

МЕХАНИЗМЫ РАННЕГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОНФЛИКТОВ И ИХ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ (В контексте экономического и экологического измерения ОБСЕ)

Патрик Филипп МЕЙЕР

консультант по вопросам раннего предупреждения
Флетчеровской школы права и дипломатии
Университета Тафта
(Медфорд, США)

Д-р Даниэль ЛИНОТТ

старший консультант Консультативного центра
по политико-правовым вопросам
(Белград, Сербия)

В в е д е н и е

Международные организации все глубже осознают важность сбора информации и раннего предупреждения в деле предотвращения конфликтов. Тщательный и непрерывный сбор соответствующих сведений — «нервная система гуманитарного вмешательства; его отсутствие способно парализовать любую продиктованную принципами акцию как сегодня, так и в будущем»¹. Таким образом, в основе действий по предотвраще-

нию конфликтов лежит анализ с целью раннего предупреждения о надвигающемся конфликте и соответствующее реагирование на самых начальных его стадиях.

Тема предлагаемой статьи — проектирование и развертывание механизмов раннего предупреждения в контексте экономического и экологического измерения ОБСЕ. Статья состоит из трех частей. В первой мы рассматриваем смысл раннего предупреждения и его значение для предотвращения конфликта; во второй даем краткий обзор основных механизмов раннего предупреждения, которые к настоящему времени прошли обсуждение (неко-

¹ International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies: «World Disaster Report: Focus on Ethics in Aid» 315, 2003. P. 158.

Авторы высказывают свое личное мнение, не обязательно отражающее официальную позицию. Авторы выражают благодарность госпоже Иоланде Профос из отдела раннего предупреждения Управления по координации гуманитарных действий ООН (Нью-Йорк) за внимательнейшее прочтение окончательного текста статьи, за пристальное внимание как к ее деталям, так и к общему содержанию. Разумеется, все оставшиеся после этого ошибки лежат на нашей и только на нашей совести. Предварительная версия этой публикации была подготовлена для Рабочей группы по раннему предупреждению в контексте экономического измерения ОБСЕ.

торые уже используются); в третьей части анализируем деятельность ОБСЕ в этой сфере.

Пример этой организации особенно важен, поскольку сегодня она важнейшая в мире региональная структура по безопасности, в значительной мере дополняющая систему ООН. Кроме того, с принятием 2 декабря 2003 года «Стратегического документа ОБСЕ по экономическому и экологическому измерению» усилился акцент на экономических и экологических источниках угроз и вызовов безопасности. Представитель Бельгии, которая в 2006 году председательствует в ОБСЕ, отмечает важную роль не только человеческих, политических и военных аспектов безопасности, но и ее экономических факторов. Если учесть, что сфера деятельности ОБСЕ включает (в том числе) Балканы,

Кавказ и Центральную Азию, то раннее предупреждение следует считать одной из жизненно важных задач организации. Как и некоторые другие, упомянутые регионы сталкиваются с открытыми межэтническими конфликтами — чаще всего на почве сепаратизма — и уже заплатили за них чудовищную цену человеческими жизнями и изгнанием населения целых областей. В некоторых странах ОБСЕ негативные тенденции могут обуславливаться и экономическими причинами: массовой бедностью в сочетании с концентрацией богатства и власти в руках немногих. В ряде государств последствия былых конфликтов, экономические и социальные условия способны вызывать напряженность, и нельзя допускать, чтобы эта напряженность вылилась в беспорядки, которых можно избежать.

1. Роль раннего предупреждения в предотвращении конфликтов

Понятие «предотвращение конфликта» в его наиболее распространенной трактовке обычно охватывает оперативные и структурные меры предотвращения². Первый аспект включает анализ в целях раннего предупреждения и превентивную дипломатию, второй обычно связывают с ростом потенциала и развитием. Раннее предупреждение повсеместно признается неотъемлемой частью процесса предотвращения конфликтов³.

