

А. А. НОСАЧ

ПЕРЕГОВОРЫ О МИРНОМ УРЕГУЛИРОВАНИИ В СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ (1993–1998 ГГ.): ФАКТОРЫ УСПЕХА

Артемий Александрович Носач, студент 4 курса
Факультета международных отношений МГИМО МИД России.
E-mail: artemiy.nosach@rambler.ru

Аннотация. В статье рассматривается финальная стадия переговоров об урегулировании конфликта в Северной Ирландии (1993–1998 гг.), в результате которых было заключено Соглашение Страстной Пятницы, и по сей день определяющее конституционный статус провинции. После краткого обзора истории североирландского противостояния дается характеристика позиций заинтересованных сторон, описывается ход переговоров, проводится анализ итогового соглашения. Автор приходит к выводу, что в основе успеха переговорного процесса лежали следующие факторы: максимально широкий учет мнений партий и группировок, вовлеченных в конфликт; адекватная расстановка приоритетных задач на переговорах; использование в качестве основы для урегулирования принципов равноправия сторон и примата воли населения, высказанной демократическим путем.

Ключевые слова: Северная Ирландия, Ольстер, Соглашение Страстной Пятницы, Белфастское соглашение, процесс мирного урегулирования в Северной Ирландии, англо-ирландские отношения.

Тема данного исследования актуальна по двум причинам. Во-первых, отношения между двумя основными этноконфессиональными группами населения Северной Ирландии, ирландцами-католиками и протестантами английского и шотландского происхождения, все еще являются напряженными, а потому ситуация в провинции остается нестабильной. Более года местным партиям не удастся сформировать правительство, что грозит приостановлением автономии региона и введением прямого управления из Лондона¹. На фоне переговоров о Брексите (56 % жителей Ольстера² голосовали против выхода королевства из ЕС)³ и роста националистических настроений по всей Европе в Северной Ирландии наблюдается увеличение числа сторонников воссоединения Ирландии: по различным данным, их доля в населении провинции составляет уже от 33 %⁴ до 50 %⁵. Наконец, не прекращаются споры о статусе ирландского языка

¹ No Prospect of Deal to Restore Northern Ireland Executive: Arlene Foster. Belfast Telegraph, February 14, 2018. URL: <https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/northern-ireland/no-prospect-of-deal-to-restore-northern-ireland-executive-arlene-foster-36604277.html>

² Ольстер – историческая ирландская провинция, включающая шесть графств, входящих в состав Соединенного Королевства, и три графства, входящих в состав Ирландии; несмотря на некоторое несоответствие между понятиями «Ольстер» и «Северная Ирландия», в широком обиходе эти названия часто используются в качестве синонимов. Обычно республиканцы предпочитают говорить «Северная Ирландия», а юнионисты – «Ольстер».

³ EU referendum results. The Electoral Commission of the United Kingdom, 2016. URL: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>

⁴ Opinion Poll Finds 1/3 in Favour of Irish Unity. The Irish News, October 26, 2017. URL: <https://www.irishnews.com/news/northernirelandnews/2017/10/26/news/opinion-poll-finds-one-third-in-favour-irish-unity-1171518/>

⁵ The Price of Brexit? Support for United Ireland Soars after Border Talks Chaos. Sunday Express, December 29, 2017. URL: <https://www.express.co.uk/news/politics/897526/brexit-irish-border-poll-united-ireland>

и о расследовании преступлений, совершенных членами незаконных вооруженных формирований в период «Смуты» (1968–1998 гг.). Всё это заставляет вновь обратиться к событиям прошлого, ведь опыт, полученный в процессе выработки и согласования Соглашения Страстной Пятницы, может помочь в решении современных ирландских проблем.

Во-вторых, в мире и по сей день имеется множество неразрешенных конфликтов, в том числе этноконфессиональных. Те приемы и принципы, которые были использованы в Ольстере, применимы (с поправкой на специфику) и для урегулирования других конфликтов.

Цель данной работы – изучить финальную стадию (февраль 1993 – апрель 1998 гг.) переговоров об урегулировании в Северной Ирландии и определить, благодаря чему участникам переговоров удалось достичь соглашения. Для этого необходимо рассмотреть историю северо-ирландского противостояния, выявить позиции сторон перед переговорами, проследить ход переговорного процесса и дать оценку Соглашению Страстной Пятницы.

ИСТОРИЯ КОНФЛИКТА В СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ

Колонизация активизировалась после разрушительного ирландского похода Кромвеля, в результате которого погибло более трети населения Ирландии [1, с. 74], и вскоре на северо-востоке острова большинство населения стали составлять протестанты.

В начале XX в. в Ирландии широкий размах приобрела борьба за гомруль (от англ. home rule – самоуправление), однако жители северо-восточных графств не поддержали ее и высказались за сохранение статус-кво, заявив о своей преданности британской короне [7, р. 59]. В результате после ирландской войны за независимость в соответствии с законом «Об управлении Ирландией» 1920 г. и англо-ирландским договором 1921 г. произошел раздел острова. 6 северных графств и 26 южных получили возможность создать собственные парламенты⁶, однако если Югу был предоставлен «тот же статус в рамках Британской империи, что имеет Канадский доминион»⁷, то на Севере протестантское большинство изъявило желание остаться в составе Соединенного Королевства.

После раздела Ирландии к северу от границы на фоне роста протестантского фундаментализма сохранилась и даже расширилась дискриминация в отношении католического меньшинства. В частности, для католиков действовал ряд ограничений при приеме на работу, распределении социального жилья и формировании избирательных округов (их границы были установлены таким образом, чтобы обеспечить максимально широкое представительство протестантов в парламенте). Большинство безработных также были католиками [5, с. 136–138].

