны. Политика достижения мира становилась все более системной, превратившись в компонент планов национального развития, включавших стимулирование экономики, сокращение неравенства между отдельными региона-

ми, совершенствование правосудия и обеспечение безопасности¹. Исследователи отмечали, что на фоне других стран, переживавших внутренний конфликт, Колумбия предпринимала более целенаправленные шаги по закладыванию основ будущего постконфликтного периода даже в условиях, когда продуктивных мирных переговоров не происходило [Laplante, Theiden, 2006: 50–53, 60–65]. Например, к подобным мерам относилось создание механизмов переходного правосудия, к которым могли апеллировать как жертвы конфликта, так и комбатанты, согласившиеся сложить оружие. Среди мер администрации Альваро Урибе наряду с проведением более жестких военных действий было принятие в 2005 г. Закона о правосудии и мире, который предусматривал соответствующие механизмы, в том числе денежную субсидию в размере до 1000 долл.²

В результате задачи построения мира и достижения военной победы оказались разведены, что создавало для правительства немалые преимущества, но накладывало также и определенные ограничения. В то же время наблюдалась отчетливая асимметрия между активностью государственных институтов в масштабах всей страны и региональными инициативами, в том числе с привлечением общественных организаций [González, 2010: 39–43]. Это приводило к определенной односторонности политики достижения мира, при которой голос наиболее заинтересованных сторон не играл существенной роли. Причины этого явления скрывались как в политической культуре Колумбии, отличавшейся элитарностью, так и в различной степени воздействия конфликта на общество. Если в крупных городах население практически не испытывало его влияния, то жители сельской местности чаще всего страдали от насилия со стороны партизан, групп самообороны и силовиков, отсутствия возможностей для трудоустройства и личностного развития, что было одной из главных причин устойчивости теневого сектора экономики, в том числе выращивания наркотических культур. Многочисленные

¹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2010–2014: Prosperidad para todos // Organization of American States. Available at: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_col_plan2010.pdf (accessed: 10.01.2020).

² Ley 975 de 2005 // Fiscalía General de la Nación. Relatora Unidad de Justicia y Paz. Available at: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/04/Ley-975-del-25-de-julio-de-2005-concordada-con-decretos-y-sentencias-de-constitucionalidad.pdf> (accessed: 10.01.2020).

беженцы из деревни продолжали пополнять трущобы (*барриос*) на окраинах Боготы и других городов, общая численность внутренне перемещенных лиц достигла к 2010 г. 4,5 млн человек³.

В связи с этим внимание исследователей смещалось в сторону поиска рекомендаций для такой политики, которая подвела бы прочную базу под желаемое мирное соглашение. В первую очередь речь шла об оценке потенциала альтернативных видов занятости для населения, вовлеченного в нелегальную экономическую деятельность, программ получения образования и трудовой квалификации для бывших комбатантов, оказания помощи мелким частным и кооперативным производителям со стороны правительства и внешних акторов⁴. Все чаще объектом изучения становилась местная структура землевладения: потеря земли мелкими хозяйствами из-за произвола крупных собственников и преступных группировок рассматривалась как одна из главных причин насилия и массового бегства населения. Параллельно с процессом обезземеливания происходила концентрация аграрного фонда в руках небольшого числа собственников, наблюдались систематические нарушения прав на землю общин, среди которых выделялись индейские и афроколумбийские [Ceballos, Reyes, 2009; Vega Sánchez, 2012: 55–64]. Зачастую всё это носило далеко не стихийный, а вполне спланированный характер, когда наркобизнес и «парамилитарес» действовали заодно с местными политиками и чиновниками. Помимо контроля над территорией для извлечения нелегальных доходов насильственное обезземеливание отвечало задачам экспансии сельскохозяйственных угодий [Grajales, 2011: 775–783]. Отчетливо вставала необходимость объединения декларированных целей достижения мира с задачами конструктивной трансформации колумбийских реалий, питавших конфликт. Необходимость соответствующих перемен осознавали и политические элиты в преддверии президентских выборов 2010 г.

³ Colombia padece el mayor número de desterrados en el mundo después de Sudán // El Nuevo Herald. 07.04.2010. Available at: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/colombia-es/article2004339.html> (accessed: 20.05.2019).

⁴ Godnick W., Klein D. The challenges of supporting 'alternative' economic opportunities for peacebuilding — lessons from Colombia. 2009 // International Alert. Strengthening the Economic Dimensions of Peacebuilding: Case Study Series. Available at: https://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/LEO_Colombia.pdf (accessed: 10.01.2020).

По решению Конституционного суда Колумбии Урибе было запрещено баллотироваться на третий срок, в качестве своего протеза он выдвинул Хуана Мануэля Сантоса, занимавшего пост министра обороны в 2006–2009 гг. В этой должности он непосредственно участвовал в разработке программ перевооружения колумбийских сил безопасности, утверждении планов военных операций и имел достаточно полное представление о возможностях противников, а также находился в регулярном контакте с правительством США. Сантос вступил в созданную Урибе «Социальную партию национального единства» («Partido U»), от которой и шел на выборы. В его программе вопросы дальнейшего обеспечения безопасности тесно переплетались с повесткой социального развития. Сразу после победы, уже в своей инаугурационной речи новый президент заявил, что правительство готово к диалогу⁵. Активизации мирных инициатив способствовали и настроения среди верхушки партизан. После кончины бесценно возглавлявшего FARC Мануэля Маруланды в 2008 г. и уничтожения его главных заместителей в ходе спецопераций вооруженных сил лидером организации в 2011 г. стал Тимoleon Хименес (настоящее имя — Родриго Лондоньо Эчевеppi), который занимал более гибкую позицию по вопросу переговоров с правительством [Ивановский, 2011b: 30–33].

Первым решительным шагом нового правительства стало принятие в 2011 г. Закона 1448, или «Закона о жертвах и возвращении земельной собственности»⁶. Он предполагал выделение материальной компенсации всем жертвам конфликта. Получателями помощи должны были стать примерно 4 млн человек при максимальной сумме выплат 10 тыс. долл. на одного человека. Предусматривался особый фонд в размере 20 млрд долл., который также следовало пополнять за счет выплат лиц, причастных к финансированию иррегулярных вооруженных формирований разного толка, и за счет продаж конфискованных земель, приобретенных их собственниками незаконно. Однако для партизан, колумбийских левых поли-

⁵ Juan Manuel Santos asume la presidencia de Colombia ante 5000 invitados // El Mundo. 08.08.2010. Available at: <https://www.elmundo.es/america/2010/08/07/colombia/1281216755.html> (accessed: 20.05.2019).

⁶ Ley de Víctimas y Restitución de Tierras // Centro de Memoria Histórica. Available at: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/caminosParaLaMemoria/descargables/ley1448.pdf> (accessed: 20.05.2019).

тических партий, международных правозащитных организаций и среднестатистических жертв насилия этот закон представлялся явно недостаточной мерой⁷.

В политике правительства не учитывались также новые разновидности незаконных организаций, возникших в результате «мутации» «парамилитарес», — так называемые нарождающиеся криминальные банды (*bandas criminales emergentes*, BACRIM). В их рядах находились как бывшие боевики AUC, так и представители преступных формирований, никогда не выступавших в качестве политической силы. К 2010–2011 гг. наиболее значительными из BACRIM были организации *Los Urabeños*, *Los Países*, *Águilas Negros* («Черные орлы») и *Los Rastrojos* («Народно-крестьянские патрули»). Главными источниками дохода для них были торговля наркотиками, покровительство для «кокалерос» и вымогательство. Они заполняли вакуум власти в тех зонах, где после ухода партизан еще не установился прочный государственный контроль [Wienand, Tremaria, 2017: 26–31]. Пострадавшие от них лица не имели права пользоваться возможностями, которые давал «Закон о жертвах», поскольку в качестве участников конфликта в нем значились лишь герилья, AUC и представители власти [Barrón, 2015: 136–138]. В итоге правительство Сантоса развернуло решительную борьбу против BACRIM, и к осени 2011 г. были арестованы около 3 тыс. их членов [Потапов, 2012: 22–25].

Следующими по значимости вопросами были обеспечение расследования преступлений, совершенных за годы конфликта, определение их тяжести, а также дифференциация между уголовными преступлениями, преступлениями против человечности и политическими преступлениями. Механизмы решения этих вопросов был призван выработать Рамочный закон для мира (*Marco Jurídico para la Paz*), принятый Конгрессом Колумбии в июне 2012 г.⁸ Закон предусматривал процедуры «отбора» (*selección*) и «расстановки приоритетов» (*priorización*) — с их помощью правосудие могло бы

⁷ Las dos caras de la Ley de Víctimas // La Radio Caracol. 10.06.2018. Available at: https://caracol.com.co/radio/2018/06/10/nacional/1528650860_180394.html (accessed: 20.05.2019).

⁸ Marco Jurídico: la paz como finalidad de la justicia transicional // Gobierno de Colombia. Justicia Transicional. Available at: <http://www.justiciatransicional.gov.co/ABC/Marco-Juridico-para-la-paz> (accessed: 20.05.2019).

сосредоточиться на наиболее тяжких преступлениях, виновные в которых должны понести наказание по всей строгости, не имея в дальнейшем права занимать выборные и назначаемые должности. Основную массу преступлений участников вооруженных формирований призвана была расследовать Комиссия правды (Comisión de la Verdad), которая должна была обеспечить права бывших партизан на участие в политике при условии сдачи оружия и активного вклада в процедуру расследования⁹. Данный проект осуществления переходного правосудия должен был дать гарантии исключения безнаказанности, одновременно создавая стимулы для сотрудничества с правительством.

Мирные переговоры в Гаване в 2012–2016 гг. и их итог

С конца 2011 г. правительство Сантоса вело тайные консультации с представителями FARC при участии Кубы и Норвегии. Со стороны правительства в них участвовали советник по национальной безопасности Алехандро Эдер и член администрации президента Бетанкура Хаиме Авенданьо, от FARC — важные идеологи организации Родриго Гранда и Андрес Парис¹⁰. Несмотря на утечки в прессу о подготовке переговоров, правительство долго не подтверждало это. 4 сентября 2012 г. Сантос объявил о том, что их начало запланировано в Осло с последующим переносом в Гавану¹¹. Заявление встретило горячую официальную поддержку ООН, США, Организации американских государств (ОАГ) и Европейского союза¹². Первый состав участников был представлен «тяжеловесами». Правительственную делегацию возглавляли бывший вице-президент Умберто де ла Калье, бывший верховный главнокомандующий армии генерал Хорхе Энрике Мора (один из проводников военной реформы при администрации Пастраны), бывший глава Национальной полиции генерал Оскар Наранхо, глава Национальной ассоциации бизнеса Луис Вильегас, бывший и

⁹ Ibidem.

¹⁰ Secretos de la negociación // La Semana. 01.09.2012. Available at: <https://www.semana.com/nacion/articulo/secretos-negociacion/263986-3> (accessed: 20.05.2019).

¹¹ Santos confirma que las negociaciones con las FARC comenzarán en octubre // RTVE. 04.09.2012. Available at: <http://www.rtve.es/noticias/20120904/santos-confirma-apertura-negociaciones-farc-octubre/561489.shtml> (accessed: 20.05.2019).

¹² Beittel J.S. Peace talks in Colombia // Congressional Research Service (CRS). 31.03.2015. P. 18. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42982.pdf> (accessed: 20.05.2019).

действующий высокие комиссары по вопросам мира Франк Перл и Серхио Харамильо. FARC представляли Иван Маркес (настоящее имя — Лусиано Марин Аранго), член Секретариата, принимавший участие в предыдущих мирных переговорах, Андрес Парис, Родриго Гранда, Хесус Сантрич (настоящее имя — Сеусиас Паусиас Эрнандес) и Марко Леон Каларка. Показательно, что среди руководителей и делегатов второго ряда было немало тех, кто ранее выступал против переговоров с правительством¹³.

Отличительной особенностью этих переговоров было отсутствие двустороннего перемирия: правительство четко обозначило, что намерено преследовать любые вооруженные группы до заключения финального соглашения, хотя FARC периодически объявляли о перемирии. Армия Колумбии совместно с полицией последовательно воплощала принятый в феврале 2012 г. план «Меч достоинства», который заключался в выявлении районов, наиболее подверженных дестабилизации из-за деятельности вооруженных групп, уничтожении и захвате тайников оружия и боеприпасов, раскрытии лабораторий по производству наркотиков. План прошел в своем развитии несколько этапов вплоть до 2015 г. и значительно укрепил позиции правительства в ходе переговорного процесса¹⁴.

В качестве модели успешных переговоров по прекращению внутреннего конфликта было использовано Соглашение Страстной пятницы по Северной Ирландии 1998 г. с его принципом «всё или ничего»¹⁵. Выработанная во время обсуждений сторонами колумбийского конфликта дорожная карта включала пять главных пунктов: проведение аграрной реформы для постепенного искоренения неравенства и уничтожения объективных причин конфликта; создание специальной комиссии по установлению истины и юридических инстанций для рассмотрения исков и выплаты компенсаций; определение порядка демобилизации, разоружения и реинтеграции парти-

¹³ The Colombian peace process: Practical lessons for negotiators worldwide // Institute for Integrated Transitions. September 2018. P. 6. Available at: <https://www.ift-transitions.org/files/documents/colombia-peace-talks-final-web-25-sept-1.pdf/view> (accessed: 20.05.2019).