По общему мнению, раннее предупреждение создает основу для упреждающих действий на ранних стадиях потенциального конфликта или кризиса, что позволяет предотвратить или по крайней мере смягчить конфликт, чреватый насилием и гибелью людей⁴. Очевидно, что «раннее предупреждение — это не просто предоставление информации о надвигающемся кризисе и уж точно не завывание сирены, возвещающей о том, что кризис разразился»⁵. Раннее предупреждение идет дальше непрерывного сбора и предоставления информации, оно включает и непрерывный анализ полученных материалов, и разработку надлежащих стратегий реагирования, причем существеннейшей характеристикой здесь является скорость⁶.

Чтобы формулировать возможные варианты упреждающей реакции, необходимо отчетливо понимать и постоянно отслеживать факторы, способствующие росту напря-

² См.: Carnegie Commission Report on Preventing Deadly Conflict, 16. New York, 1997.

³ Ibidem.

⁴ См.: Siegfried M. Patterns in the Escalation of Armed Conflict: A Comparison of Conflict-Tension Barometers. Schweiz: Universitat Freiburg, 2001.

⁵ Adelman H. Defining Humanitarian Early Warning. В кн.: Synergy in Early Warning Conference Proceedings, 15—18 March 1997 / Ed. by S. Schmeidl, H. Adelman. Toronto, Canada. P. 1—9.

⁶ Ibidem.

женности или, наоборот, сотрудничества. Одну группу факторов ученые определяют как структурные, другую — как поведенческие. Структурные источники соответствующих угроз — как правило, «сильно укорененные глубинные причины конфликта, не обязательно перерастающего в насилие»⁷. Поведенческие факторы, напротив, факторы «ближайшего действия», которые возникают из непосредственного взаимодействия групп и/или индивидов. Отсюда и термин для раннего предупреждения — «анализ данных о событиях». Ученые и практики в равной мере утверждают, что «предотвращение конфликтов должно быть направлено и на глубинные факторы — с помощью долгосрочных превентивных стратегий, таких как помощь в развитии, и на ближайшие причины — с помощью таких краткосрочных превентивных стратегий, как направление миротворческих сил и гуманитарной помощи»⁸. Эти два типа стратегий дополняют друг друга.

Соответственно механизмы раннего предупреждения призваны обеспечивать сбор и анализ информации, чтобы предлагать лицам, принимающим решения, достаточно надежные варианты краткосрочной и среднесрочной стратегии раннего реагирования. И в этом плане механизмы раннего предупреждения — совершенно необходимое условие предотвращения конфликтов. Таким образом, необходимы активные действия по предотвращению кризисов, и первый шаг к этим действиям — прогнозирование того, когда, почему и где напряженность может усилиться и трансформироваться в угрозу миру и безопасности, как в рамках отдельных государств, так и в отношениях между ними⁹.

Для анализа в системе раннего предупреждения необходимо иметь базовую линию структурных характеристик и/или событий, позволяющую с достаточной достоверностью отслеживать изменения уровня напряженности и учитывать их при выборе стратегии раннего реагирования, так как при отсутствии надлежащего реагирования ситуация обычно ухудшается, что повышает гуманитарные и финансовые издержки последующих мер. Фиксируемые изменения базовой линии (или ее перегибы) могут свидетельствовать об отклонениях от «нормы». Если отклонения носят нежелательный характер, это может быть сигналом о необходимости раннего реагирования, позволяющего предотвратить эскалацию напряженности. Чтобы выстроить базовую линию, отслеживают совокупность заранее отобранных и строго определенных показателей по какой-то конкретной области, такой как экономика и/или состояние окружающей среды¹⁰.

Изучение базовых линий позволяет Центру стратегического управления [он же — «ситуационный зал»] интегрировать анализ в рамках раннего предупреждения с реагированием на ранних стадиях (и, соответственно, с предотвращением конфликта). Например, если в какой-то области уровень напряженности превысит заданный порог или предел, Центр стратегического управления автоматически будет уведомлен об этом и ему предложат набор заранее предусмотренных для данной ситуации вариантов действий, основанный на заблаговременно составленных планах для непредвиденных ситуаций.

Как объясняет Комиссия Карнеги по предупреждению смертоносных конфликтов, редко случается, чтобы опасная ситуация переросла в насилие неожиданно, без каких

⁷ Hampson F., Malone D. From Reaction to Conflict Prevention. International Peace Academy (IPA), 2002. P. 16.