Во второй половине XX в. католики развернули широкомасштабную борьбу за улучшение своего положения. В ответ на волну протестных маршей, прошедших по всему региону, северо-ирландское правительство пошло лишь на незначительные уступки. Участились уличные столкновения между католиками и протестантами. Одновременно власти предприняли ряд противоречивых действий, в том числе увеличили контингент британских войск с 2 до 21 тыс. [14, р. 398], приостановили действие автономии провинции (управление осуществлялось напрямую из Лондона) и ввели в 1971 г. интернирование – практику заключения в тюрьму без суда и следствия. Особый резонанс имели трагические события, известные как «Кровавое воскресенье», когда в январе 1972 г. солдаты открыли огонь по мирным протестующим в городе Лондондерри, в результате чего погибло 14 человек. Вследствие этого среди католического населения широкую популярность стали приобретать идеи ирландского национализма (стремление вернуть северные графства в состав Ирландии) и радикальные методы борьбы – партизанская война и терроризм.

Так началась Смута – период политической и экономической нестабильности в Северной Ирландии, вызванной вооруженным противостоянием между отдельными группами католиков (республиканцами, националистами) и отдельными группами протестантов (юнионистами, лоялистами). Незаконные вооруженные формирования республиканцев (самое известное из них – «временная» Ирландская республиканская армия, ИРА) нападали на полицейских

⁶ Government of Ireland Act, 1920. The National Archives of the United Kingdom. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/10-11/67/contents/enacted>

⁷ Anglo-Irish Treaty of 6 December 1921. The National Archives of Ireland. URL: <http://treaty.nationalarchives.ie/document-gallery/anglo-irish-treaty-6-december-1921/anglo-irish-treaty-6-december-1921-page-1/>

и военных, устраивали теракты, жертвами которых становились протестанты. В ответ группировки юнионистов (основные – Ассоциация обороны Ольстера и Добровольческие силы Ольстера) предпринимали аналогичные действия против католиков. Британское и ирландское правительства несколько раз пытались урегулировать конфликт мирными средствами, но безуспешно. Юнионисты болезненно реагировали на любые уступки со стороны Британии (например, Саннингдейлское соглашение 1973 г. не было реализовано из-за стачки протестантского Рабочего совета Ольстера [18, р. 270]), а Лондон и Дублин часто принимали решения без достаточного учета мнений противоборствующих сторон (англо-ирландское соглашение 1985 г. оказалось неудачным «из-за того, что британское правительство ранее не удосужилось проконсультироваться с юнионистами» [3, с. 69]).

Однако к началу 1990-х гг. возникла более благоприятная ситуация для переговоров. Во-первых, «произошли изменения в сознании североирландского населения, уставшего от десятилетия кровопролития» [5, с. 151] (жертвами конфликта стали 3 600 человек⁸, люди устали жить в состоянии страха). Во-вторых, как отмечает Джон Хьюм, один из лидеров республиканцев, развитие европейской интеграции, передача части суверенитета на наднациональный уровень «внесли фундаментальные изменения в британо-ирландские отношения» [12, р. 112]: молодое поколение всё чаще отдавало приоритет не британской или ирландской, а общеевропейской идентичности. В-третьих, в 1988–1993 гг. прошли успешные переговоры между лидерами умеренного и радикального крыла националистов («процесс Хьюма-Адамса»), и руководство ИРА согласилось на диалог с британцами. С этого момента и начался финальный и наиболее успешный этап процесса мирного урегулирования в Северной Ирландии.

ПОЗИЦИИ СТОРОН ПЕРЕД НАЧАЛОМ ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ СТАДИИ ПЕРЕГОВОРОВ

Республиканцы. Интересы националистов представляли две основные партии: умеренная Социал-демократическая и лейбористская партия (СДЛП) во главе с Джоном Хьюмом и более радикальная – Шинн Фейн (в переводе с ирландского – «мы сами»), названная в честь одноименного движения, которое возглавило борьбу ирландцев за независимость в ходе англо-ирландской войны. Шинн Фейн, руководителем которой был Джерри Адамс, де-факто представляла собой политическое крыло ИРА.

СДЛП и Шинн Фейн удалось согласовать позиции в рамках процесса Хьюма-Адамса, однако изначально их подходы значительно различались. СДЛП, которая в первое время позиционировала себя как «нейтральную левоцентристскую партию» [14, р. 400], выступала не столько за воссоединение Ольстера с Республикой Ирландией, сколько за признание политических и социальных прав католического меньшинства, в том числе «права всего ирландского народа на самоопределение»⁹. Ирландское самоопределение понималось в СДЛП как предоставление Дублину возможности в той или иной степени участвовать в управлении Северной Ирландией. Не отрицались и права протестантов: Джон Хьюм писал, что «в основе единства и стабильности любого общества лежит признание его многообразия» [12, р. 123] и мир на острове может быть достигнут только путем соглашения между республиканцами и юнионистами. В СДЛП верили словам П. Брука, британского министра по делам Северной Ирландии, который заявлял, что «у Великобритании нет никаких корыстных стратегических и экономических интересов в Ирландии», и считали «основным препятствием» на пути к миру «юнионистское сообщество» [16].

Лидеры Шинн Фейн, по сравнению со своими коллегами из СДЛП, доверяли британскому правительству гораздо меньше. ИРА и ее политическое крыло стояли во главе борьбы за воссоединение Ирландии, причем до начала 1980-х гг. для достижения этой цели они предпочитали использовать насильственные методы, вероятно, надеясь, как отмечал Джон Мейджор, «взрывами проложить себе дорогу к столу переговоров» [15, р. 444].