¹⁴ Plan Espada de Honor: Actitud Positiva para Vencer // El Ejército Nacional de Colombia. Available at: https://dicoe.mil.co/revista_ejercito/revista/Revista_193/plan-espada-de-honor-actitud-positiva-para-vencer.html (accessed: 20.05.2019).

¹⁵ The Colombian peace process: Practical lessons for negotiators worldwide. P. 6–7.

зан; достижение договоренности о недопустимости производства и продажи наркотиков; создание новых форм политического участия.

Сами переговоры прошли несколько этапов. В 2013 г. в центре работы делегаций находились аграрный вопрос и обеспечение политического участия для демобилизованных повстанцев. FARC подчеркивали необходимость гарантий неприкосновенности земельных наделов фермеров, создания инструментов субсидирования и поддержки хозяйств деньгами и инвентарем, освоения пустующих земель, учреждения специального банка для кредитования, выделения 9 млн га в качестве так называемого крестьянского резерва. Все эти предложения, за исключением последнего, получили отражение в промежуточном майском соглашении 2013 г.

В ноябре 2013 г. было достигнуто соглашение о политическом участии FARC, по которому политическая оппозиция в Колумбии обеспечивалась свободным доступом к средствам массовой информации, государственной поддержкой при формировании политических партий, а также гарантиями безопасности для кандидатов на выборах. Контроль за этим были призваны осуществлять гражданские «советы по примирению и сосуществованию» (*Consejos de Reconciliación y Coexistencia*)¹⁶.

Стороны также подписали соглашение о комплексной аграрной реформе, предусматривавшее создание земельного фонда для выделения участков безземельным и увеличения существующих наделов у малоземельных собственников. Соглашение подразумевало особые условия для наиболее пострадавших и нуждающихся [Середа, 2016: 114].

Камнем преткновения на переговорах стал вопрос об участии герильи в наркотрафике. По состоянию на 2012 г. правительство оценивало годовой доход FARC от торговли кокаином в 2,4–3,5 млрд долл., что составляло почти половину кокаинового рынка в стране [Захарцова, 2018: 48]. 7 июня 2014 г. стороны подписали так называемое Заключительное соглашение, по которому FARC частично признали, что извлекали доход из этого теневого бизнеса, обязывались содействовать силовым структурам в борьбе с производством наркотиков и наркотрафиком, оказывать поддержку мерам госу-

¹⁶ Ibid. P. 10–13.

дарства по выращиванию альтернативных культур [Политические конфликты в Латинской Америке, 2017: 168–169].

Заключительное соглашение усилило позиции Сантоса на президентских выборах в июне 2014 г.¹⁷ Главным его противником выступал сенатор Оскар Иван Сулуага от партии «Демократический центр» (Centro Democrático, CD), созданной экс-президентом Урибе, остро критиковавший мирный процесс и президента. Сулуага проиграл Сантосу во втором туре: действующий президент получил 50,98% голосов, его основной соперник — 44,98%. Однако в первом туре Сулуага обошел Сантоса на 3,56%¹⁸ [о внутривластной борьбе в Колумбии в этот период см. подробнее: Ивановский, 2014].

В начале 2015 г. стороны приступили к обсуждению проблемы восстановления прав жертв конфликта. С этой целью был обнародован доклад Исторической комиссии о конфликте и его жертвах (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas), в которую вошли 12 историков, избранных в нее правительством и FARC в равной пропорции¹⁹. Эти данные были призваны помочь сторонам следовать наиболее конструктивным путем при построении здания будущего мира. По совместному решению в июне 2015 г. историческую, социальную и правовую базу для системы переходного правосудия была призвана заложить упомянутая ранее Комиссия правды, которая должна была быть сформирована после подписания итогового соглашения. Главными ее задачами были установление причин гибели и исчезновения тысяч колумбийцев в годы конфликта, а также проведение регулярных диалогов между бывшими участниками вооруженных групп, пострадавшими от конфликта, родственниками погибших и пропавших без вести в целях предотвращения рецидивов

¹⁷ Murphy H. Colombia's Santos is re-elected, tells rebels it's time for peace // Reuters. 16.07.2014. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-colombia-election/colombias-santos-re-elected-tells-rebels-its-time-for-peace-idUSKBN0ER0G020140616?feedType=RSS> (accessed: 20.05.2019).

¹⁸ Resultados Elecciones presidenciales 2014 // Misión de Observación Electoral. 30.05.2017. Available at: <https://moe.org.co/publicacion/resultados-elecciones-presidenciales-2014-1ra-2da-vuelta/> (accessed: 20.05.2019).

¹⁹ Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas // Instituto de estudios para el desarrollo y la paz. 11.02.2015. Available at: <http://www.indepaz.org.co/informe-de-la-comision-historica-del-conflicto-y-sus-victimas/> (accessed: 20.05.2019).

насилия²⁰. К концу того же года были намечены общие принципы проведения расследования в отношении всех лиц, пострадавших в ходе конфликта, особенно пропавших без вести (численностью до 25 тыс. человек), а также принято решение о создании главного органа переходного правосудия — Специальной юрисдикции по вопросам мира (*Jurisdicción Especial para la Paz*). Ей предстояло расследовать преступления, совершенные до подписания мирного соглашения, осуществляя обозначенные ранее процедуры «отбора» и «расстановки приоритетов». Специальная юрисдикция, включавшая лиц, выбранных правительством, и представителей общественности, соединяла в себе функции дознания, следствия, прокуратуры и суда²¹.

Новые мирные переговоры и составление планов на постконфликтный период стали предметом осмысления и в научной литературе. Отправной точкой служили общие работы, содержавшие критику известных процессов разоружения, демобилизации и реинтеграции бывших комбатантов (*disarmament, demobilization, and reintegration, DDR*) за излишнюю шаблонность и неучтение социального контекста. В этих работах также предпринимались попытки пересмотреть сам механизм и его конечную цель [*Security and post-conflict reconstruction, 2009*]. Еще в начале мирных переговоров многие эксперты указывали, что непрекращавшиеся покушения на местных политиков и общественников, не принадлежавших к «мейнстриму», а также продолжавшиеся специальные операции колумбийских вооруженных сил создавали риск повторения ошибок прошлого. Много вопросов вызывала и судьба демобилизовавшихся участников вооруженных формирований (как «парамилитарес», так и, в еще большей степени, партизан): они испытывали сложности при поиске работы, сталкивались с неприятием соседей и т.д. [*Nussio, 2012: 125–148, 150–163*].

С учетом этого высказывались идеи, что эффективную роль в поддержке переходного правосудия может сыграть создание таких же переходных специальных охранных подразделений, состоящих

²⁰ Gobierno de Colombia. Comisión de la Verdad. Available at: <https://comision-delaverdad.co/la-comision/mandato-y-funciones> (accessed: 20.05.2019).

²¹ Gobierno de Colombia. Jurisdicción Especial para la Paz. Available at: <https://www.jep.gov.co/Paginas/JEP/Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx> (accessed: 20.05.2019).

из силовиков и демобилизованных комбатантов [Gómez-Suárez, Newman, 2013: 827–833]. Данные предложения основывались на новых представлениях о «гибридной» природе всякого мирного урегулирования, которое должно происходить настолько же «сверху вниз», от правительства, насколько и «снизу вверх», от иррегулярных формирований и местного населения, заинтересованного в наиболее безболезненном завершении конфликта [MacGinty, 2010: 393–396]. В определенной степени это соответствовало упоминавшейся в первой части статьи концепции «ассоциативности» (consociationalism), предполагающей допуск к политическому представительству всех сторон конфликта [Wolf, 2011]. Применительно к колумбийским реалиям такая теория означала не отстраненную роль государства, а активное выполнение им функций посредника между отдельными секторами общества в деле их примирения. Среди возможных мер, которые могли быть использованы для обеспечения социального примирения, назывались также совершенствование процедуры местных и национальных выборов и расширение участия в них населения [Taylor, 2016: 175–179]. Существенным подспорьем для достижения мира виделась практика укрепления общественной безопасности через решение повседневных вопросов жизни граждан на уровне города и муниципалитета [Gutierrez et al., 2013: 3140–3147]. Всё больше внимания уделялось «индивидуальному» уровню конфликта [Nussio, 2013: 10]. В этой связи проводились эксперименты по изучению взаимодействия бывших противников — партизан и «парамилитарес» — в формате обсуждения повседневного опыта во время и после участия в конфликте с составлением последующих рекомендаций для правительства [Ugarriza, 2016: 86–94].

Интересно отметить, что, как показали социологические исследования, непримиримость по отношению к леворадикальной оппозиции была прямо пропорциональна имущественному положению: количество не допускаящих прощения ее функционеров и рядовых бойцов «ни при каких обстоятельствах» было наибольшим в богатейшей прослойке граждан. Напротив, процент заявлений о готовности простить бывших партизан, даже если респондент сам испытал от них ущерб, был выше всего в бедной и беднейшей категориях населения. Кроме того, независимо от социального положения опрошенных большинство из них были склонны оправдывать «пара-

милитарес», поскольку они чаще всего воспринимались как те, кого «обстоятельства вынудили прибегнуть к насилию» [López-López et al., 2013: 297–298]. Помимо этого в исследованиях колумбийских общественных организаций и международных наблюдателей уже достаточно давно фигурировала тема «привыкания к насилию» как прочно укоренившейся черты национальной специфики и повседневности. Как следствие, подчеркивалось, что участие в выборах и легальная экономическая деятельность сами по себе не могли быстро обеспечить преодоления традиции восприятия носителей иных взглядов в рамках конфликта в качестве «врагов» [Chambers, 2014: 121–127]. Наконец, в районах, где ранее были сильны «парамилитарес», легальные формы политической жизни и результаты выборов по-прежнему в значительной степени зависели от их воли [Acemoglu et al., 2013: 20–23, 36–40; Grajales, 2017: 8–12]. Данные факты таили в себе риск непредсказуемых последствий для мирного процесса даже с учетом всех гарантий и инструментов верификации, которые пытались предусмотреть его организаторы.

На финальном этапе переговоров в 2016 г. возникли трудности, связанные с позициями сторон по вопросу утверждения результатов мирного соглашения. Правительство исходило из того, что оно будет осуществляться путем проведения всенародного плебисцита как наиболее подходящего конституционного механизма. Конгресс Колумбии еще в 2015 г. принял соответствующий законопроект²². FARC придерживались мнения о необходимости учреждения Народной ассамблеи, члены которой подлежали бы как назначению, так и избранию, с выделением большого числа мест для своих бойцов²³. Споры об этом велись в течение весны 2016 г., и назначенное ранее Сантосом на март подписание соглашения не состоялось. Однако в начале лета FARC неожиданно стали форсировать переговоры, в результате чего 22 июня 2016 г. была достигнута договоренность о прекращении боевых действий и гарантиях безопасности. 24 августа 2016 г. стороны обсудили последние детали.

²² Plebiscito, a un paso de irse a la revision del Corte Constitucional // La Vanguardia. 10.12.2015. Available at: <https://www.vanguardia.com/colombia/plebiscito-a-un-paso-de-irse-a-revision-de-la-corte-constitucional-GBVL339384> (accessed: 20.05.2019).

²³ Farc divulgan plan para una Asamblea constituyente que selle la paz // El Espectador. 20.12.2013. Available at: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/farc-divulgan-plan-una-asamblea-constituyente-selle-paz-articulo-465356> (accessed: 20.05.2019).

Мирные переговоры завершились подписанием исторического мирного соглашения в г. Картахене-де-Индиас (Колумбия) 26 сентября 2016 г. Предусматривались закрепление за FARC после превращения их в легальную политическую силу пяти мест в каждой из палат национального Конгресса по итогам выборов 2018 и 2022 гг., а также выделение государственного финансирования для партийного строительства. Партизаны, которые становились участниками мирного процесса, сосредотачивались в 23 особых зонах и 8 лагерях, должны были сдать оружие в течение 180 дней и передать его представителям ООН. В качестве поддержки каждому из них причиталось 2600 долл. единовременно и 260 долл. ежемесячно, т.е. сумма, почти равная минимальной заработной плате. Государство обязывалось брать на себя защиту демобилизованных от враждебных посягательств²⁴. FARC признали свою долю вины в развязывании внутреннего вооруженного конфликта, а также согласились с механизмами переходного правосудия. Признавшие себя виновными в преступлениях и сотрудничавшие со следствием лица могли получить минимальное наказание в виде тюремного заключения до 5–8 лет. Отказавшиеся признать свою вину могли получить наказание в виде 20 лет лишения свободы²⁵.

Под эгидой координатора со стороны ООН проводились общественные региональные круглые столы по вопросам мира, результаты которых обобщались в Центре осмысления и слежения за ходом мирного процесса Национального университета Боготы. Отмечалось, что примерно 73% выработанных на этих форумах решений нашли отражение в тексте итогового соглашения [Segura, Mechoulan, 2017: 28]. Международное признание заслуг Сантоса выразилось в присуждении ему Нобелевской премии мира.

Действительно, по прошествии нескольких лет переговоров перспектива скорого подписания соглашения не вызывала сомнений даже у самых яростных его противников. В пользу этого говорило решительное стремление официальной Боготы оправдать надежды

²⁴ Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace // UN Security Council. 21.04.2017. Available at: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s-2017-272_e.pdf (accessed: 20.05.2019).