⁸ Ibidem.

⁹ См.: Austin A. Early Warning and the Field: A Cargo Cult Science? Berghof Handbook for Conflict Transformation, 2001.

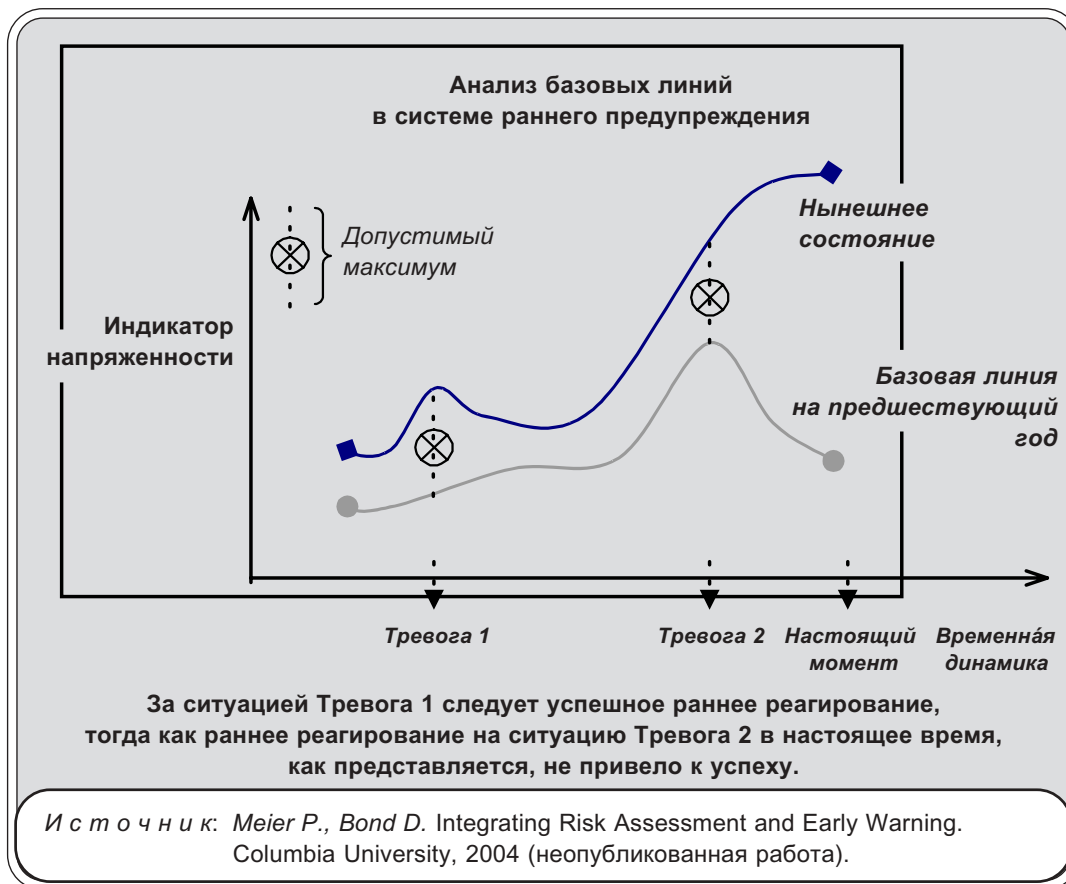
¹⁰ См.: Meier P., Bond D. Integrating Risk Assessment and Early Warning. Columbia University, 2004 (неопубликованная работа).

бы то ни было предвестников. Действительно, «сигналы раннего предупреждения появляются наиболее ясным образом для тех, кто непосредственно приближен к сторонам спора»¹¹. Комиссия подчеркивает, что важно получать не *больше* информации, «а получать именно ту информацию, которая нужна, и достоверным образом интерпретировать ее». Специалисты по раннему предупреждению утверждают, что здесь настоятельно необходимы мониторинг индикаторов на местах и надежные прогнозирующие модели¹². В этом контексте проблемой может стать недостаточная быстрота реагирования (см. рис. 1).