К началу 1980-х гг. стало очевидно, что такая тактика не приносит плоды, и Шинн Фейн постепенно включилась в политический процесс. Лучше всех необходимость перемен почувствовал Джерри Адамс, который возглавил партию в середине 1980-х гг. и в конце концов согласился

⁸ The Troubles: 30 Years of Conflict in Northern Ireland (1968–1998). BBC History, 2018. URL: <http://www.bbc.co.uk/history/troubles>

⁹ John Hume / Gerry Adams Statement. April 23, 1993. URL: <http://www.sinnfein.ie/contents/15217>

на альянс с Хьюмом. Для этого ему пришлось существенно смягчить позицию Шинн Фейн по ряду вопросов, что подразумевало, в частности, «курс на национальное примирение» и «достижение согласия среди ирландского народа»¹⁰.

Юнионисты. Лоялисты были представлены достаточно умеренной Ольстерской юнионистской партией (ОЮП, руководители в изучаемый период: Джеймс Молино и с 1995 г. — Дэвид Тримбл), имевшей больше всего сторонников среди протестантов, и более радикальной Демократической юнионистской партией (ДЮП) под началом Яна Пейсли. До 1995 г. первую из них возглавлял Д. Молино, однако в результате внутривнутрипартийной борьбы партию возглавил Дэвид Тримбл, «прагматик, не боявшийся идти на сделки с дьяволом» [15, р. 408]. Он был готов согласиться на ряд уступок националистам (в частности, позволить Дублину играть консультативную роль в управлении Севером), но взамен добивался восстановления сильных и эффективных органов самоуправления в Северной Ирландии, контроль над которыми сохранился бы за юнионистами. Столь мягкая позиция привела к разрушению внутривнутрипартийной дисциплины. Как отмечал Тони Блэр, члены ОЮП «отнюдь не рассматривали поддержку своего лидера как обязанность» [6, р. 168]. Иначе говоря, в партии существовали и сторонники более жесткого курса.

Что же касается ДЮП, то у руля этой партии остался член Оранжевого ордена и радикальный протестант Ян Пейсли, отказывавшийся вступать в любые контакты с Шинн Фейн и выступавший за сохранение полного объема политических и социальных привилегий протестантов любой ценой. Он считал, что «партнерство с кровавыми террористами из ИРА, убившими наших близких, разрушившими нашу страну, сжегшими наши церкви и подвергшими насилию наш народ» — это позор и предательство [9].

Соединенное Королевство. Позиции консервативного правительства Мейджора (1990—1997 гг.) и лейбористского правительства Блэра (1997—2007 гг.) по североирландской проблеме в общих чертах были схожими. Заклучались они примерно в следующем:

- 1) Необходимость «достижения политического соглашения между всеми сторонами, участвующими в переговорах», и «примирения между националистами и юнионистами»;
- 2) «Северная Ирландия будет оставаться неотъемлемой частью Соединенного Королевства, пока на это есть согласие населения, высказанное демократическим путем», «будущее Северной Ирландии должно определяться ее населением»;
- 3) «Главная задача в Северной Ирландии — устранить террористическую угрозу»¹¹, для чего должны быть предприняты «эффективные меры»¹².

Различие между подходами тори и лейбористов заключалось в том, какие аспекты урегулирования эти партии рассматривали в качестве приоритетных. Консерваторы заостряли внимание на вопросах безопасности и предотвращения терактов и ни при каких обстоятельствах не были готовы вести переговоры с террористами до тех пор, пока они не сложат оружие. В то же время лейбористы подчеркивали необходимость бороться с дискриминацией и обеспечить полное соблюдение прав всех жителей провинции.

Республика Ирландия. В изучаемый период у власти в Ирландии находились две партии — Фианна Файл (в переводе — «Солдаты судьбы») во главе с Альбертом Рейнольдсом (1992—1994 гг.) и Берти Ахерном (1997—2008 гг.) и Финне Гэл («Прекрасный Гаэль») под руководством Джона Братона (1994—1997 гг.). Обе партии в целом поддерживали процесс мирного урегулирования под руководством Великобритании и осуждали насилие, причем в качестве общего руководящего принципа рассматривался «отказ вести переговоры с террористами» [17]. Однако между партиями существовало расхождение в вопросе о будущей территориальной принадлежности Ольстера: в предвыборной программе 1992 г. Фианна Файл подчеркивала свою «полную приверженность объединению Ирландии на основе соглашения»¹³, в то время как Финне Гэл (традиционно пробританская партия) заявляла о необходимости «рекомендовать поправки

¹⁰ John Hume / Gerry Adams Statement. April 23, 1993. URL: <http://www.sinnfein.ie/contents/15217>

¹¹ 1992 Conservative Party General Election Manifesto. URL: <http://www.conservativemanifesto.com/1992/1992-conservative-manifesto.shtml#uk>

¹² 1997 Labour Party Manifesto: “New Labour Because Britain Deserves Better”. URL: <http://labourmanifesto.com/1997/1997-labour-manifesto.shtml>

¹³ Fianna Fáil: The Six-Point Plan for National Progress. 1992. URL: <http://michaelpidgeon.com/manifestos/docs/ff/Fianna%20Fail%20GE%201992.pdf>

к существующим положениям статей 2 и 3 Конституции Ирландии¹⁴, где, в частности, утверждалось, что «национальная территория состоит из всего острова Ирландия»¹⁵. Таким образом, позиция Фианна Файл была более созвучна интересам республиканцев, чем подход Фине Гэл.

ХОД ПЕРЕГОВОРОВ

В 1993 г. процесс мирного урегулирования развивался в двух основных направлениях:

- 1) Секретные контакты между британским руководством и лидерами Шинн Фейн, которые рассматривались в качестве представителей ИРА;
- 2) Британо-ирландские переговоры об основных принципах урегулирования.