²⁵ Ibidem.

и усилия международного сообщества даже ценой непопулярных уступок.

На этом фоне поражение соглашения, вынесенного на общенациональный референдум 2 октября 2016 г. (что не предусматривалось его текстом), выглядело злоеде. В пользу документа высказались 49,76% колумбийцев, в то время как сторонники прочили ему одобрение со стороны не менее 60% населения. Еще более симптоматичной, чем само отсутствие поддержки соглашения, выглядела низкая явка граждан на этот референдум (37,4%)²⁶.

В целом нападки на идею мирных переговоров велись еще до их начала, но стали особенно сильными после формирования движения «Нет» («el No»), включавшего как частных лиц, так и крупные корпорации, юридические фирмы, объединения граждан, пострадавших от конфликта²⁷. Они категорически отвергали предоставление левым радикалам амнистии, не говоря уже об участии их в политической жизни.

Результат референдума стал мощным ресурсом в усилении давления на администрацию со стороны противников соглашения. Президент Сантос был вынужден включить в новый вариант документа целый ряд условий противников мира. Главными из них стали требования не допускать демобилизованных членов FARC, виновных в преступлениях, к выборным и назначаемым государственным должностям, наказать их в соответствии с обычными, а не переходными нормами правосудия, а также амнистировать представителей силовых структур, отбывавших наказание за превышение полномочий. В новом соглашении, подписанном 24 ноября 2016 г., были учтены практически все перечисленные требования. Так, имущество FARC конфисковывалось, а образованная из их представителей политическая партия недополучала 30% финансирования своей деятельности, оказавшись в равном положении с другими. Правительство сохраняло свободу в выборе методов борьбы с запрещенными культурами. Во многом при этом сыграло свою роль

²⁶ Colombian referendum: Voters reject FARC peace deal // BBC News. 03.10.2016. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-37537252> (accessed: 20.05.2019).

²⁷ El No ha sido la campaña más barata y efectiva de la historia // Asuntos Legales. 04.10.2016. Available at: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-no-ha-sido-la-campana-mas-barata-y-mas-efectiva-de-la-historia-2427891> (accessed: 20.05.2019).

давление мирового сообщества, обеспокоенного наметившимся с 2013 г. увеличением площадей посевов коки в Колумбии [Современная организованная преступность..., 2017: 167; Середа, 2017: 103]. В итоге референдум показал, что настроения и влиятельных элит, и значительной массы населения никак не говорят в пользу безболезненного выхода из конфликта. Характер пересмотра соглашения позволил правительству сохранить лицо, однако свидетельствовал о том, что каждый шаг по его реализации будет нести в себе большие политические риски.

Колумбия как постконфликтное государство

Заключение мирного соглашения между правительством Колумбии и FARC сделало задачу достижения «устойчивого мира» еще актуальнее. Объективные показатели развития страны, на первый взгляд, могли значительно способствовать ему. В 2017 г. было зафиксировано в среднем 22 убийства на 100 тыс. жителей, самый низкий показатель за предыдущие 30 лет. Еще в 2010 г. этот показатель составлял 33,67, а в 2002 г. — 68,28²⁸. Колумбия демонстрировала устойчивый экономический рост: по ВВП на душу населения по ППС — с 10,57 тыс. долл. в 2010 г. до 14,5 тыс. долл. в 2017 г.²⁹ С 2014 по 2017 г. наблюдалось сокращение и традиционно высокого уровня неравенства в доходах населения: индекс Джини в 2017 г. снизился до 0,497³⁰. Впрочем, еще на стадии переговоров сторонники соглашения указывали, что для его реализации потребуются не менее 10 лет при затратах свыше 40 млрд долл.³¹ В политическом отношении способствовать сохранению мирного соглашения была призвана и такая важная институциональная мера, как объявление Конституционным

²⁸ Tasa de homicidios en Colombia en 2017 es la más baja en 30 años // El Colombiano. 26.12.2017. Available at: <https://www.elcolombiano.com/colombia/tasa-de-homicidios-en-colombia-bajo-en-2017-GX7918080> (accessed: 20.05.2019).

²⁹ Colombia: GDP per capita, PPP // The World Bank Data. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=CO> (accessed: 20.05.2019).

³⁰ Colombia: GINI index // The World Bank Data. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=CO> (accessed: 20.05.2019).

³¹ Peace will cost Colombia \$44 billion over 10 years, senator says // Reuters. 08.10.2014. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-colombia-rebels-idUSKCN0HX1KC20141008> (accessed: 20.05.2019).

судом страны его положений обязательными к исполнению в течение 12 лет³².

По оценкам Института международных исследований мира Крока при Университете Норт-Дам (США, штат Индиана), который с июня 2017 г. осуществляет мониторинг исполнения условий соглашения, к лету 2018 г. работа велась или уже была завершена по 353 из 578 предусматриваемых им обязательств³³. В 2017 г. был создан Национальный земельный фонд размером 525 тыс. га, в 155 из 170 «приоритетных» муниципалитетов развернулись специальные программы локального развития (Programas del Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET) под руководством избранных «ассамблей», достаточно последовательно ведется работа по Всеобъемлющей аграрной реформе. Несмотря на это, состояние таких направлений, как предоставление возможности обрабатывать землю для тех, кто ранее был этого лишен, гарантии безопасного участия в политической жизни, создание общенациональной системы восстановления истины и недопущение насилия, на большей части территории страны было далеко от положительной оценки³⁴.

FARC к началу демобилизации насчитывали 5675 бойцов, следующая за ними по численности ELN — примерно 1,5 тыс., более мелкие, такие как Армия народного освобождения (EPL), — вообще не более 300 человек. Тем не менее децентрализованный характер делал их еще более сложным субъектом переговоров, чем FARC, а продолжение ими борьбы с применением террористических актов и попытки увеличить доходы от наркотрафика стали серьезным дестабилизирующим фактором. Понимая это, правительство Сантоса в 2016 г. договорилось с лидерами ELN о перемирии, а 7 февраля 2017 г., после освобождения взятых в заложники силовиков, начало в Кито (Эквадор) переговоры с этой второй старейшей повстанческой

³² Corte Constitucional de la República Colombiana. Sentencia C-630/17. Acto legislativo 02 de 2017. Available at: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-630-17.htm> (accessed: 10.01.2020).

³³ State of the implementation of the Colombia Peace Accord. Report 2. December 31, 2016 to May 31, 2018 // Barometer Initiative. Peace Accord Matrix. Kroc Institute for International Peace Studies. Bogota: Kroc Institute, 2018. P. 4. Available at: https://kroc.nd.edu/assets/288008/180830_english_policy_report_2.pdf (accessed: 20.05.2019).

³⁴ Ibid. P. 13–14, 17–18.

организацией [Политические конфликты в Латинской Америке, 2017: 178–180].

Быстрее всего выполнялись обязательства по демобилизации, разоружению и легализации бывшего участника конфликта в лице FARC. К лету 2017 г. все основные силы организации были сконцентрированы в отведенных для этого зонах, сдали около 9 тыс. единиц оружия, 1,7 млн патронов и 40 тонн взрывчатых веществ. Организация раскрыла свои тайные активы, в основном связанные с недвижимостью, на сумму около 330 млн долл.³⁵ В 2017 г. около 20 тыс., а в 2018 г. — более 24 тыс. бывших партизан официально воспользовались возможностями трудоустройства и образования, которые предоставляет Национальное агентство по реинкорпорации (ARN)³⁶. Тем не менее для 8 тыс. демобилизовавшихся партизан нахождение в так называемых карантинных зонах (*zonas vedales*) не принесло запланированного результата. По условиям соглашения они должны были проходить курсы по реинтеграции в мирную жизнь в «полевых условиях», приобретая знания и профессиональные навыки, однако в большинстве случаев поддержка правительства ограничилась денежной субсидией в 220 долл. в месяц. К лету 2018 г. большинство демобилизовавшихся стихийно покинули эти зоны³⁷. Проекты коллективной реинтеграции, в пользу которых высказывалось командование FARC, по большей части остались нереализованными. Существуют лишь отдельные относительно успешные примеры коммун, жители которых, во многом сохранив прежнюю военизированную структуру и иерархию, занимаются сельским хозяйством, содержат кустарные мастерские и ведут торговлю³⁸.

³⁵ Country reports on terrorism 2017: Colombia // U.S. Department of State. 28.09.2018. P. 202–203. Available at: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/crt_2017.pdf (accessed: 20.05.2019).

³⁶ ARN en cifras corte diciembre 2018 // Agencia para la Recincorporación y la Normalización. Available at: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20diciembre%202018.pdf> (accessed: 20.05.2019).

³⁷ Felbab-Brown V. Death by bad implementation? Duque's government and Colombia's peace deal(s) // The Brookings Institute. 24.07.2018. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/07/24/death-by-bad-implementation-the-duque-administration-and-colombias-peace-deals/> (accessed: 20.05.2019).

³⁸ Atuesta M. Colombia's peace experiment: 'Collective reincorporation' // U.S. Institute for Peace. 11.02.2019. Available at: <https://www.usip.org/blog/2019/02/colombias-peace-experiment-collective-reincorporation> (accessed: 20.05.2019).

Не менее болезненно проходит реализация пункта об участии в политической жизни. Уже в 2017 г. FARC были преобразованы в партию «Альтернативная народно-революционная сила» с сохранением прежней аббревиатуры (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC). Таким образом, процесс примирения участников конфликта в случае с Колумбией опережал многие мировые аналоги, особенно в части «перевоспложения» бывших партизан в легальную политическую партию и ее участия в выборах. С одной стороны, это объяснялось традицией Колумбии не отказываться от проведения выборов даже в горячие периоды вооруженного конфликта. С другой стороны, сказалось желание властей и руководства FARC как можно скорее заявить о достигнутом результате. В то же время показательным был провал в Конгрессе инициативы о выделении 16 «округов мира» в зонах, наиболее затронутых конфликтом, которые выставили бы по одному беспартийному кандидату в Палату депутатов на выборах 2018 г. [Taylor, 2018: 98]. Но в целом независимо от будущего результата образование партии и ее регистрация на выборах рассматриваются в научном сообществе как важный шанс и беспрецедентный политический опыт [Phelan, 2018: 845].

Процесс вхождения в постконфликтный период осложнялся для Колумбии совпадением с очередным электоральным циклом. В преддверии парламентских и президентских выборов 2018 г. продолжилось выстраивание новых партийных альянсов. При том что ни одна из партий не критиковала мирное соглашение в целом, силы на крайне правом фланге выступали за ужесточение его условий. Большую активность по-прежнему проявлял сенатор и экс-президент Урибе, располагавший значительной материальной поддержкой части деловых и медийных кругов. Требования левых партий по углублению социальной политики трактовались правыми как «кастро-чавизм» (el Castro Chavismo), а призыв последовательно исполнять меры по реинтеграции и обеспечению безопасности назывался потаканием «террористам»³⁹.

Парламентские выборы, состоявшиеся 11 марта 2018 г., принесли победу правому блоку, хотя и без преобладания какой-либо из партий. Первые три строчки заняли CD (16,41%), Партия радикальных

³⁹ Uribe's academic assault // NACLA. 14.12.2017. Available at: <https://nacla.org/news/2017/12/14/uribe's-academic-assault> (accessed: 10.01.2020).

перемен (Cambio Radical, 14,07%) и Консервативная партия (12,58%). Недавно созданная партия FARC с ее скудными ресурсами и негативным имиджем не могла рассчитывать на весомый результат: за нее проголосовали менее 100 тыс. человек⁴⁰. И всё же по условиям соглашения ее кандидаты заняли положенные им 5 мест в каждой из палат Конгресса. В то же время важно подчеркнуть, что около 12 тыс. голосов за FARC пришлось на столицу страны, особенно на окраинные районы с высокой концентрацией беженцев, где предвыборная работа проходила достаточно успешно⁴¹.

Президентские выборы 28 мая 2018 г. еще раз подчеркнули утрату позиций традиционными партиями и тенденцию к их объединению вокруг ярких программ. В первом туре приняли участие пять коалиций. Лидерство принадлежало «Великому альянсу за Колумбию» (Gran Alianza por Colombia), от которого шел кандидат CD Иван Дуке, долго работавший в Межамериканском банке развития и известный близостью к Урибе, и коалиции «Петро в президенты» (Petro Presidente), выдвинувшей Густаво Петро, в прошлом мэра Боготы и члена демобилизовавшейся в 1990 г. герильи М-19. В ходе предвыборной кампании Дуке акцентировался на задачах повышения благосостояния граждан, борьбы с коррупцией, грозил повторением опыта Венесуэлы в случае прихода к власти левых⁴². Петро выступал за передачу безземельным гражданам более 3 млн га из фонда необрабатываемых земель, а также за повышение налога на недвижимость, полноценную систему государственного здравоохранения и пенсий, тщательный мониторинг исполнения мирного соглашения⁴³. По итогам первого тура голосования 27 мая

⁴⁰ Resultados Elecciones Congreso 2018 // Registraduría Nacional del Estado Civil. Available at: <https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/resultados/99SE/BXXXX/DSE99999.htm> (accessed: 10.01.2020).