На рис. 2 предложена топология методов раннего предупреждения.

Мы сосредоточимся в основном на модулях типов А и В, так как лишь они обеспечивают возможность строить базовые линии. Первый модуль — механизм раннего предупреждения на основе информации о ситуации и об инцидентах, использующий специальные сети информаторов на местах. Полученные данные направляют в Центр стратегического управления, где их обрабатывают и используют для анализа динамики базовых линий. Уже на стадии сбора информация структурируется в заданном формате в соответствии с заранее

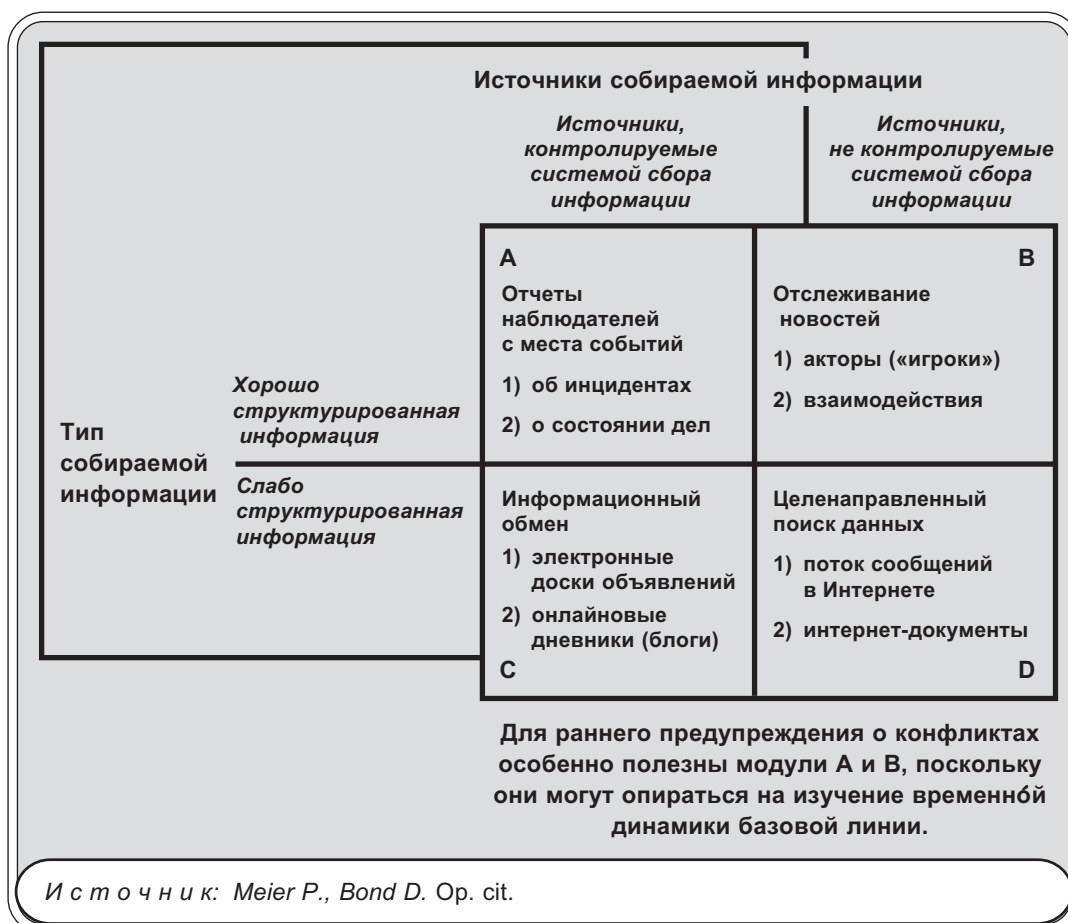
Рисунок 1



¹¹ Harvard Global Program on Negotiation (PON), The Third Side [www.thirdside.org].

¹² См.: Meier P. From Early Warning to Early Response: Bridging the Policy Gap. Columbia University, 2003 (неопубликованная работа).