Лондон – ИРА. В ходе диалога между ИРА и правительством Мейджора (он начался в феврале 1993 г., когда террористы предложили Лондону вступить в переговоры) состоялся обмен секретными посланиями, в которых республиканцы изъявили желание вступить в переговоры с Лондоном, а британцы обозначили основное условие для этого – перемирие. ИРА пыталась оказать давление на правительство, устроив несколько терактов, однако эта тактика плодов не принесла. В результате в ноябре 1993 г. республиканцы заявили о готовности отказаться от насилия на постоянной основе. В ответ Мейджор сообщил, что в случае объявления перемирия «подготовительные переговоры» можно будет начать «в течение недели после выхода парламента из отпуска в январе» [15, р. 445]. Однако переговоры между Лондоном и ИРА так и не начались, потому что в прессу просочилась информация о секретной переписке. Существование этих контактов вызвало бурю негодования со стороны юнионистов, ирландского правительства и даже некоторых депутатов-консерваторов, которые отмечали, что «шокированы известием»¹⁶. Скандал вынудил премьер-министра свернуть диалог.

Лондон – Дублин. Вопрос о подписании совместной декларации поднимался еще в 1991–1992 гг., но тогда А. Рейнольдс предложил британцам крайне односторонний проект, и обсуждение вопроса было отложено до весны 1993 г. В первом проекте документа, выдвинутом ирландской стороной (после консультаций с СДЛП), указывалось, что Британия будет выступать за «совместную жизнь народа Ирландии в гармонии и единстве» и пытаться убедить юнионистов в необходимости воссоединения Севера и Юга [17], что не могло устроить Лондон. В ответ британцы после консультаций с лидером ОЮП Д. Молино и главой ирландского отделения англиканской церкви архиепископом Имсом предложили собственный вариант документа. В декабре 1993 г. в Дублине состоялись переговоры на высшем уровне, где было решено остановиться на ирландском проекте, включив в него ряд существенных поправок. Итоговый документ был принят 15 декабря 1993 г. в резиденции британского премьера и стал известен как *Декларация Даунинг-стрит*. Документ оказался достаточно прагматичным и носил компромиссный характер. Его основные положения таковы:

- 1) Дублин признал, что «было бы ошибочно пытаться силой навязать объединение Ирландии», и пообещал в случае успеха мирного процесса «выдвинуть предложения по внесению поправок в Конституцию»;
- 2) Лондон повторил, что «не имеет корыстных стратегических и экономических интересов в Северной Ирландии», и согласился на создание общеирландских политических институтов в случае согласия населения;
- 3) Католикам Ольстера должно было быть обеспечено равноправие с протестантами;
- 4) Шинн Фейн могла вступить в переговоры, если она обязуется «использовать исключительно мирные средства»¹⁷.

Значение Декларации Даунинг-стрит состояло в том, что она стала первым с 1973 г. документом, получившим поддержку североирландских партий с обеих сторон баррикад (СДЛП

¹⁴ Fine Gael: Priorities for Government, 1992–1997. URL: <http://michaelpidgeon.com/manifestos/docs/fg/Fine%20Gael%20GE%201992.pdf>

¹⁵ Constitution of Ireland. URL: https://www.taoiseach.gov.ie/DOT/eng/Historical_Information/The_Constitution/Constitution_of_Ireland_-_Bunreacht_na_hEireann.html

¹⁶ The Secret IRA Meetings: Revelation 'body blow to Major'. The Independent, November 29, 1993. URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/the-secret-ira-meetings-revelation-body-blow-to-major-premiers-authority-damaged-by-his-risky-1507416.html>

¹⁷ The Joint Declaration of 15 December 1993 (Downing St. Declaration). URL: <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebstimedia/ourrolesandpolicies/northernireland/peace-process--joint-declaration-1993.pdf>

и ОЮП) (правда, ее не поддержала радикальная ДЮП, лидер которой, Ян Пейсли, выступил против документа «еще до того, как он попал ему в руки» [15, р. 453]). Кроме того, в Декларации были впервые провозглашены принципы, которые в итоге легли в основу Соглашения Страстной Пятницы.

Ожидалось, что вскоре после опубликования Декларации ИРА сложит оружие и Шинн Фейн вступит в переговоры. Однако процесс затянулся из-за поездки Д. Адамса в США в январе 1994 г., где ему удалось встретиться с представителями американского руководства, что существенно укрепило его позиции. В США существует многомиллионная ирландская диаспора, представители которой в большинстве своем поддерживали республиканцев. Кроме того, отчасти симпатизировал националистам и президент Билл Клинтон, рассчитывавший на поддержку избирателей ирландского происхождения на предстоявших выборах [11]. Все это не могло не раздражать англичан: известен случай, когда «Мейджор, взбешенный тесными контактами американской стороны с... Шинн Фейн, отказался разговаривать с Клинтоном по телефону» [2, с. 181]. Однако и США были вынуждены учитывать позицию британцев: летом 1994 г. Адамсу отказали в американской визе, и его положение вновь ослабло.

Рамочный документ. 31 августа ИРА объявила о полном прекращении военных действий, что повлекло за собой аналогичное решение со стороны боевиков-лоялистов (в октябре) и создало благоприятные условия для развития мирного процесса. Тогда развернулась работа по подготовке более масштабного и детально проработанного документа, чем Декларация Даунинг-Стрит. После продолжительного согласования 22 февраля 1995 г. был опубликован так называемый Рамочный документ.