⁴¹ Voting for the FARC // NACLA. 17.03.2018. Available at: <https://nacla.org/news/2018/04/20/voting-farc> (accessed: 10.01.2020).

⁴² Colombian president-elect vows to Unite Nation, after peace deal // Reuters. 17.06.2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-colombia-election/colombia-president-elect-vows-to-unite-nation-alter-peace-deal-idUSKBN1JD03R> (accessed: 20.05.2019).

⁴³ Gustavo Petro en sus 10 propuestas para buscar la Presidencia // El Tiempo. 16.06.2018. Available at: <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/las-propuestas-de-gustavo-petro-para-las-elecciones-presidenciales-2018-231466> (accessed: 20.05.2019).

Дуке набрал 39,34%, Петро получил 25,08% голосов избирателей. Во втором туре 17 июня Дуке одержал победу с 54,03% голосов, в то время как Петро повысил свой результат до 41,77%. В обоих турах Петро одержал победу в одних и тех же департаментах (всего он завоевал 9 из 34), расположенных на западе, востоке и юге страны; север и весь центр Колумбии, кроме Боготы, отдали голоса за Дуке⁴⁴. Несмотря на поражение Петро, его результат был самым высоким для левого политика в истории Колумбии XX–XXI вв., что свидетельствовало об актуальности поднятых им проблем в постконфликтной стране.

Администрация Дуке с самого начала своего правления стала проводить более жесткую линию в отношении бывших партизан. Сразу же после победы новый президент пообещал, что добьется изменений в мирном соглашении, выразив возмущение тем, что «террористы и убийцы теперь заседают в Конгрессе»⁴⁵. Министерство внутренних дел и Министерство юстиции настаивают на сужении перечня видов незаконной деятельности, которые могут быть предметом рассмотрения в рамках переходного правосудия, а не обычного уголовного. Объективным союзником правительства в этом вопросе является значительная часть городского населения, не желающая расхода дополнительных бюджетных средств на программы аграрного развития и негативно настроенная к излишне «мягкому» обращению Сантоса с FARC⁴⁶. Эксперты также отмечают зависимость Дуке от поддержки крупных аграриев, которые уже не раз успешно саботировали осуществление земельной реформы и модернизацию сельской инфраструктуры. Не имея возможности отменить соглашение, правительство способно саботировать его

⁴⁴ Resultados Elecciones Presidencia 2018 // Registraduría Nacional del Estado Civil. Available at: https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_pres_2018/resultados/2html/resultados.html (accessed: 20.05.2019).

⁴⁵ Colombia's Santos urges peace as FARC takes seats in Congress // Reuters. 21.07.2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-colombia-politics/colombias-santos-urges-peace-as-farc-take-seats-in-congress-idUSKBN1KA2UU> (accessed: 20.05.2019).

⁴⁶ Isaacson A. What Ivan Duque's win means for securing a lasting peace in Colombia // Washington Office on Latin America (WOLA). 21.06.2018. Available at: <https://www.wola.org/analysis/ivan-duque-new-president-colombia-securing-lasting-peace/> (accessed: 20.05.2019).

путем хронического затягивания реализации его ключевых положений, а также пересмотра отдельных пунктов⁴⁷.

Мигель Себальос, высокий комиссар по вопросам мира при новой администрации, подчеркнул, что «участие в восстании» и преступную деятельность необходимо рассматривать как два независимых явления. Правительство считает недопустимым занятие политических постов для бывших участников конфликта, виновных в преступлениях против человечности, а также для тех, в отношении кого будут найдены доказательства извлечения доходов от наркотрафика в период после 1 декабря 2016 г., когда мирное соглашение вступило в силу. Наконец, приоритетом среди всех мер постконфликтного развития была объявлена борьба с посевами коки⁴⁸. Бескомпромиссность правительства проявилась в прекращении мирных переговоров с ELN в январе 2019 г., после того как организация взяла на себя ответственность за взрыв, совершенный террористом-смертником в Национальной полицейской академии в Боготе и унесший жизни 20 курсантов. Условием для возобновления переговоров был назван полный отказ от всякой незаконной деятельности, в том числе прекращение терактов на объектах инфраструктуры и освобождение заложников [Ивановский, 2019: 299].

Подготовка и проведение выборов 2018 г. обнаружили крайне тревожную тенденцию в сфере общественной безопасности. Вновь, как и в острые периоды вооруженного конфликта, кандидаты и активисты левых партий и независимых движений стали страдать от преследований. Как указано в докладе Human Rights Watch, за 2017–2018 гг. количество этих жертв превысило 100 человек. Такие неопарамилитаристские группировки, как «Гайтанистская самооборона» (Autodefensa Gaitanista), «Черные орлы» и Los Urabeños, запугивали аграрных и профсоюзных активистов, прогоняли крестьян с их земель. В ряде случаев военные переходили к старой практике коллективного обвинения крестьян в пособничестве «диссидентам» FARC (тем, кто отказался сложить оружие по условиям мирного

⁴⁷ Felbab-Brown V. Op. cit.

⁴⁸ Colombia's new president wants to modify the FARC peace accord // WOLA. 30.08.2018. Available at: <https://colombiapace.org/2018/08/30/colombias-new-president-wants-to-modify-the-farc-peace-accord-his-proposals-arent-dealbreakers/> (accessed: 20.05.2019).

соглашения) или ELN. Деятельность партизан и «неопарамилитарес» вынудила только за 2018 г. покинуть свои дома около 48 тыс. человек⁴⁹. По мнению некоторых исследователей, зачастую армия и полиция просто не получали необходимого инструктажа о том, как следует контролировать процесс демобилизации партизан и реагировать на новые преступления. Лишенные инициативы и обученные для выполнения «вспомогательных» функций в контексте «Плана Колумбия», силы безопасности не справлялись со своими задачами [Leal Buitrago, 2018: 95–97].

Самые большие проблемы в этой связи раскрывались в работе Специальной юрисдикции по вопросам мира (Jurisdicción Especial para la Paz, JEP) и Специального отдела по расследованиям (Unidad Especial de Investigación) при Генеральной прокуратуре, который предоставляет данные первому органу⁵⁰. JEP имеет достаточно разветвленную структуру, основными элементами которой являются отдел расследований и обвинения, секретариат во главе с председателем, отдел сбора информации, отдел установления истины и правосудия. Иски могут быть как индивидуальными, так и коллективными. Особую инстанцию представляет Специальный трибунал, выносящий решения после изучения исков и проведения слушаний⁵¹. В рассмотрении исков было решено пойти путем комбинации тех тем, которые были актуальны для конфликтных ситуаций в масштабе всей страны, и наиболее резонансных преступлений на региональном уровне. К концу 2019 г. JEP вела четыре основные группы дел, относящихся к предполагаемым преступлениям герильи и армии в зонах Ураба, Чоко и Антиокия, в том числе затронувших индейские и афроколумбийские общины, дела о похищении людей FARC и использовании в боевых операциях

⁴⁹ Human Rights Watch world report 2019: Colombia // Human Rights Watch. Available at: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/colombia#3a74bb> (accessed: 20.05.2019).

⁵⁰ Decreto 898 del 29 de mayo de 2017: Unidad Especial de Investigación // Gobierno de Colombia. Presidencia. Available at: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20898%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁵¹ ¿Qué es la JEP? // Gobierno de Colombia. Jurisdicción Especial para la Paz. Available at: <https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx> (accessed: 10.01.2020).

несовершеннолетних⁵². По решению депутатов правящей партии CD были назначены 14 дополнительных судей, а дела о преступлениях военных рассматривают на отдельном процессе, поскольку орган «настроен по отношению к армии предвзято»⁵³. Тем самым JEP, начавшая работу со значительной задержкой, получила дополнительные препятствия при рассмотрении одного из важнейших аспектов конфликта.

Противоречивый характер того, как претворяется в жизнь мирное соглашение, уже успел перечеркнуть некоторые из достижений прошлого. С весны 2019 г. правительство Дуке стало настойчиво обосновывать необходимость вернуться к использованию опыления посевов коки с воздуха. В Колумбии оно находилось под запретом Конституционного суда с 2015 г. в связи с указанием ООН на его возможное канцерогенное влияние. Данный шаг породил бурную полемику в Колумбии и мировом экспертном сообществе. Сторонники сохранения мирного соглашения в первоначальном виде, соблюдения его духа и буквы инициировали кампанию «Защитим мир» (Defendamos la Paz, DP), получившую поддержку в национальном Конгрессе. Помимо требования отказаться от этой практики, вновь грозящей разорением крестьянам слаборазвитых районов, движение добивается фиксации прямой связи между бедственным положением локальной экономики и ростом насилия⁵⁴. Тем не менее в сентябре 2019 г. правительство Колумбии, ссылаясь на рост посевов и экспорта коки, заявило о необходимости применения фумигации⁵⁵. На фоне этого едва ли вызывал удивление возврат к вооруженной борьбе около 5 тыс. партизан к лету 2019 г. как в силу неспособности найти

⁵² Acreditación // Gobierno de Colombia. Jurisdicción Especial para la Paz. Available at: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-invita-a-las-victimas-de-secuestro-de-las-farc-ep-a-acreditarse-en-el-caso-01.aspx> (accessed: 10.01.2020).

⁵³ Human Rights Watch world report 2019: Colombia // Human Rights Watch. Available at: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/colombia#3a74bb> (accessed: 20.05.2019).

⁵⁴ Strasser F. Colombia lawmakers debate peace deal challenges // U.S. Institute for Peace. 14.05.2019. Available at: <https://www.usip.org/publications/2019/05/colombia-lawmakers-debate-peace-deal-challenges> (accessed: 10.01.2020).

⁵⁵ Alto Comisionado para la Paz destaca que combinación de estrategias del Gobierno Nacional permitió llegar a erradicación de 98.246 hectáreas de coca // Gobierno de Colombia. Presidencia. 05.09.2019. Available at: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Alto-Comisionado-Paz-combinacion-estrategias-Gobierno-Nacional-permitio-llegar-erradicacion-98246-hectareas-coca-190905.aspx> (accessed: 10.01.2020).

себя в мирной жизни, так и в результате преследований⁵⁶. Демонстрацией эрозии мирного соглашения стал призыв к оружию со стороны Ивана Маркеса и Хесуса Сантрича, двух членов Секретариата FARC и депутатов Конгресса, после многократных обвинений в их адрес о занятиях наркоторговлей⁵⁷.

Неустойчивый колумбийский социум оказался легко подвержен воздействию едва сдерживаемых старых угроз, многие из которых не были в полной мере осознаны в ходе переговоров. Вооруженный конфликт за полвека вызвал серьезные психологические травмы, затронув множество граждан. Разделенное состояние колумбийского общества, которое не могло быть легко преодолено, очень быстро дало о себе знать, сразу поставив под вопрос будущее мирного соглашения. По этой причине внешние спонсоры мира должны были проводить как можно более гибкую политику в отношении латиноамериканской страны, официально вступившей в новый этап развития.

От «Плана Колумбия» к «Мир–Колумбия»: эволюция американской политики в контексте мирного строительства

Изменение расстановки сил в пользу государства к концу 2000-х годов не могло не отразиться на подходе США к взаимодействию с Колумбией и политике предоставления помощи. Поскольку колумбийский кейс был во многом уникальным, значительное влияние на действия Вашингтона оказали изначальные общие представления разработчиков внешней политики администрации Барака Обамы. От предшественников-республиканцев она унаследовала концепцию «3D» («diplomacy, defense, development»), основанную на представлении, что конфликты и угрозы безопасности, в том числе терроризм, могут быть преодолены путем спонсирования социально-экономического развития и укрепления государственных институтов. Однако если администрация Джорджа Буша-младшего слишком тесно увязывала помощь развитию с борьбой с террористической

⁵⁶ Colombia's peace deal promised a new year. So why are these rebels rearming? // The New York Times. 17.05.2019. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/05/17/world/americas/colombia-farc-peace-deal.html> (accessed: 10.01.2020).

⁵⁷ Colombia: FARC deserters return to armed struggle // Latin American Post. 29.08.2019. Available at: <https://latinamericanpost.com/29861-colombia-farc-deserters-return-to-armed-struggle> (accessed: 10.01.2020).

угрозой, то при Обаме и на уровне документов, и в практических шагах применение данного подхода стало более гибким [Бартенев, 2011: 41–42]. Укреплять безопасность союзников и партнеров следовало прежде всего за счет повышения эффективности работы всех институтов. Немаловажным аргументом в пользу этой линии были и бюджетные ограничения в условиях последствий глобального финансового кризиса [Бартенев, 2017: 94–95].

Применительно к Латинской Америке эта новая политика нашла два основных выражения. Во-первых, происходило наметившееся еще при Буше-мл. перенаправление части средств с непосредственной поддержки вооруженных сил и подразделений общественной безопасности, поставок вооружений и оборудования на стимулирование местной экономики и инфраструктуры, совершенствование правовых механизмов и деятельности независимых организаций. Последнее не означало сворачивания программ помощи сектору безопасности: напротив, вовлечение американских государственных ведомств, включая Министерство обороны, ЮЖКОМ и разведывательные службы, становилось еще более глубоким. Речь шла о менее заметном присутствии США, в частности, в форме создания так называемых передовых операционных пунктов (forward operation locations, FOL), юридически принадлежащих стране-партнеру и предусматривающих размещение небольшого контингента американского военного и гражданского персонала. Впервые подобное соглашение США заключили в 2009 г. именно с Колумбией, в результате чего на ее территории появилось семь баз такого типа [Пятаков, 2019: 105–106]. Чаще всего такие пункты позиционируются как центры обучения национальных сил безопасности. Конечной же целью по-прежнему оставалось предотвращение угроз интересам национальной безопасности США из-за неблагоприятной обстановки в отдельных субрегионах Латинской Америки, в том числе торговли наркотиками, усиления уличной преступности, создания ячеек террористических организаций [Mateo, Santos, 2014: 23–35; Ellis, 2019: 30–35].