Рисунок 2



разработанным комплексом взаимосвязанных индикаторов конфликта. Доводка индикаторов — итеративный процесс, идущий по модели совместного процесса с множеством участников. На основе отчетов с мест формируются интегральные базовые линии отчетов, обеспечивающие Центру стратегического управления своевременное раннее предупреждение о назревающем конфликте и предлагающие набор возможных ответных действий.

Второй модуль (B) — автоматизированный механизм раннего предупреждения на основе сообщений информационных агентств. Этот модуль извлекает ключевую информацию из новостных сообщений агентства Рейтер и других поставщиков новостей, пользующихся высокой репутацией и работающих в круглосуточном режиме. По данным этих сообщений выстраиваются систематические базовые линии, отслеживающие нарастание и спад конфликтных ситуаций в режиме, близком к реальному времени. Механизм автоматически «читает» (выполняет структурный анализ и индексирование) новостей и всякий раз, когда возможно, выявляет для целей раннего предупреждения основные «параметры» «данных о событиях»: *кто что сделал кому/с кем, когда, где, почему и как.*

Центр стратегического управления использует сведения о событиях, извлеченные из оперативно распространяемых новостных сообщений. Используя базовые линии, выстраиваемые на основе сообщений наблюдателей с мест (совместно с линиями, основанными на потоке новостных материалов), Центр стратегического управления получает воз-

возможность «триангулировать» поступающую информацию и «с одного взгляда» визуально и геопространственно распознавать набирающий силу конфликт, прежде чем он перерастет в насилие.

2. Краткий обзор существующих механизмов раннего предупреждения

Представленные ниже механизмы раннего предупреждения были отобраны по их «методологической близости» к модулям типов А и В. Кроме того, учитывалась и тематическая направленность: механизмы отбирались по их возможной роли в решении задач, поставленных в «Стратегическом документе ОБСЕ по экономическому и экологическому измерению», принятом Советом министров ОБСЕ в 2003 году. Важнейшим критерием при отборе была способность механизма формировать надлежащие базовые линии, пригодные для сравнительного анализа ситуаций во времени и по территориям — это абсолютно необходимое требование к анализу в целях раннего предупреждения.

Рассмотренные механизмы раннего предупреждения подпадают под одну из трех категорий: 1) оценки структурных факторов риска (далее — «структурные оценки»), 2) динамический анализ событий и 3) согласование экспертных оценок. Структурные оценки риска используют на входе структурные индикаторы, в то время как динамический анализ потока событий основывается на поведенческих индикаторах. Процессы согласования экспертных оценок базируются на достижении согласия во мнениях между двумя или более экспертами по данной территории, которые оценивают количественную и качественную информацию для определения, осуществления и/или мониторинга стратегий воздействия на процессы¹³ (см. табл. А).

Таблица А

Система раннего предупреждения по категориям	Структурная оценка	Поведенческая оценка	Экспертная оценка
Рабочая группа по политической нестабильности	<i>Первая по значимости</i>	Нет данных	<i>Первая по значимости</i>
Страновые индикаторы для целей внешней политики	<i>Первая по значимости</i>	Нет данных	<i>Вторая по значимости</i>
Система анализа конфликтов, разработанная Всемирным банком	<i>Первая по значимости</i>	Нет данных	<i>Вторая по значимости</i>

¹³ См.: Levy M., Parris Th. Toward a USAID WatchList. A Report Prepared for the US Agency for International Development, 2004. P. 1.

Продолжение таблицы А

Система раннего предупреждения валютных кризисов, разработанная МВФ	<i>Первая по значимости</i>	Нет данных	<i>Первая по значимости</i>
Система раннего предупреждения FAST организации «Swisspeace»	<i>Третья по значимости</i>	<i>Вторая по значимости: досье событий</i>	<i>Первая по значимости</i>
Геомонитор «Virtual Research Associates»	<i>Третья по значимости</i>	<i>Первая по значимости: информация с мест событий/ мониторинг событий</i>	<i>Третья по значимости</i>
Центр исследования мировых рынков	<i>Первая по значимости</i>	<i>Вторая по значимости: отслеживание новостей</i>	<i>Первая по значимости</i>
Группа управления рисками	<i>Первая по значимости</i>	<i>Вторая по значимости: отслеживание новостей</i>	<i>Первая по значимости</i>