Рамочный документ в сокращенном и несколько размытом виде содержал все те положения, которые впоследствии вошли в текст Соглашения Страстной Пятницы, в том числе:

- 1) Подтверждение всех принципов, указанных в Декларации Даунинг-Стрит;
- 2) Выделение трех направлений, в рамках которых создавались новые политические институты – Северная Ирландия, Север – Юг и Запад – Восток, то есть Лондон – Дублин (идея распределить весь спектр вопросов по трем направлениям принадлежала, по одним данным, Джону Хьюму [16], а по другим – Питеру Бруку, британскому министру по делам Северной Ирландии [15, р. 436]);
- 3) На первом направлении было решено, что «создание и формат новых политических структур» Ольстера – «предмет соглашения между двумя общинами»;
- 4) На втором направлении новые органы сотрудничества по линии Север – Юг должны были обладать «исполнительными, согласовательными и консультативными функциями» в тех областях, где «правительства будут готовы их делегировать»;
- 5) В рамках третьего направления предусматривалось сохранение существующей Британо-ирландской межправительственной конференции¹⁸.

В Рамочном документе были обозначены контуры будущего урегулирования без уточнения деталей, что, казалось бы, должно было обеспечить ему поддержку хотя бы со стороны умеренных североирландских партий. Однако в начале 1995 г. на фоне успехов Шинн Фейн (участия в подготовительных переговорах с британской стороной) среди юнионистов стали доминировать радикальные настроения, а потому Рамочный документ не поддержала ни ОЮП (несмотря на то что в процессе подготовки документа Мейджор постоянно консультировался с Молино), ни ДЮП. Без поддержки лоялистов Рамочный документ был обречен, однако виновата в этом была скорее внутривластная борьба в ОЮП, то есть «окружающие обстоятельства» [15, р. 469], а не содержание документа.

Подготовительные переговоры Шинн Фейн и Лондона. 9 декабря 1994 г. начались предварительные переговоры между представителями Шинн Фейн и британским руководством. С самого начала переговорщики от Соединенного Королевства, опираясь на поддержку Дублина, намекали ИРА на необходимость хотя бы частичного разоружения для полноценного вступления Шинн Фейн в многосторонние переговоры. В марте 1993 г. после отказа юнионистов поддержать Рамочное соглашение Лондон, вероятно, в попытке успокоить протестантов и гарантировать им полную безопасность выдвинул разоружение в качестве «официального требования, которое должно было быть удовлетворено для вступления Шинн Фейн в переговоры» [10]. В ответ партия Шинн Фейн, опасавшаяся, что в случае сдачи ИРА оружия британское прави-

¹⁸ The Framework Documents, 22 February 1995. Conflict and Politics in Northern Ireland: Web database. URL: <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/fd22295.htm>

тельство может попытаться завершить противостояние силой, потребовала «вывести британские войска из Ирландии» и «выпустить на свободу заключенных членов ИРА» [15, р. 472]. Разумеется, британцы не могли удовлетворить такие требования, и предварительные переговоры зашли в тупик.

Ситуация изменилась в ноябре 1995 г., когда состоялся визит Билла Клинтона в Северную Ирландию, где президент США, отказавшись от односторонних мер и решивший исполнить роль «честного посредника» [11], имел «беспрецедентно теплый прием как со стороны протестантов, так и со стороны католиков» [8, р. 284]. Лондон и Дублин ухватились за эту возможность и согласились на создание независимой комиссии по разоружению во главе с сенатором Джорджем Митчеллом. В январе 1996 г. комиссия выпустила доклад, в котором предложила «проводить многопартийные переговоры и разоружение одновременно» [10], однако широкой поддержки доклад не получил.

9 февраля 1996 г. ИРА нарушила перемирие, совершив теракт в Лондоне. Джерри Адамс заявил, что «беспрецедентная возможность для достижения мира была разрушена отказом британского правительства и лидеров юнионистов... начать конструктивные переговоры»¹⁹. Эти действия были справедливо осуждены британским, ирландским и американским руководством, однако нельзя не признать, что часть вины за срыв мирного процесса лежала на Лондоне, который не проявил достаточную гибкость. Летом 1996 г. была предпринята попытка запустить новый раунд переговоров без участия Шинн Фейн, однако невозможно и нецелесообразно было обсуждать вопросы урегулирования в отсутствие одной из ключевых сторон конфликта. В результате в середине июля 1996 г. переговоры были приостановлены.

Финальная стадия переговоров. К весне 1997 г. сложились условия, благоприятные для возобновления переговоров. Связано это было не столько со смягчением позиций республиканцев и юнионистов в отношении друг друга (напряженность, наоборот, возросла), сколько с приходом лейбористов во главе с Тони Блэром к власти в Лондоне. Как уже отмечалось выше, позиция лейбористов, выступавших за равноправие католиков и протестантов Ольстера, была более созвучна интересам националистов, и уже в середине июня 1996 г. Блэр отказался от «требования разоружить [ИРА] до вступления Шинн Фейн в переговоры» [10]. Новый британский премьер очень энергично взялся за урегулирование североирландского конфликта в стремлении заслужить себе хорошую репутацию, найдя выход из «ольстерского тупика». Сама манера Блэра держать себя на переговорах (его «авторитет зиждился на мотивировании и убеждении людей, а не на их запугивании» [6, р. 163]) выставляла его в выгодном свете по сравнению с более жесткими коллегами из Консервативной партии Тэтчер и Мейджором. Также стоит отметить, что Блэр действовал при поддержке нового ирландского премьера Берти Ахерна из партии Фианна Файл, который был близок к своему британскому коллеге по взглядам (оба принадлежали к «новым левым») и не менее активно стремился поставить точку в длительном процессе урегулирования.