Во-вторых, на дипломатическом фронте Белый дом и Госдепартамент отошли от свойственного предшественникам унилатерализма, указки странам региона, как им следует проводить внутреннюю и внешнюю политику, в пользу налаживания прочных контактов с

лидерами латиноамериканских государств и умелого использования межамериканских механизмов через ОАГ и ее органы [Suárez-Salazar, Furio, 2011: 74–85]. Тактика «равноправного партнерства» позволила сглаживать трения, возникающие вследствие стремления латиноамериканских лидеров развивать интеграционные объединения без участия США и даже проводить самостоятельную политику коллективной безопасности. Умело лавируя между традиционными партнерами (Мексикой, Колумбией, Перу, Парагваем, Чили, странами Центральной Америки) и левоцентристскими правительствами Аргентины, Бразилии, Уругвая, администрация Обамы укрепляла позиции США, одновременно улучшая их имидж в регионе.

Более того, подобный подход позволял выстраивать мосты и с «боливарианскими» странами, отношения с которыми к концу правления Буша-мл. находились на очень низкой отметке. Несмотря на поддержку оппозиции в Венесуэле и введение персональных санкций, при посредничестве Бразилии Вашингтону удавалось сглаживать противоречия и с официальным Каракасом. Самой громкой инициативой демократов, несомненно, стало беспрецедентное сближение с Кубой, которое привело к открытию в 2014 г. американского посольства, визиту на остров президента Обамы и его встрече с Раулем Кастро, смягчению или снятию целого ряда торговых и иных ограничений [Шишков, 2015; Глазова и др., 2018: 1–3].

Эффективное осуществление политики «демократической безопасности» правительством Урибе и ее некоторая модернизация при Сантосе с сохранением курса на расширение присутствия государства на всей территории страны и принуждение вооруженной оппозиции к миру делали Колумбию важной «лабораторией» стабильности в глазах американского экспертного сообщества и разработчиков внешней политики [Lippe, 2014]. Исход мирного процесса в Колумбии был чрезвычайно важен для Вашингтона еще и потому, что эта страна всё больше рассматривалась как опора в долгосрочной стратегии США в масштабах Западного полушария и за его пределами [Building special operation partnerships in Afghanistan and beyond, 2015: 66–68].

В 2012 г. США и Колумбия подписали План действий по региональному сотрудничеству в сфере безопасности (U.S.–Colombia Action Plan on Regional Security Cooperation). По нему Колумбия

проводила обучение 17 тыс. служащих армии, полиции и национальной гвардии стран Центральной Америки и Карибского бассейна. Основные усилия сосредоточены на совместном патрулировании побережий для противодействия преступной деятельности⁵⁸.

Колумбийский опыт пытались использовать для борьбы с нарастающей активностью наркокартелей в Мексике и криминальных группировок в Центральной Америке путем той же «американизации» планирования специальных операций и следственных действий. Процессы становления картелей и всё большая деполитизация партизан под влиянием наркобизнеса в Мексике рассматривались как аналогичные тому, что ранее имело место в Колумбии⁵⁹. «Периферийная» политическая культура неблагополучных районов Колумбии и Мексики порождала похожие формы контроля со стороны преступного сообщества, приводившие к незаметной подмене им официальных государственных институтов [Duncan, 2014: 28–36]. В то же время ряд исследователей отмечают уникальность колумбийского вооруженного конфликта и местных политических отношений, которые не позволяют автоматически переносить их опыт на другие страны [Paul et al., 2014: 61–78]. Более того, изучение методов американского «патронажа» над латиноамериканскими силами безопасности показывает, что силовое подавление гериллы и преступных группировок и арест их лидеров в дальнейшем приводили к большей эскалации насилия в конкретных районах [Delgado Ramos et al., 2011: 95–102; Dube, Naidu, 2015: 266].

Так или иначе, при активной поддержке США Колумбия заключила соглашения о военном сотрудничестве с Мексикой, Коста-Рикой, Панамой и Перу, участвуя в двусторонних и многосторонних операциях по борьбе с контрабандой и наркотрафиком под контролем ЮЖКОМ. Наконец, в 2013 г. Богота объявила о своем курсе на приобретение статуса регионального партнера НАТО. В альянсе сближение с Колумбией трактовали как возможность найти точку опоры

⁵⁸ Joint press release on the United States–Colombia Action Plan on Regional Security Cooperation // U.S. Department of State. 12.04.2012. Available at: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/04/187928.htm> (accessed: 20.05.2019).

⁵⁹ Llorente M.V. et al. One goal, two struggles: Confronting crime and violence in Mexico and Colombia // Woodrow Wilson Center for Scholars. Latin American Program. Report 32. Washington, D.C.: Wilson Center, 2014. Available at: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Colombia_Mexico_Final.pdf (accessed: 10.01.2020).

в регионе, ранее обделенном его вниманием, для лучшей адаптации к новым вызовам⁶⁰. Военные расходы Колумбии в 2017 г. превысили 10 млрд долл., благодаря чему она сохраняла статус второй военной державы Латинской Америки после Бразилии⁶¹.

В свете этих процессов администрация Обамы воспринимала успех или неудачу мирного урегулирования в Колумбии как проверку на эффективность своего латиноамериканского курса в целом. Этот подход нашел отражение и в Стратегии национальной безопасности 2015 г. Заключение мирного соглашения в Колумбии должно было стать завершением превращения этой страны в стратегического партнера США⁶². В феврале 2016 г. президент Сантос нанес визит в Вашингтон. В ходе него он провозгласил новый национальный проект для постконфликтной стадии развития под названием «Мир–Колумбия» (Colombia Paz, или Peace Colombia). Рассчитанный на пять лет и общую сумму затрат в 633 млн долл., он делал акцент на развитии районов, переходящих из-под контроля повстанцев, а также на нуждах процесса демобилизации. Со своей стороны Обама заявил о готовности выделять на него по 450 млн долл. ежегодно⁶³. Таким образом, «Мир–Колумбия» стал органическим продолжением «Плана Колумбия», вернее, его очередным этапом. С самого начала поддержку мирному процессу оказывал специальный представитель Госдепартамента Бернард Аронсон⁶⁴. О серьезности намерений США говорит тот факт, что во время критической стадии обсуждения принципов демобилизации FARC

⁶⁰ Helbig R., Lasconjarias G. Winning peace and exporting stability: Colombia as NATO's next global partner? // NATO Defense College Research Paper No. 138. May 2017. P. 11–15.

⁶¹ Military expenditure by country, in constant US \$, 1988–2018 // SIPRI Databases. Available at: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988–2018%20in%20constant%20%282017%29%20USD%20%28pdf%29.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁶² U.S. National Security Strategy. February 2015 // Obama White House. 01.02.2015. Available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf (accessed: 20.05.2019).

⁶³ Issacson A. 'Peace Colombia': What's new about it? // WOLA. 15.02.2016. Available at: <https://www.wola.org/analysis/peace-colombia-whats-new-about-it/> (20.05.2019).

⁶⁴ Democratic diplomat, at ease with both guerrillas and the G.O.P. // The New York Times. 06.02.2016. Available at: <https://www.nytimes.com/2016/02/06/world/americas/a-democratic-diplomat-at-ease-with-both-guerrillas-and-the-gop.html> (accessed: 20.05.2019).

весной 2016 г. госсекретарь Джон Керри совершил беспрецедентный шаг, прибыв в Гавану и призвав стороны к соглашению⁶⁵. Наконец, наряду с ООН и ЕС США выступали гарантами мирного процесса.

В распределении статей расходов в запросе на ассигнования в 2017 г. обращает на себя внимание, что Фонд поддержки экономического развития (ESDF, 187 млн долл.) получал практически такое же финансирование, как и все пункты, касавшиеся обеспечения безопасности, включая международное сотрудничество по контролю и правосудию в сфере оборота наркотиков (INCLE, 143 млн долл.), финансирование иностранных военных (FMF, 38,5 млн долл.), анти-террористическую деятельность и разминирование (NADR, 21 млн долл.)⁶⁶. По линии Министерства обороны США в том же году было выделено около 110 млн долл., которые распределялись следующим образом: большая часть (65 млн долл.) приходилась на борьбу с наркотрафиком (Counter-Narcotics), 34 млн долл. — на приобретение и внедрение передовых разведывательных средств и подготовку сил безопасности к соответствующим операциям (Intelligence, Surveillance, Reconnaissance, ISR). Всего 2 млн долл. предназначалось на новую глобальную программу Пентагона «Инициатива по реформированию институтов обороны» (Defense Institutions Reform Initiative, DIRI). Конгресс США выделил на различные компоненты DIRI 391,3 млн долл.⁶⁷

С приходом в Белый дом новой администрации в этой динамике двусторонних отношений произошли весьма существенные изменения. Сокращение дорогостоящих и не вполне оправдывающих себя программ внешней помощи было заявлено в качестве приоритета с самого начала президентства Дональда Трампа. Колумбия была одним из наиболее вероятных объектов этих изменений. И действи-

⁶⁵ U.S. urges Colombia and FARC to sign peace accord // BBC News. 22.03.2016. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-35868451> (accessed: 20.05.2019).

⁶⁶ Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs // U.S. Department of State. 09.02.2016. Available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/252179.pdf> (accessed: 20.05.2019); Colombia: Background and U.S. relations // Congressional Research Service Report R43813. P. 32. 09.02.2019. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43813.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁶⁷ Colombia: Background and U.S. relations // Congressional Research Service Report R43813. P. 33–34. 09.02.2019. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43813.pdf> (accessed: 20.05.2019).

тельно, новый госсекретарь Рекс Тиллерсон вскоре после своего назначения заявил о необходимости пересмотреть условия мирного соглашения и «изучить, до какой степени США смогут оказывать помощь» Колумбии⁶⁸. План «Мир–Колумбия» получил поддержку администрации в ходе первой встречи Трампа и Сантоса в Вашингтоне в мае 2017 г., хотя и весьма сдержанную⁶⁹. Символическим выглядело то, что месяцем ранее на курорте Мар-а-Лаго близ Майами хозяин Белого дома принял экс-президентов Пастрану и Урибе, не скупившихся на критику в адрес Сантоса⁷⁰.

Следующим сюрпризом стала неожиданно резкая критика Колумбии за недостаточные усилия в борьбе с производством и распространением наркотиков в президентском меморандуме о международной наркотической угрозе. В нем указывалось, что Белый дом даже рассматривал возможность полного прекращения помощи, однако не мог пойти на это в свете больших заслуг Боготы в политике безопасности в Латинской Америке⁷¹. Такие предостережения в адрес Колумбии не раздавались из Вашингтона уже почти два десятилетия. Опубликованная в декабре 2017 г. Стратегия национальной безопасности США вообще не содержит упоминаний Колумбии, но уделяет много внимания сплочению стран Латинской Америки на базе демократических ценностей против конкретных внешних (Россия, Китай) и внутренних (Куба, Венесуэла) противников. При этом в пункте, касающемся борьбы с организованной преступностью, наркотрафиком и коррупцией, акцент был явно смещен с присущего прежней администрации «гуманитарного»

⁶⁸ Trump's state nominee raises doubts on Colombia peace pact // Associated Press. 23.01.2017. Available at: <https://apnews.com/849b0e4905c14c55b90a0c068c66e9b3> (accessed: 20.05.2019).

⁶⁹ America first, Colombia second? Peace with the FARC in the age of Trump // The Kennan Institute for Ethics. Duke University. 10.08.2018. Available at <https://kenan.ethics.duke.edu/america-first-colombia-second-peace-with-farc-in-the-age-of-trump/> (accessed: 20.05.2019).

⁷⁰ No hubo encuentro formal entre Uribe, Pastrana y Trump: eso fue lo que realmente pasó // CNN en español. 17.04.2017. Available at: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/04/17/no-hubo-reunion-formal-entre-uribe-pastrana-y-trump-esto-fue-lo-que-realmente-paso/> (accessed: 20.05.2019).

⁷¹ Presidential Memorandum for the Secretary of State: Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2018 // The White House. 13.09.2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-secretary-state-2> (accessed: 20.05.2019).

видения решения этой проблемы на укрепление «военно-полицейского» потенциала государств региона при поддержке США⁷². Проявлением этого стала активизация требований Вашингтона по экстрадиции лидеров наркокартелей. Громким событием стала выдача Колумбией США в апреле 2018 г. руководителя Los Urabeños Даниэля Рендона-Эрреры⁷³.