Далее мы рассмотрим существующие механизмы структурной оценки риска, затем механизмы динамического анализа потока событий, а в конце сосредоточим внимание на механизмах согласования экспертных оценок (как они были определены выше). Таким образом, цель второго раздела — представить краткий обзор существующих механизмов, удовлетворяющих сформулированным выше требованиям к проекту. В третьем разделе будет рассмотрен вопрос, как можно устранить разрыв между имеющимися механизмами и требованиями к механизму раннего предупреждения в контексте ОБСЕ.

2.1. Структурная оценка: Рабочая группа по политической нестабильности (PITF)¹⁴

Рабочая группа, финансируемая ЦРУ и первоначально созданная исследовательским коллективом под руководством профессора Теда Роберта Гарра из Университета штата Мэриленд, в настоящее время представляет собой ассоциацию академических учреждений, заинтересованных в исследованиях так называемых «провалов государства». «Провал государства» — относительно новое обозначение разного рода серьезных политических конфликтов и кризисов режима. В данном контексте примером могут служить

¹⁴ См. [www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/].

макросоциальные события, вроде тех, что в 1990-х годах происходили в Сомали, Боснии, Либерии, Демократической республике Конго¹⁵. Вебсайт PITF каталогизирует сравнительную информацию о ситуациях полного или частичного провала государств с 1955 года. В список вносятся такие события, как революционные войны, войны, вызванные этническими конфликтами или сепаратизмом, неблагоприятные смены режима, случаи геноцида и массовых убийств на политической почве. Основываясь на вероятностных оценках, Группа пытается предсказывать конфликты с упреждением по крайней мере в два года.

Поступающие в Группу сведения образуют самый полный массив наиболее тщательно собираемых данных о провалах государств. Массив содержит информацию более чем по 190 странам, извлеченную из громадного множества источников, и отслеживает более чем 1 000 переменных. В систематизированном и формализованном виде в нем представлены многочисленные качественные суждения и сведения, почерпнутые из разнообразных региональных исследований. Для расширения и уточнения представлений по отдельным переменным дополнительно привлекают экспертов. В результате собранный Группой массив данных позволяет тестировать многие теории (для некоторых из них это оказывается первой проверкой) и лучше понимать первопричины конфликтов¹⁶. Одна из особенностей используемого статистического подхода — возможность оценивать вероятность возникновения конфликтов в будущем, причем оценка — с учетом редкости событий — представляется довольно точной (см. выборочные списки индикаторов, представленных в табл. В).

Таблица В

Система раннего предупреждения, использующая те или иные индикаторы	Пример списка общих индикаторов	Пример списка экономических индикаторов
Рабочая группа по политической нестабильности	Уровень детской смертности, тип политического режима, свобода торговли, численность населения, плотность населения, масштаб и скорость распространения конфликта	Удельный вес отдельных торговых партнеров в общем объеме торговли, ВВП, изменения величины ВВП, изменения темпов инфляции, площади посевных и площади орошаемых земель
Страновые индикаторы для целей внешней политики	Поток беженцев из страны, уровень демократии, степень коррумпированности, уровень	Величина ВВП, инфляция, обменный курс, прямые зарубежные инвестиции,

¹⁵ «Провал государства» [state failure] это термин институциональной экономики, означающий системную, принципиальную неспособность государства решить какую-то ключевую экономическую проблему, которая непременно должна быть решена. Другое дело, что в современных англоязычных исследованиях конфликтов этот термин начали использовать для обозначения совершенно иного явления — утраты властями государства контроля над территорией страны или отдельными территориями в условиях конфликта немеждународного характера. В русскоязычной литературе (и в переводах русский международных документов) чаще употребляется выражение «крах государства» (см., напр., русский перевод Доклада Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам Генеральному секретарю ООН на ооновском сайте www.un.org/russian/secureworld/) — что, впрочем, представляется еще менее точным. Наиболее адекватным переводом была бы «несостоятельность государства». Однако мы, следуя международной традиции, будем пользоваться термином из институциональной экономики. — *Перев.*

¹⁶ См.: King G., Lanche Z. Improving Forecasts of State Failure. Harvard Burden of Disease Unit, 2001.