В результате уже 19 июля ИРА объявила о возобновлении перемирия, и осенью начались масштабные переговоры с участием Шинн Фейн и большинства других североирландских партий (отказ предсказуемо поступил только со стороны Яна Пейсли и его радикальной ДЮП). В октябре состоялась первая в истории личная встреча британского премьер-министра с руководством Шинн Фейн — Дж. Адамсом и его заместителем М. Макгиннессом. На этой встрече Блэр не отказался пожать руки националистам, что вызвало бурю негодования среди юнионистов: «посещая торговый центр в Северной Ирландии, он был атакован группой разгневанных покупательниц преклонного возраста, обвинявших его в предательстве и размахивавших перед его носом резиновыми перчатками (это был намек на то, что здороваться с Адамсом следовало не иначе как в резиновых перчатках)» [2, с. 232].

В апреле 1998 г. Т. Блэр, его ирландский коллега Б. Ахерн, а также руководство Шинн Фейн, СДЛП и ОЮП собрались на заключительные переговоры в Белфасте под председательством Д. Митчелла. Американский сенатор принял решение установить крайний срок для достижения соглашения — 9 апреля, что положительно сказалось на ходе переговоров, вызвав у их участников «понимание безотлагательности» принятия решения [13]. Однако переговоры проходили в крайне напряженной атмосфере: постоянно присутствовала угроза срыва диалога из-за бесконечного числа поправок, которые как юнионисты, так и республиканцы пытались вне-

¹⁹ IRA Smash Ceasefire. The Guardian, February 10, 1996. URL: <https://www.theguardian.com/uk/1996/feb/10/northernireland.davidpallister>

сти в соглашение. В конце концов ключевыми проблемами стали стремление националистов получить возможность активно участвовать в управлении Ольстером (путем введения обязательного «разделения власти», или коалиционного правительства [6, р. 170]) и желание ОЮП максимально свести на нет роль институтов сотрудничества по линии Север – Юг. Т. Блэр решил проблему самым простым образом – удовлетворил оба требования. Стоит отметить, что ирландский премьер Б. Ахерн был не столь активен на переговорах и в основном следовал курсу своего британского коллеги, во многом по субъективным причинам. Дело в том, что прямо во время дискуссий у него произошла семейная трагедия (смерть матери) и он был вынужден на время покинул Белфаст.

В решающий момент партия Шинн Фейн предъявила остальным сторонам длинный список поправок и заявила, что уйдет с переговоров, если ее требования не будут выполнены. Однако британцам удалось распознать наиболее чувствительный для республиканцев вопрос, который прежде был обойден вниманием – судьба заключенных членов ИРА. Блэр пообещал Адамсу, что даст согласие на их освобождение «через год, если позволят условия, но формальный срок, о котором будет объявлено публично, составит два года» [6, р. 170]. Получив такое предложение, лидер Шинн Фейн согласился остаться на переговорах. 10 апреля 1998 г. (в страстную пятницу) соглашение (также известное как Белфастское) наконец было подписано. По результатам переговоров Д. Хьюм и Д. Тримбл получили Нобелевскую премию мира.

СОГЛАШЕНИЕ СТРАСТНОЙ ПЯТНИЦЫ

Структурно Белфастское соглашение (формально – «Соглашение, достигнутое на многосторонних переговорах»)²⁰ можно разделить на шесть основных частей.

Общие положения. В этой части подтверждался принцип, обозначенный еще в Декларации Даунинг-стрит 1993 г.: территориальная принадлежность Северной Ирландии может быть изменена только на основании демократического волеизъявления большинства ее населения. Соответствующие поправки должны были быть внесены в британское и ирландское законодательство. Иначе говоря, документ утверждал демократический принцип при определении конституционного статуса Ольстера и юридически пресекал возможность корыстных действий Лондона и Дублина в отношении Северной Ирландии.

Северная Ирландия. Соглашение предусматривало создание двух органов управления регионом, *Ассамблеи* (законодательный) и *Правительства* (исполнительный), с делегированными из Лондона полномочиями. Ключевым принципом функционирования этих институтов признавалось совместное управление провинцией протестантами и католиками. Это означает, прежде всего, что правительство Ольстера всегда должно формироваться на коалиционной основе, а места в нем распределяются в зависимости от количества голосов, полученных партиями на выборах в Ассамблею. Юнионисты, составлявшие большинство населения региона, больше не имели право самостоятельно создавать правительство: они обязаны «делиться властью» с республиканцами, отдавая им часть министерских портфелей. Установление именно такого порядка формирования правительства было направлено на поддержание стабильности в регионе и отвечало прежде всего интересам «католических» партий.

Институты Север – Юг. В соответствии с документом создавался *Министерский совет Севера и Юга*, задачей которого провозглашались «консультации, сотрудничество и [совместные] действия на острове Ирландия» (как видно, «исполнительные функции», которыми подобный орган предполагалось наделить в соответствии с Рамочным документом, у нового института отсутствовали). Как минимум дважды в год должны проводиться саммиты Совета на уровне глав правительств Ирландии и Северной Ирландии. Конкретные сферы и объем полномочий Совета стороны должны были определить на двусторонней основе: в соглашении были указаны лишь ориентировочные направления сотрудничества, в том числе образование, транспорт, окружающая среда, социальное обеспечение, морские ресурсы и здравоохранение. Для обеспечения работы совета был создан Совместный секретариат (штаб-квартира – г. Арма, Северная Ирландия). В целом установленный Соглашением формат работы Совета, ни в малейшей степени не посягавший на британский суверенитет над Ольстером, устраивал юнионистов, но

²⁰ The Agreement Reached in Multi-Party Negotiations on April 10, 1998. URL: <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/ourrolesandpolicies/northernireland/good-friday-agreement.pdf>

в качестве гарантии соблюдения прав республиканцев была сделана важная оговорка: «Совет и Ассамблея Северной Ирландии являются взаимозависимыми и не могут успешно функционировать друг без друга» (подразумевается возможность приостановки работы Ассамблеи в случае блокировки юнионистами работы Совета).