На 2018 г. в целях предоставления помощи странам Латино-Карибской Америки администрация Трампа запросила у Конгресса 1,1 млрд долл., что на 36% меньше по сравнению с 2017 г. Для Колумбии предназначалось 251 млн долл.: по статье INCLE для нее было запрошено 125 млн долл., статьи FMF и IMET (International Military Education and Training) остались на прежнем уровне (38,5 и 1,4 млн долл. соответственно). Запрос на экономическую помощь (ESDF) выглядел еще скромнее — 105 млн долл.⁷⁴ Тем не менее Конгресс сохранил финансирование в прежнем размере, особо подчеркнув, что Колумбии необходимо «не менее 391 млн долл.»⁷⁵ Примерно такой же сценарий повторился и при планировании бюджета на 2019 г. Запрошенная администрацией на нужды безопасности в Колумбии помощь в размере 265 млн долл. была оставлена Конгрессом на прежнем уровне⁷⁶. В проекте бюджета на 2020 г. общее сокращение финансирования Госдепартамента и USAID составило 23%⁷⁷. Для Колумбии при сохранении запроса

⁷² U.S. National Security Strategy. December 2017 // The White House. 18.12.2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁷³ Meers J. 'Most feared' Colombian cartel boss extradited to the U.S. // Organized Crime and Corruption Reporting Project. 26.04.2018. Available at: <https://www.occrp.org/en/27-ccwatch/cc-watch-briefs/8016-most-feared-colombian-cartel-boss-extradited-to-the-us> (accessed: 20.05.2019).

⁷⁴ Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. FY 2018 // U.S. Department of State. 23.05.2017. Available at: <https://www.state.gov/documents/organization/271013.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁷⁵ S. 1780 — Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriation Act, 2018 // U.S. Congress. 115th Congress. 07.09.2017. Available at: <https://www.congress.gov/115/bills/s1780/BILLS-115s1780pcs.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁷⁶ S. 3180 — Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriation Act, 2019 // U.S. Congress. 115th Congress. 21.06.2018. Available at: <https://www.congress.gov/115/bills/s3180/BILLS-115s3180pcs.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁷⁷ What Trump proposed in his 2020 budget // The Washington Post. 12.03.2019. Available at: https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/politics/trump-budget-2020/?noredirect=on&utm_term=.256ffb904c6a (accessed: 20.05.2019).

по статье ESDF на прежнем уровне (100 млн долл.) произошли заметный рост статьи INCLE (209 млн долл. при запросе на 125 млн долл. в 2018 г. и текущем финансировании в 143 млн долл.) и сокращение статьи FMF до 20 млн долл.⁷⁸

Справедливости ради необходимо отметить, что и при Обаме американская финансовая помощь Колумбии испытывала значительные колебания. Это объяснялось возможностями бюджета США, а также обстановкой в стране-реципиенте. В 2010 г. объем средств, выделенных всеми государственными ведомствами США, составил 795 млн долл., сократившись к 2013 г. до 252 млн долл. В период применения правительством Колумбии централизованных мер по консолидации страны в ходе решающего периода мирных переговоров с FARC объем американской помощи вырос до 840 млн долл., затем вновь сократился в 2016 г. до 325 млн, а при начале ассигнований на проект «Мир–Колумбия» в 2017 г. повысился до 516 млн долл. Тем не менее даже с учетом незавершенной обработки данных за 2019 г. уменьшение ассигнований стало существенным, составив менее 200 млн долл., хотя Колумбия по-прежнему остается главным получателем американской помощи среди стран Латинской Америки⁷⁹.

Критика Вашингтоном недостаточных усилий колумбийского правительства в сфере борьбы с производством наркотиков отчасти была оправданной. По данным Бюро по контролю над оборотом наркотиков Госдепартамента, в 2013–2017 гг. площади посевов коки увеличились на 292%, а выход продукции — на 160%⁸⁰. В 2017 г. Колумбия побила исторический рекорд по производству кокаина: 910 метрических тонн (при 209 тыс. га посевов). В марте 2018 г. в рамках формата высокого диалога по проблеме наркотрафика Колумбия

⁷⁸ Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. FY 2020 // U.S. Department of State. 11.03.2019. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/FY-2020-CBJ-FINAL.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁷⁹ U.S. foreign aid by country: Colombia // United States Agency for International Development (USAID). Available at: https://explorer.usaid.gov/cd/COL?fiscal_year=2019&measure=Obligations (accessed: 25.01.2020).

⁸⁰ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs: Colombia Summary 2018 // U.S. Department of State. Available at: <https://www.state.gov/bureau-of-international-narcotics-and-law-enforcement-affairs-work-by-country/colombia-summary/> (accessed: 20.05.2019).

обязалась добиться 50%-го сокращения производства наркотиков к 2023 г. С американской стороны поддержка оказывалась в создании четырех центров подготовки колумбийских полицейских, юристов и инженеров для реализации плана «социального отвоевания территории» после ухода партизан⁸¹. Новый курс правительства Дуке на «прорыв» в искоренении наркотрафика, несомненно, обеспечил ему взаимопонимание с республиканской администрацией, хотя в ходе первой встречи двух президентов в феврале 2019 г. Трамп лишь немного смягчил свою риторику⁸². Исследователи отмечают, что, несмотря на длительный опыт взаимодействия в сфере безопасности, способность Вашингтона контролировать действия колумбийских властей очень невелика и несет в себе зерна конфликта [Vergara Barrios, 2018: 273–274].

В подготовленном к декабрю 2018 г. исследовании Сената США о работе различных американских ведомств (Госдепартамента, Министерства обороны, Министерства юстиции и USAID) раскрывались ее главные недостатки. Отмечалось, что «альтернативное развитие» работало только в том случае, если имел место постоянный контроль со стороны USAID за выполнением этих программ. Наличие прямой зависимости между уничтожением посевов коки и сокращением производства наркотиков не было выявлено. Итоговая рекомендация сводилась к призыву обеспечить большую координацию действий всех структур по искоренению условий, способствующих устойчивости локальных теневых экономик⁸³.

При этом затраты США при администрации Трампа на осуществление гуманитарных программ нельзя назвать недостаточными. Одно лишь USAID в 2017–2019 гг. потратило 449 млн долл. на содействие разрешению локальных этнических конфликтов с участием индейского и афроколумбийского населения, поддержку

⁸¹ Office of National Drug Control Policy Release // The White House. 28.06.2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/new-annual-data-released-white-house-drug-policy-office-shows-record-high-cocaine-cultivation-production-colombia/> (accessed: 20.05.2019).

⁸² Remarks by President Trump and President Duque of Colombia // The White House. 13.02.2019. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-duque-colombia-bilateral-meeting/> (accessed: 20.05.2019).

⁸³ GAO 19-106: Colombia // U.S. Government Accountability Office. 12.12.2018. Available at: <https://www.gao.gov/assets/700/695952.pdf> (accessed: 20.05.2019).

предпринимателей и мелких фермеров, выполнение условий мирного соглашения на местах⁸⁴.

Значение американской помощи возросло после того, как Колумбия наряду с другими странами Латинской Америки стала испытывать последствия венесуэльского миграционного кризиса. К осени 2019 г. численность венесуэльцев на ее территории достигла 1,4 млн человек. В рамках инициативы «Венесуэльский региональный кризис» за 2017–2019 гг. правительство США предоставило Колумбии 214,6 млн долл. на мероприятия по оказанию медицинской помощи, обеспечение продовольствием, временное размещение и трудоустройство беженцев⁸⁵. Эти усилия были тем более важны в контексте попыток администрации Трампа использовать данную инициативу как плацдарм для объединения стран региона против режима Николаса Мадуро в межамериканском формате, используя уже давно нарастающую напряженность в отношениях Каракаса и Боготы. В этой политике проявилось новое понимание США региональной безопасности, в рамках которого опять же предполагалось использовать потенциал Колумбии, приобретенный ею в ходе преодоления внутреннего вооруженного конфликта.

* * *

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов, относящихся как к процессам выхода из состояния вооруженного конфликта, так и к участию в них внешних игроков. Неотъемлемой чертой всякого внутреннего конфликтного состояния является кризис возможностей государства, которое либо не отвечает задачам развития социума, либо не устраивает влиятельные группы, обладающие широкими экономическими и политическими возможностями. Отличие от гражданской войны, помимо таких объективных показателей, как число жертв, количество сил противоборствующих сторон, масштаб проводимых военных операций, состоит в сохра-

⁸⁴ U.S. foreign aid by country: Colombia // United States Agency for International Development (USAID). Available at: https://explorer.usaid.gov/cd/COL?fiscal_year=2017&implementing_agency_id=1&measure=Obligations (accessed: 20.01.2020).

⁸⁵ Venezuela regional crisis fact sheet // United States Agency for International Development (USAID). 30.09.2019. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/04.10.19_-_USG_Venezuela_Regional_Crisis_Fact_Sheet_2.pdf (accessed: 20.05.2019).

нении государством легитимности (полной или частичной) внутри страны и на международной арене. В этой связи оно неизбежно должно брать на себя функции посредника между основными противниками, заботу о жертвах, а также быть готовым обеспечить многоплановую работу в сфере постконфликтного восстановления. При всех недостатках инструментов миротворчества и поддержания достигнутого мира, которые были разработаны и применяются международными институтами и осмысляются академическим сообществом, единственной заменой им может стать лишь переход конфликта в «замороженное» состояние или «негативный мир». С точки зрения достижения полноценного выхода из вооруженного конфликта важнейшим фактором становится сила или слабость самого государства, большая или меньшая степень его подверженности внешнему воздействию.

В случае со слабым государством задача разгрома или принуждения к миру участников конфликта внешними силами представляется проще, однако осуществление постконфликтного восстановления потребует от спонсоров значительно больших усилий. Напротив, государство, обладающее достаточно высоким уровнем экономического развития, прочными и современными политическими институтами и гражданским обществом, оказывается активным участником собственного умиротворения и восстановления. В то же время от него нельзя ожидать такого же «управляемого» поведения, как от слаборазвитого, особенно в случае, если оно обладает обширной территорией, которую в целом способно контролировать, оказывает активное сопротивление вооруженной оппозиции (если само выступает стороной конфликта) или принуждает конфликтующие силы к миру. Данное обстоятельство подводит к следующей проблеме — правильному определению природы конфликта.

Необходимо признать, что изначально теории урегулирования внутренних вооруженных конфликтов и постконфликтного восстановления подкреплялись эмпирическим опытом этнических и религиозных противостояний, территориальных споров в странах Африки, на Ближнем Востоке, Балканах, в Южной и Юго-Восточной Азии. Государство, в котором корни конфликта имеют в большей степени социально-экономическую природу (пусть и содержат эле-

менты этнических противоречий или регионального соперничества), изначально оказывается в ином положении.

Колумбия, возможно, служит наиболее ярким примером такого государства. В этой «старейшей демократии Латинской Америки» с почти не прерывавшейся электоральной историей государство и отягощенный неравенством и локальными противоречиями социум, казалось, существовали отдельно друг от друга. Фактически количество партизанских и парамилитаристских групп отражало многообразие локальных и региональных конфликтов. Цементирование их с появлением марксистской идеологии, с одной стороны, и представлений о борьбе с леворадикальными настроениями путем репрессивной политики «национальной безопасности» — с другой погрузило Колумбию в вооруженное противостояние на долгие десятилетия. Несомненно, главная роль в официальном завершении борьбы с FARC в 2016 г. принадлежала разным слоям колумбийской элиты и окрепшему гражданскому обществу, сделавшим мир общенациональной задачей.

Опыт Колумбии в первые два десятилетия XXI в. показывает, что государство, охваченное внутренним вооруженным конфликтом, в состоянии создать предпосылки для построения мира при следующих условиях: 1) оно придерживается принятого централизованного плана вкладывать значительные средства в сектор безопасности, осуществляя контроль над его реализацией; 2) оно готово одновременно с этим укреплять экономику и социальную сферу, трансформировать политику безопасности таким образом, чтобы быстро перейти к интеграции пострадавших от конфликта территорий; 3) государство предпринимает шаги по сближению с вооруженной оппозицией — при условии, что оно в состоянии удерживать «монополию на насилие»; 4) как на этапе подготовки к мирным переговорам, так и во время их проведения обозначается будущий «ассоциативный» характер постконфликтного государства с внесением соответствующих изменений в национальное законодательство, возможно, включая конституцию страны; 5) в случае успешного завершения мирных переговоров обеспечивается работа всех ответственных ведомств по реинтеграции бывших участников конфликта и осуществлению беспристрастного правосудия с ограниченным использованием «переходных» норм.

Опыт Колумбии показывает также, что при несоблюдении (или недостаточном, непоследовательном выполнении) этих требований конфликт может быть завершен лишь частично, в виде достижения непрочного примирения. Продолжившие вести борьбу группировки были ослаблены, но это вовсе не обязательно говорит об их скорой естественной смерти. Еще большую опасность представляют сохраняющиеся традиции «парapolитики», вмешательства влиятельных «групп самообороны», наркокартелей и банд в жизнь местных сообществ. Работа внутренних и внешних агентов мира на этом уровне крайне осложнена и не дает надежд на быстрые результаты. Нельзя недооценивать и степень раскола в обществе и политической элите, критическое отношение к тому, как произошел переход к миру.