Продолжение таблицы В

	военных расходов, этническое многообразие, уровень рождаемости, ожидаемая продолжительность жизни, масштабы вырубki леса	чистый приток капитала, выплата и обслуживание долга, свобода торговли, показатель неравенства
Система анализа конфликтов, разработанная Всемирным банком	Раскол общества по этническому признаку, ослабление демократической системы, политизация СМИ, нехватка ресурсов, неравенство в доступе к ресурсам, беженцы, образование диаспоры, обращение к помощи из-за рубежа, доступность стрелкового оружия	Отрицательные показатели экономического роста, нарастание внешней задолженности и инфляции, зависимость от экспорта сырья, дискриминация при приеме на работу, программы развития в интересах отдельных групп, отсутствие доступа к рынку
Система раннего предупреждения валютных кризисов, разработанная МВФ	Нет данных	Нет данных
Система раннего предупреждения FAST организации «Swisspeace»	Демонстративное игнорирование норм, обвинения, угрозы, применение санкций и репрессий, изгнание, применение силы, волнения, применение средств для разгона толпы; улучшение отношений, рост уверенности, согласие, предложения, консультации, одобрение и поддержка, положительные стимулы	Нет данных* *экономические индикаторы в рамках системы FAST не активированы, то есть по ним не ведется мониторинг и сбор данных
Геомонитор «Virtual Research Associates»	Демонстративное игнорирование норм, обвинения, угрозы, применение санкций и репрессий, изгнание, применение силы, волнения, применение средств для разгона толпы; улучшение отношений, рост уверенности, согласие, предложения, консультации, одобрение и поддержка, положительные стимулы	Государственные и частные коммерческие операции, неисполнение обязательств по долгам, состояние платежного баланса, валютные резервы, курс валюты, курсы акций, доходы корпораций, уровень цен на товары, процентные ставки

Продолжение таблицы В

Центр исследования мировых рынков	Политика, экономика, законодательство, налоговая система, практика, безопасность <i>NB:</i> Это кластеры или агрегированные индикаторы	ВВП, инфляция, сбалансированность бюджета, процентные ставки, безработица, индексы фондовой биржи, экспорт, импорт, состояние торгового и платежного баланса, резервы, прямые иностранные инвестиции, задолженность
Группа управления рисками	Нет данных	Нет данных

Однако ведущийся PITF массив данных не свободен от серьезных методологических дефектов¹⁷. Прогнозы и выводы о причинах не гарантированы от систематической ошибки, поскольку при обработке данных практикуется отбрасывание отсутствующих значений [*list-wise deletion*]. Известно, что при работе с отсутствующими данными этот метод ведет к смещению результатов. Кроме того, объяснительные переменные (уровень детской смертности, частичная демократия и т.п.) фактически представляют собой косвенные индикаторы того факта, что провал государства *уже наступил*, а разнородные зависимые переменные (геноцид, революционные войны и так далее) на самом деле являются не измерителями *масштабов* провала государства, а индикаторами отдельных катастрофических *последствий* этого провала. В заключение стоит отметить, что в подобных случаях существует возможность распада государств, порождающая серьезные проблемы сопоставимости данных во времени.

2.2. Структурная оценка: страновые индикаторы для целей внешней политики (CIFP)¹⁸

Этот проект Университета Карлтона (Канада) обеспечивает поступление сравнительных демографических данных и данных о развитии по странам. Вебсайт содержит доклады с оценками риска, а также карты и таблицы с индикаторами стран, включая политические данные, данные о конфликтах, военные и экономические данные и данные о состоянии окружающей среды. Ситуацию в отдельной стране или сравнительные данные из базы можно представить графически. В настоящее время база данных проекта включает статистические данные из открытых источников для 196 стран, представленные в виде более чем 100 индикаторов, для большинства — за 16 лет (1985—2000). Индикаторы охватывают в качестве одной из проблемных областей и экономические показатели

¹⁷ Приводимая ниже характеристика методологических дефектов непосредственно заимствована из работы: King G., Lanche Z. Op. cit.