Институты Запад – Восток. В Соглашении провозглашалось создание *Британо-ирландского совета*, в число задач которого вошли «обмен информацией, обсуждения и консультации». Порядок работы данного института схож с режимом функционирования Совета Севера и Юга. В состав Совета вошли представители правительств Соединенного Королевства, Республики Ирландия, а также Северной Ирландии, Уэльса и Шотландии. Наряду с советом была создана *Британо-ирландская межправительственная конференция* (с участием только представителей центральных органов исполнительной власти Лондона и Дублина), которая должна была обеспечивать участие Ирландии в обсуждении вопросов безопасности и защиты прав католиков Ольстера. В целом положения, касавшиеся сотрудничества Запад – Восток, вызывали меньше всего разногласий и удовлетворяли все стороны.

Права человека. Соглашение предусматривало необходимость обеспечить соблюдение прав всего населения Северной Ирландии, в том числе права на свободу мысли и вероисповедания, на мирную политическую деятельность и на защиту от дискриминации и преследования по религиозным мотивам. Для этого Великобритания должна была имплементировать в свое законодательство положения Европейской конвенции по правам человека, а в Северной Ирландии создавалось две специальные надзорные комиссии – по *правам человека* и по *равенству*.

Вопросы безопасности. Данная сфера меньше всего урегулирована Соглашением, потому что к ней относятся такие острые для населения региона вопросы, как судьба заключенных членов ИРА, разоружение незаконных группировок и реформа североирландской полиции. В сущности решение данных проблем откладывалось на более поздний срок. Так, соглашение практически не устанавливает конкретных санкций за саботирование процесса разоружения. В области общественного порядка Соглашение предписывает в перспективе создать «честную и справедливую» полицейскую службу, «неподконтрольную какой-либо одной стороне [конфликта]». Наконец, Соглашение обязывало Лондон и Дублин создать механизмы для «выполнения ускоренной программы по освобождению заключенных», являющихся членами организаций, объявивших о «полном и бесповоротном перемирии» (как уже было указано, Блэр лично пообещал Адамсу освободить заключенных в течение года после реализации Соглашения).

В целом Соглашение Страстной Пятницы вряд ли можно признать идеальным, однако после 30 лет вооруженной борьбы можно ли было ожидать большего? Ключевое значение Соглашения состоит в том, что оно создало прочную основу для прекращения кровопролития, наметив конституционные рамки, которые были признаны обеими сторонами конфликта и в пределах которых Северная Ирландия существует по сей день. При возникновении любых дальнейших разногласий республиканцы и юнионисты, а также Великобритания, Ирландия и отчасти США как гаранты мирного процесса теперь могли опираться на общую основу.

* * *

Представляется, что успех переговоров об урегулировании в Северной Ирландии определил ряд факторов.

Принцип равноправия сторон. Великобритания и Ирландия позиционировали себя на переговорах не как оппоненты, а скорее как гаранты соблюдения прав и интересов юнионистов (Лондон) и республиканцев (Дублин), признавая при этом права и интересы противоположной стороны. Краеугольным камнем стал тезис о том, что судьбу Ольстера лоялисты и националисты должны определять только совместно (*on a cross-community basis*). В таких условиях и непосредственные участники конфликта в определенный момент были вынуждены согласиться следовать данной логике.

Демократический принцип. Лондон и Дублин дали понять, что не имеют корыстных интересов в Северной Ирландии, а конституционный статус региона может быть изменен только на основании демократического волеизъявления (*consent*) большинства населения Ольстера. Объективно на момент заключения соглашения большинство в Ирландии составляли юнионисты (что было подтверждено референдумом 1973 г.), однако в случае изменения ситуации в провинции Великобритания обязывалась подчиниться воле большинства. Этот справедливый подход устраивал всех.

Учет всех мнений. В отличие от предыдущих попыток добиться урегулирования конфликта, в переговоры о Соглашении Страстной Пятницы были вовлечены практически все заинтересованные субъекты, в том числе представители радикалов. Любые поправки к документу обязательно обсуждались с обеими сторонами, а в случае если кто-либо высказывал недовольство, к его словам непременно прислушивались. На практике иногда было достаточно учесть лишь ряд незначительных деталей, чтобы та или иная сторона конфликта смягчила позицию: важен был сам факт учета ее мнения.

Здравый реализм. В решающий момент Лондон и Дублин осознали, что все вопросы сразу урегулировать невозможно, а потому в интересах итогового успеха мирного процесса необходимо остановиться лишь на самых ключевых аспектах урегулирования, отложив обсуждение остальных на более поздний срок. Трудно сказать, завершились бы переговоры удачно, если бы Блэр не отозвал требование о немедленном разоружении террористов.