С самого начала колумбийского конфликта США оказывали поддержку государству в подавлении герильи, во многом подпитывая парамилитаристские группировки, поскольку они компенсировали недостатки сил безопасности. Сосредоточение Вашингтона на борьбе с наркотиками как ключевом элементе региональной политики безопасности в Латинской Америке вызывало соблазн связывать все проблемы Колумбии с ними. В 1990-е годы государству при внешней поддержке удалось разгромить крупнейшие наркокартели, но рост производства наркотиков сделал FARC и другие леворадикальные организации в глазах Вашингтона прежде всего преступными и террористическими сообществами, прикрывающимися номинальной марксистской идеологией. Такая линия мышления не только способствовала стремлению добиться разгрома герильи военнопольцейскими методами, но и поощряла худшее явление местной действительности — парамилитаризм, пользующийся покровительством со стороны армии, крупных собственников и значительной части обывателей. Изменению политики США помогли сигналы со стороны самого колумбийского государства, осуществившего комплексные реформы управления. При этом Богота всегда выступала адептом свободной рыночной экономики и позиционировала себя как верный американский союзник.

Фундаментальное совпадение интересов и ценностных установок стало основой самого долгого проекта финансирования безопасности и развития отдельно взятого государства из американского бюджета. «План Колумбия» прошел в своем развитии несколько этапов, кото-

рые отразили постепенное усиление элементов проблематики развития в политике безопасности. Вместе с тем нельзя не отметить, что собственно задачам мирного урегулирования и постконфликтного восстановления, выявлению глубинных причин конфликта, оказанию помощи колумбийскому правительству в изменении характера социальной политики американские государственные ведомства уделяли не столь много внимания. Основной акцент во внешней помощи со стороны США в ее финансовом, организационном, военно-политическом аспектах делался на задачах ликвидации главной угрозы в виде наркотрафика. Все сопутствующие позитивные изменения, несомненно, поддерживали и укрепляли колумбийскую государственность, но они же привели к тому, что заключенный в 2016 г. мир имеет много черт «негативного». В свете этого более мягкая политика демократических администраций Клинтона и Обамы, хотя и отличалась от прагматичного и «милитаризированного» подхода администраций Буша-мл. и Трампа, имела с ними много общего.

Участие иностранной державы в мирном урегулировании внутреннего вооруженного конфликта должно основываться на целостном представлении о том, каким именно будет постконфликтное государство. С этой целью на каждом этапе предоставления помощи все участвующие в процессе урегулирования правительственные ведомства и негосударственные акторы должны проводить исследование тех сфер, в которых ожидаются перемены, способствующие нейтрализации или окончательному исчезновению причин конфликта. В зависимости от характера последнего, военных, экономических и политических позиций его участников следует проводить оценку соотношения статей ассигнований. Пример помощи Колумбии со стороны США показывает, что последовательная приоритизация вопросов безопасности имеет значительный организующий потенциал, но она же создает риск слишком односторонней оценки результатов предоставляемой помощи, равно как может негативно отразиться на ее эффективности как таковой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. Американские программы помощи зарубежным странам в области безопасности: прошлое, настоящее, будущее (часть 2) // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2017. № 1. С. 93–117.

2. Бартенев В.И. Секьюритизация сферы содействия международному развитию: анализ политического дискурса // Вестник международных организаций. 2011. № 3 (34). С. 37–50.

3. Глазова А.В., Бурых Д.Н., Шишков А.С. и др. Политика администрации Д. Трампа в Латинской Америке: смена курса или преемственность? // Проблемы национальной стратегии. 2018. № 2. С. 1–43.

4. Захарцова А.С. Ключевые тенденции развития Колумбии: отражение вооруженного конфликта // Латинская Америка. 2018. № 9. С. 44–55. DOI: 10.31857/S0044748X0000585-2.

5. Ивановский З.В. Внутренний вооруженный конфликт и проблема многоликого насилия в Колумбии // Латиноамериканский исторический альманах. 2019. № 21. С. 288–306.

6. Ивановский З.В. Колумбия: государство и вооруженная оппозиция // Латиноамериканский исторический альманах. 2011. № 11. С. 234–258.

7. Ивановский З.В. Колумбия: от демократической безопасности к демократическому процветанию // Латинская Америка. 2011. № 5. С. 18–38.

8. Ивановский З.В. Реальная политика и избирательные стратегии Колумбии // Латинская Америка. 2014. № 11. С. 17–39.

9. Политические конфликты в Латинской Америке: вызовы стабильности и новые возможности / Под ред. З.В. Ивановского. М.: ИИА РАН, 2017.

10. Потапов Н.А. «Неопарамилитаризм» в современной Колумбии // Латинская Америка. 2012. № 12. С. 20–26.

11. Пятаков А.Н. Формы военного присутствия США в Латинской Америке в начале XXI века // Политика США в Латинской Америке: традиционные подходы и новые вызовы: Сборник докладов / Под ред. А.В. Глазовой, А.С. Шишкова. М.: РИСИ, 2019. С. 103–115.

12. Середа М.А. Влияние внутренних факторов на разрешение вооруженного конфликта в Колумбии и результат мирных переговоров 2016 г. // Иberoамериканские тетради. 2016. № 4 (14). С. 114–124.

13. Середа М.А. Постконфликтный период в Колумбии // Вестник Брянского государственного университета. 2017. № 1 (31). С. 99–104.

14. Современная организованная преступность в Латинской Америке и странах Карибского бассейна / Под ред. Б.Ф. Мартынова. М.: Весь мир, 2017.

15. Шишков А.С. Политика администрации Б. Обамы в Латинской Америке // Проблемы национальной стратегии. 2015. № 4. С. 44–65.

16. Acemoglu D., Robinson J.A., Santos R.J. The monopoly of violence: Evidence from Colombia // Journal of the European Economic Association. 2013. Vol. 11. Suppl. 1. P. 5–44. DOI: 10.1111/j.1542-4774.2012.01099.x.

17. Barrón M.L. Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de la categoría jurídica // Perfiles latinoamericanos. 2015. Vol. 23. No. 36. P. 121–145.

18. Building special operation partnerships in Afghanistan and beyond. Challenges and best practices from Afghanistan, Iraq and Colombia / Ed. by A. Long. Santa Monica: RAND Corporation, 2015.

19. Ceballos M., Reyes M. El círculo vicioso del desplazamiento forzado: un reto para los municipios. Bogotá: ACIUR, 2009.
20. Chambers P.A. The ambiguity of human rights in Colombia: Reflections on a moral crisis // *Latin American Perspectives*. 2014. Vol. 40. No. 5. P. 118–137. DOI: 10.1177/0094582X13492125.
21. Delgado Ramos G.C., Romano S.M., Ortega Breña M. Politico-economic factors in U.S. foreign policy: The Colombia Plan, the Merida Initiative, and the Obama administration // *Latin American Perspectives*. 2011. Vol. 38. No. 4. P. 93–108. DOI: 10.1177/0094582X11406208.
22. Dube O., Naidu S. Bases, bullets and ballots: The effect of US military aid on political conflict in Colombia // *The Journal of Politics*. 2015. Vol. 77. No. 1. P. 249–267. DOI: 10.3386/w20213.
23. Duncan G. Drug trafficking and political power: Oligopolities of coercion in Colombia and Mexico // *Latin American Perspectives*. 2014. Vol. 41. No. 2. P. 18–42. DOI: 10.1177/0094582X13509071.
24. Ellis R.E. The U.S. military in strategic objectives in Latin America and the Caribbean // *PRISM*. 2019. Vol. 8. No. 1. P. 26–39.
25. Gómez-Suárez A. The geopolitics of the Santos-FARC peace talks. Self-published, 2015.
26. Gómez-Suárez A., Newman J. Safeguarding political guarantees in the Colombian peace process: Have Santos and FARC learn lessons from the past? // *Third World Quarterly*. 2013. Vol. 34. No. 5. P. 819–837. DOI: 10.1080/01436597.2013.800747.
27. González C. Iniciativas de paz en Colombia // *Civilizar*. 2010. Vol. 18. No. 1. P. 35–54.
28. Grajales J. Privatization and fragmentation of violence in Colombia // *Revue française de science politique*. 2017. Vol. 67. No. 2. P. 1–20. DOI: 10.3917/rfsp.672.0329.
29. Grajales J. The rifle and the title: Paramilitary violence, land grab and land control in Colombia // *The Journal of Peasant Studies*. 2011. Vol. 38. No. 4. P. 771–792. DOI: 10.1080/03066150.2011.607701.
30. Gutierrez F., Pinto M., Arenas J.C. et al. The importance of political coalitions in the successful reduction of violence in Colombian cities // *Urban Studies*. 2013. Vol. 50. No. 15. P. 3134–3151. DOI: 10.1177/0042098013487779.
31. Laplante L.J., Theiden K. Transitional justice in times of conflict: Colombia's Ley de Justicia y Paz // *Michigan Journal of International Law*. 2006. Vol. 28. Iss. 1. P. 50–108.
32. Leal Buitrago F. Militares y construcción de paz en la Colombia actual // *Nueva sociedad*. 2018. No. 278. P. 90–99.
33. Lippe S. There is no silver bullet and other lessons from Colombia // *Interagency Journal*. 2014. No. 3–5. P. 23–34.
34. López-López W., Piñeda Marin K., Murcia León M.K. et al. Forgiving perpetrators of violence: Colombian people's position // *Social Indicators Research*. 2013. Vol. 114. No. 2. P. 287–301. DOI 10.1007/s 11205-012-0146-1.

35. MacGinty R. Hybrid peace: The interaction between top-down and bottom-up peace // *Security Dialogue*. 2010. Vol. 41. No. 4. P. 391–412. DOI: 10.1177/0967010610374312.
36. Mateo L.R., Santos A.P. From the US Department of State, USAID and Washington-based think-tanks: The search for ungoverned spaces in South America // *United States national security concerns in Latin America and the Caribbean* / Ed. by G. Prevost, H.E. Vanden, C.O. Campos, L.F. Areyre. New York: Macmillan, 2014. P. 9–40.
37. Nussio E. Desarme, desmovilización y la reintegración de los excombatientes: políticas y actores del postconflicto // *Colombia internacional*. 2013. Vol. 77. P. 8–16. DOI: 10.7440/colombiaint77.2013.01.
38. Nussio E. La vida después de la desmovilización: percepciones, emociones y estrategias de exparamilitares en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, 2012.
39. Paul Ch., Clarke C.P., Serena Ch.C. Mexico is not Colombia: Alternative historical analogies for responding to the challenge of violent drug-trafficking organizations. Santa Monica: RAND Corporation, 2014.
40. Phelan A. Engaging insurgency: The effect of 2016 peace agreement on FARC's political participation // *Studies in Conflict and Terrorism*. 2018. Vol. 40. No. 2. P. 836–852. DOI: 10.1080/1057610X.2018.1432027.
41. Security and post-conflict reconstruction: Dealing with fighters in the aftermath of war / Ed. by R. Muggah. Abingdon; New York: Routledge, 2009.
42. Segura R., Mechoulam M. Made in Havana: How Colombia and the FARC decided to end the war. Oslo: International Peace Institute, 2017.
43. Suárez-Salazar L., Furio V.J. Obama's 'smart strategies' against Latin America: Continuity and changes // *Latin American Perspectives*. 2011. Vol. 38. No. 4. P. 73–92. DOI: 10.1177/0094582X11406844.
44. Taylor S.V. Colombia: Using elections and electoral institutions to promote peace // *Review of International Affairs*. 2018. Vol. 38. No. 1. P. 93–104. DOI: 10.1353/sais.2018.0008.
45. Taylor S.V. The state of democracy in Colombia: More voting, less violence? // *The Latin Americanist*. 2016. P. 169–190. DOI: 10.1111/tla.12082.
46. Ugarriza J.E. When war adversaries talk: The experimental effect of engagement rules on postconflict deliberation // *Latin American Politics and Society*. 2016. Vol. 58. No. 3. P. 77–98. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2016.00319.x.
47. Vega Sánchez A. Internal displacement and urbanization in Colombia: Policy challenges for a country in conflict. Unpublished Master's dissertation. Ithaca: Cornell University, 2012.
48. Vergara Barrios M.J. The United States international aid to the new stage of Colombia: A new era for bilateral and international cooperation // *Revista internacional de cooperación y desarrollo*. 2018. Vol. 5. No. 2. P. 262–281.
49. Wienand S., Tremaria S. Paramilitarism in a post-demobilization context? Insights from the Department of Antioquia in Colombia // *European Review of*

Latin American and Caribbean Studies. 2017. No. 103. P. 25–50. DOI: 10.18352/erlacs.10161.

50. Wolf S. Post-conflict state building: The debate on institutional choice // Third World Quarterly. 2011. Vol. 32. No. 10. P. 1777–1802. DOI: 10.1080/01436597.2011.610574.