Привлечение внешнего посредника. Несмотря на стремление Королевства и Республики поддерживать нейтралитет, было очевидно, что строго беспристрастными арбитрами они выступать не могут. Именно поэтому большую позитивную роль сыграло вовлечение в переговоры США, которые своим авторитетом побудили стороны конфликта содействовать скорейшему достижению мира в регионе.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Афанасьев Г. Е.* История Ирландии / Под ред. *Н. И. Карьева, И. В. Лучицкого.* — СПб.: Брокгауз-Ефрон, 1907. — 312 с.
2. *Капитонова Н. К.* Британские премьер-министры. Политические портреты. — М.: Международные отношения, 2017. — 440 с.
3. *Невилл П.* Ирландия: история страны / Пер. с англ. *Н. Омельянович* под ред. *К. Ковешникова.* — М.: Эксмо; СПб.: Мидгард, 2009. — 352 с.
4. *Полякова Е. Ю.* Ольстер: истоки трагедии. — М.: Наука, 1982. — 164 с.
5. *Полякова Е. Ю.* Ирландия в XX веке: учебное пособие. — М.: КДУ, 2009. — 170 с.
6. *Blair T.* A Journey. Arrow Books, 2011. — 718 p.
7. *Bogdanor V.* Devolution in the United Kingdom. Oxford University Press, 1998. — 323 p.
8. *Childs D.* Britain since 1945: a Political History. Routledge, 2012. — 502 p.
9. *Cochrane F.* The Ulster Unionist Party during the peace process // *Études irlandaises.* — 1997. Issue 22-2. — P. 99–116.
10. *Darby J.* Northern Ireland: The Background to the Peace Process [2003] // CAIN Web Service. URL: <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/darby03.htm>
11. *Dempsey G. T.* The American role in the Northern Ireland peace process // *Irish Political Studies.* — 1999. Issue 14:1. — P. 104–117.
12. *Hume J.* Personal Views: Politics, Peace and Reconciliation in Ireland. — Town House, 1996. — 228 p.
13. *Ingraham J.* The Irish Peace Process [1998] // CAIN Web Service. URL: <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/talks.htm#agreement>
14. *Jackson A.* Ireland 1798–1998: War, Peace and Beyond. — Blackwell Publishing, 2010. — 544 p.
15. *Major J.* The Autobiography. — Harper Collins, 2010. — 790 p.
16. *McLoughlin P. J.* “Humespeak”: the SPDL, Political Discourse, and the Northern Ireland Peace Process // *Peace and Conflict Studies.* — 2008. Issue 15 (2). — P. 95–114.
17. *O’Kane E.* Anglo-Irish Relations and the Northern Ireland Peace Process: From Exclusion to Inclusion // *Contemporary British History.* — 2004. Issue 18:1. — P. 78–99.
18. *The Oxford Illustrated History of Ireland / Ed. by R. F. Foster.* — New York: Oxford University Press, 1989. — 382 p.

ARTEMIY NOSACH

**Northern Ireland Peace Talks (1993–1998):
Factors of Success**

Artemiy A. Nosach, 4th year student,
School of International Relations,
Moscow State Institute of International Relations (University) –
Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation.
E-mail: artemiy.nosach@rambler.ru

Summary. The article examines the final phase of Northern Ireland peace negotiations (1993–1998), which resulted in the Good Friday Agreement, a document that established the current constitutional status of the country. After a brief overview of the history of the conflict, the stances of the parties concerned are described, an outline of the negotiation process is traced and an analysis of the resulting agreement is given. The author concludes that the key to the success of the talks consisted in the following factors: due consideration of the opinions of those political parties and paramilitaries that were involved in the conflict; proper prioritization in regard to the goals of the negotiations; the principles of equality of the parties and democratic consent of the Irish people as the foundation for the peace process.

Keywords: Northern Ireland, Ulster, Good Friday Agreement, Belfast Agreement, Northern Ireland peace process, Anglo-Irish relations.

REFERENCES

- Afanasiev G. E. *Istoriya Irlandii* [History of Ireland]. St. Petersburg: Brockhaus-Efron, 1907. 312 p.
- Blair T. *A Journey*. Arrow Books, 2011. 718 p.
- Bogdanor V. *Devolution in the United Kingdom*. Oxford University Press, 1998. 323 p.
- Childs D. *Britain since 1945: a Political History*. Routledge, 2012. 502 p.
- Cochrane F. *The Ulster Unionist Party during the peace process* // *Études irlandaises*. Issue 22–2. 1997. p. 99–116.
- Darby J. *Northern Ireland: The Background to the Peace Process* [2003] // CAIN Web Service. URL: <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/darby03.htm>
- Dempsey G.T. *The American role in the Northern Ireland peace process* // *Irish Political Studies*. Issue 14–1. 1999. P. 104–117.
- Hume J. *Personal Views: Politics, Peace and Reconciliation in Ireland*. Town House, 1996. 228 p.
- Ingraham J. *The Irish Peace Process* [1998] // CAIN Web Service. URL: <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/talks.htm#agreement>
- Jackson A. *Ireland 1798–1998: War, Peace and Beyond*. Blackwell Publishing, 2010. 544 p.
- Kapitonova N. K. *Britanskiye prem'yer-ministry. Politicheskiye portrety* [British Prime Ministers. Political Portraits]. M.: Mezhdunarodnyye otnosheniya, 2017. 440 p.
- Major J. *The Autobiography*. Harper Collins, 2010. 790 p.
- McLoughlin P. J. *“Humespeak”: the SPDL, Political Discourse, and the Northern Ireland Peace Process* // *Peace and Conflict Studies*. Issue 15 (2). 2008. P. 95–114.
- Neville P. *Irlandiya: istoriya strany* [A Travellers History of Ireland. Trans. from English]. Moscow: Exmo; St. Petersburg: Midgard, 2009. 352 p.

- O'Kane E. *Anglo–Irish Relations and the Northern Ireland Peace Process: From Exclusion to Inclusion* // Contemporary British History. Issue 18:1. 2004. P. 78–99.
- The Oxford Illustrated History of Ireland / Ed. by R. F. Foster. New York: Oxford University Press, 1989. 382 p.
- Polyakova E. Y. *Ulster: istoki tragedii* [Ulster: the Origins of the Tragedy]. Moscow: Nauka, 1982. 164 p.
- Polyakova E. Y. *Irlandiya v XX veke: uchebnoye posobiye* [Ireland in the XX Century: Textbook]. Moscow: KDU, 2009. 170 p.