A.A. Manukhin

**PROMOTING INTERNAL ARMED CONFLICT
RESOLUTION AND PEACEBUILDING:
THE CASE OF THE U.S.-COLOMBIA RELATIONS
(PART II)**

*Institute for Latin American Studies,
Russian Academy of Sciences
115035, Moscow, Bolshaya Ordynka Str., 21/16*

*Institute for the U.S. and Canadian Studies,
Russian Academy of Sciences
121069, Moscow, Khlebnny Per., 2/3*

In the present paper the author continues the study of the challenges faced by Colombia in its struggle to overcome the internal armed conflict, as well as the role of the United States in this process. By 2010 the confrontation between the government forces and the armed rebels had reached a breaking point opening the way to a successful conclusion of the Government of Colombia–FARC peace negotiations and the beginning of the country’s post-conflict reconstruction. The paper thoroughly examines the negotiations process, identifies the key disputed issues and the measures outlined for their resolution, including mechanisms of transitional justice, agrarian reform, programmes for demobilization and reintegration of the former combatants. The results of these talks laid the foundation for the historic Peace Accord of September 26, 2016. However, against all hopes and expectations, the agreement failed to bring an end to the long-standing internal conflict in Colombia. The failure of the national referendum, which was designed to approve the agreement, not only revealed deep divisions in the society, but forced the government to make serious concessions to the opponents of the negotiations with FARC. The author emphasizes the growing erosion of the hard-won consensus in the Colombian society, accompanied by the consolidation of the right-wing conservative camp. In this context the role of external sponsors of the peaceful agreement in general and the United States in particular becomes crucial. The paper presents a comparative analysis of approaches to providing aid to Colombia demonstrated by the administra-

tions of Barack Obama and Donald Trump. The author concludes that despite substantial differences, for both administrations the ultimate objective was national security of the United States. That was clearly demonstrated by the fact that the US foreign aid to Colombia focused primarily on the fight against the illegal production of and trafficking in drugs, while the issues of peacebuilding and post-conflict reconstruction received less attention. Assessing Colombia's experience in overcoming the internal conflict and the role of the United States in that process, the author concludes that although prioritization of security issues may have a considerable organizing potential, at the same time it may be detrimental to the process of post-conflict reconstruction in general.

Keywords: internal armed conflict, post-conflict reconstruction, Colombia, the United States, foreign aid, fragile states, drug trafficking.

About the author: *Alexey A. Manukhin* — PhD (History), Senior Research Fellow, Center of Political Studies, Institute for Latin American Studies; Senior Research Fellow, Center for Regional Problems, Institute for the US and Canadian Studies (e-mail: warcraftdouble@yandex.ru).

REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2017. Amerikanskije programmy pomoshchi zarubezhnyim stranam v oblasti bezopasnosti: proshloe, nastoyashchee, budushchee (chast' 2) [U.S. security assistance programs: Past, present, future (Part II)]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 1, pp. 93–117. (In Russ.)
2. Bartenev V.I. 2011. Sek'yuritizatsiya sfery sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu: analiz politicheskogo diskursa [Securitization of international development aid: Political discourse analysis]. *International Organisations Research Journal*, no. 3 (34), pp. 37–50. (In Russ.)
3. Glazova A.V., Burykh D.N., Shishkov A.S. et al. 2018. Politika administratsii D. Trampa v Latinskoi Amerike: smena kursa ili preemstvennost'? [The Trump administration's Latin America policy: A shift or a succession?]. *Problemy natsional'noi strategii*, no. 2, pp. 1–43. (In Russ.)
4. Zakhartsova A.S. 2018. Klyucheveye tendentsii razvitiya Kolumbii: otrazhenie vooruzhennogo konflikta [Key tendencies of the Colombian development in the context of the armed conflict]. *Latinskaya Amerika*, no. 9, pp. 44–55. DOI: 10.31857/S0044748X0000585-2. (In Russ.)
5. Ivanovskii Z.V. 2019. Vnutrennii vooruzhennyi konflikt i problema mnogolikogo nasiliya v Kolumbii [Internal armed conflict and the problem of the multifaceted violence]. *Latinoamerikanskii istoricheskii al'manakh*, no. 21, pp. 288–306. (In Russ.)
6. Ivanovskii Z.V. 2011a. Kolumbiya: gosudarstvo i vooruzhennaya oppozitsiya [Colombia: State and the armed opposition]. *Latinoamerikanskii istoricheskii al'manakh*, no. 11, pp. 234–258. (In Russ.)

7. Ivanovskii Z.V. 2011b. Kolumbiya: ot demokraticheskoi bezopasnosti k demokraticheskomu protsvetaniyu [Colombia: de la seguridad democratica hacia la prosperidad democratica]. *Latinskaya Amerika*, no. 5, pp. 18–38. (In Russ.)

8. Ivanovskii Z.V. 2014. Real'naya politika i izbiratel'nye strategii Kolumbii [La politica real y las estrategias electorales de Colombia]. *Latinskaya Amerika*, no. 11, pp. 17–39. (In Russ.)

9. Ivanovskii Z.V. (ed.). 2017. *Politicheskie konflikty v Latinskoj Amerike: vyzovy stabilnosti i novye vozmozhnosti* [Political conflicts in Latin America: Challenges to stability and new opportunities]. Moscow, ILA RAN Publ. (In Russ.)

10. Potapov N.A. 2012. 'Neoparamilitarizm' v sovremennoi Kolumbii [Neo-paramilitarism in contemporary Colombia]. *Latinskaya Amerika*, no. 12, pp. 20–26. (In Russ.)

11. Pyatakov A.N. 2019. Formy voennogo prisutstviya SShA v Latinskoj Amerike v nachale XXI veka [The U.S. military presence in Latin America in the beginning of the 21st century]. In Glazova A.V., Shishkov A.S. (eds.). *Politika SShA v Latinskoj Amerike: traditsionnye podkhody i novye vyzovy* [U.S. policy in Latin America, Traditional approaches and new challenges]. Moscow, RISI Publ., pp. 103–115. (In Russ.)

12. Sereda M.A. 2016. Vliyanie vnutrennikh faktorov na razreshenie voruzhennogo konflikta v Kolumbii i rezul'tat mirnykh peregovorov 2016 g. [The influence of the internal factors on the resolution of the Colombian armed conflict and the result of the 2016 peace talks]. *Iberoamerikanskije tetradi*, no. 4, pp. 114–124. (In Russ.)

13. Sereda M.A. 2017. Postkonfliktnyi period v Kolumbii [Post-conflict period in Colombia]. *Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 1, pp. 99–104. (In Russ.)

14. Martynov B.F. (ed.). 2017. *Sovremennaya organizovannaya prestupnost' v Latinskoj Amerike i stranakh Karibskogo basseina* [Contemporary organized crime in Latin America and the Caribbean]. Moscow, Ves' mir Publ. (In Russ.)

15. Shishkov A.S. 2015. Politika administratsii B. Obamy v Latinskoj Amerike [The Obama administration's Latin American policy]. *Problemy natsional'noi strategii*, no. 4 (31), pp. 44–65. (In Russ.)

16. Acemoglu D., Robinson J.A., Santos R.J. 2013. The monopoly of violence: Evidence from Colombia. *Journal of the European Economic Association*, vol. 11, pp. 5–44. DOI: 10.1111/j.1542-4774.2012.01099.x.

17. Barrón M.L. 2015. Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de la categoría jurídica. *Perfiles latinoamericanos*, vol. 23, no. 36, pp. 121–145.

18. Long A. (ed.). 2015. *Building special operation partnerships in Afghanistan and beyond. Challenges and best practices from Afghanistan, Iraq and Colombia*. Santa Monica, RAND Corporation.

19. Ceballos M., Reyes M. 2009. *El círculo vicioso del desplazamiento forzado: un reto para los municipios*. Bogotá, ACIUR.

20. Chambers P.A. 2014. The ambiguity of human rights in Colombia: Reflections on a moral crisis. *Latin American Perspectives*, vol. 40, no. 5, pp. 118–137. DOI: 10.1177/0094582X13492125.
21. Delgado Ramos G.C., Romano S.M., Ortega Breña M. 2011. Politico-economic factors in U.S. foreign policy: The Colombia Plan, the Merida Initiative, and the Obama administration. *Latin American Perspectives*, vol. 38, no. 4, pp. 93–108.
22. Dube O., Naidu S. 2015. Bases, bullets and ballots: The effect of US military aid on political conflict in Colombia. *The Journal of Politics*, vol. 77, no. 1, pp. 249–267. DOI: 10.3386/w20213.
23. Duncan G. 2014. Drug trafficking and political power: Oligopolitics of coercion in Colombia and Mexico. *Latin American Perspectives*, vol. 41, no. 2, pp. 18–42. DOI: 10.1177/0094582X13509071.
24. Ellis R.E. 2019. The U.S. military in strategic objectives in Latin America and the Caribbean. *PRISM*, vol. 8, no. 1, pp. 26–39.
25. Gómez-Suárez A. 2015. *The geopolitics of the Santos-FARC peace talks*. Self-published.
26. Gómez-Suárez A., Newman J. 2013. Safeguarding political guarantees in the Colombian peace process: Have Santos and FARC learn lessons from the past? *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 5, pp. 819–837. DOI: 10.1080/01436597.2013.800747.
27. González C. 2010. Iniciativas de paz en Colombia. *Civilizar*, vol. 18, no. 1, pp. 35–54.
28. Grajales J. 2017. Privatization and fragmentation of violence in Colombia. *Revue française de science politique*, vol. 67, no. 2, pp. 1–20. DOI: 10.3917/rfsp.672.0329.
29. Grajales J. 2011. The rifle and the title: Paramilitary violence, land grab and land control in Colombia. *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 4, pp. 771–792. DOI: 10.1080/03066150.2011.607701.
30. Gutierrez F., Pinto M., Arenas J.C. et al. 2013. The importance of political coalitions in the successful reduction of violence in Colombian cities. *Urban Studies*, vol. 50, no. 15, pp. 3134–3151. DOI: 10.1177/0042098013487779.
31. Laplante L.J., Theiden K. 2006. Transitional justice in times of conflict: Colombia's Ley de Justicia y Paz. *Michigan Journal of International Law*, vol. 28, iss. 1, pp. 50–108.
32. Leal Buitrago F. 2018. Militares y construcción de paz en la Colombia actual. *Nueva sociedad*, no. 278, pp. 90–99.
33. Lippe S. 2014. There is no silver bullet and other lessons from Colombia. *Interagency Journal*, no. 3–5, pp. 23–34.
34. López-López W., Piñeda Marin K., Murcia León M.K. et al. 2013. Forgiving perpetrators of violence: Colombian people's position. *Social Indicators Research*, vol. 114, no. 2, pp. 287–301. DOI 10.1007/s 11205-012-0146-1.
35. MacGinty R. 2010. Hybrid peace: The interaction between top-down and bottom-up peace. *Security Dialogue*, vol. 41, no. 4, pp. 391–412. DOI: 10.1177/0967010610374312.

36. Mateo L.R., Santos A.P. 2014. From the US Department of State, USAID and Washington-Based think-tanks: The search for ungoverned spaces in South America. In Prevost G., Vanden H.E., Campos C.O., Areyre L.F. (eds.). *United States national security concerns in Latin America and the Caribbean*. New York, Palgrave Macmillan, pp. 9–40.

37. Nussio E. 2013. Desarme, desmovilización y la reintegración de los excombatientes: políticas y actores del postconflicto. *Colombia internacional*, vol. 77, pp. 8–16. DOI: 10.7440/colombiaint77.2013.01.

38. Nussio E. 2012. *La vida después de la desmovilización: percepciones, emociones y estrategias de exparamilitares en Colombia*. Bogotá, Universidad de los Andes.

39. Paul Ch., Clarke C.P., Serena Ch.C. 2014. *Mexico is not Colombia: Alternative historical analogies for responding to the challenge of violent drug-trafficking organizations*. Santa Monica, RAND Corporation.

40. Phelan A. 2018. Engaging insurgency: The effect of 2016 peace agreement on FARC's political participation. *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 42, no. 9, pp. 836–852. DOI: 10.1080/1057610X.2018.1432027.

41. Muggah R. (ed.). 2009. *Security and post-conflict reconstruction: Dealing with fighters in the aftermath of war*. Abingdon, New York, Routledge.

42. Segura R., Mechoulam M. 2017. *Made in Havana: How Colombia and the FARC decided to end the war*. Oslo, International Peace Institute.

43. Suárez-Salazar L., Furio V.J. 2011. Obama's 'smart strategies' against Latin America: Continuity and changes. *Latin American Perspectives*, vol. 38, no. 4, pp. 73–92. DOI: 10.1177/0094582X11406844.

44. Taylor S.V. 2018. Colombia: Using elections and electoral institutions to promote peace. *Review of International Affairs*, vol. 38, no. 1, pp. 93–104. DOI: 10.1353/sais.2018.0008.

45. Taylor S.V. 2016. The state of democracy in Colombia: More voting, less violence? *The Latin Americanist*, pp. 169–190. DOI: 10.1111/tla.12082.

46. Ugarriza J.E. 2016. When war adversaries talk: The experimental effect of engagement rules on postconflict deliberation. *Latin American Politics and Society*, vol. 58, no. 3, pp. 77–98. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2016.00319.x.

47. Vega Sánchez A. 2012. *Internal displacement and urbanization in Colombia: Policy challenges for a country in conflict*. Unpublished Master's dissertation. Ithaca, Cornell University.

48. Vergara Barrios M.J. 2018. The United States international aid to the new stage of Colombia: A new era for bilateral and international cooperation. *Revista internacional de cooperación y desarrollo*, vol. 5, no. 2, pp. 262–281.

49. Wienand S., Tremaria S. 2017. Paramilitarism in a post-demobilization context? Insights from the Department of Antioquia in Colombia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, no. 103, pp. 25–50. DOI: 10.18352/erlacs.10161.

50. Wolf S. 2011. Post-conflict state building: The debate on institutional choice. *Third World Quarterly*, vol. 32, no. 10, pp. 1777–1802. DOI: 10.1080/01436597.2011.610574.