¹⁸ См. [<http://www.carleton.ca/cifp/about.htm>].

(см. табл. В). Таким образом, проект позволяет оценивать применимость различных индикаторов для задач ОБСЕ.

Возможность представлять данные в графическом виде и глобальный охват — два важных преимущества инициативы Университета Карлтона. Однако база данных страдает методологическими пробелами (предоставление макроданных, отсутствие разбивки по отдельным районам стран) и серьезными запаздываниями с обновлением данных.

2.3. Структурна оценка: система анализа конфликтов, разработанная Всемирным банком¹⁹

Система анализа конфликтов создана в Отделе предотвращения конфликтов и послеконфликтного восстановления. Благодаря ее работе программы помощи Всемирного банка должны более гибко и оперативно реагировать на конфликты и эффективнее содействовать их предотвращению. На первом этапе анализа изучают ключевые «предварительные» факторы риска, влияющие на конфликт. Этот «предварительный» анализ охватывает шесть областей: социальные и межэтнические отношения, административные и политические институты, соблюдение прав человека и безопасность, экономические структуры и состояние экономики, состояние окружающей среды и природные ресурсы, внешние факторы. Анализ предварительных факторов риска позволяет выявить страны, требующие более углубленного анализа.

Методология предварительного анализа предусматривает сортировку рисков, позволяющую оценить, должна ли страна стать объектом собственно анализа конфликта. Процесс сортировки рисков включает оценку по девяти главным индикаторам, которые должны сигнализировать об ухудшении состояния дел в стране (см. табл. В). Кроме того, Всемирный банк старается проводить различие между индикаторами возрастания напряженности конфликта и индикаторами ее смягчения, то есть между анализом предконфликтной и постконфликтной ситуации.

Детализированные индикаторы (субиндикаторы) системы, используемые для углубленного исследования, смещены в сторону макроэкономических переменных, что, в свою очередь, предопределяет смещение результатов самого анализа. Группа не практикует систематических повторений анализа по одной и той же стране. Это затрудняет синхронный сравнительный анализ, а диахронный анализ оказывается в лучшем случае непроспой задачей.

2.4. Структурная оценка: система раннего предупреждения валютных кризисов, разработанная Международным валютным фондом

МВФ систематически отслеживает развитие ситуации в рамках нескольких моделей раннего предупреждения валютных кризисов на развивающихся рынках. Это элемент более широкой программы упреждающей оценки уязвимости и рисков, проводимой

¹⁹ См. [Inweb18.worldbank.org/essd/essd.nsf/CPR/ConflictAnalysis].

Фондом²⁰. При этом он использует как собственные модели, так и разработанные в частных институтах: Модель Камински — Лизондо — Рейнхарта, модель Голдмана — Сакса, модель Креди Сюисс — Ферст Бостон бэнк и модель Дойче Банка. Чтобы оценить вероятность дефолта по внешним долгам для стран с развивающимися рынками, используются эконометрические модели и модели рынка, оперирующие финансовыми показателями (кредитные рейтинги, цена активов, индексы фондовой биржи).

Международный валютный фонд составляет ежеквартальные доклады, являющиеся компонентом более широкой и преимущественно качественной по своему характеру оценки уязвимости. Методология постоянно уточняется и совершенствуется, чтобы полнее использовать информацию, заключенную в цене активов, для моделирования вероятности долговых и/или финансовых кризисов.

Результаты нельзя однозначно признать успешными, а распространение ежеквартальных докладов строго ограничено. В большинстве случаев предвидеть надвигающийся кризис было невозможно, исходя из состояния финансовых рынков. Следует также отметить, что рекомендации Международного валютного фонда относительно валютных курсов и режимов конвертируемости со временем менялись.

2.5. Динамический анализ: система раннего предупреждения FAST, разработанная Швейцарским фондом мира («Swisspeace»)²¹

Цель системы FAST, первоначально разработанной в сотрудничестве с «Virtual Research Associates» (VRA), — раннее распознавание напряженности для осуществления упреждающих действий и предотвращения конфликтов, сопровождающихся насилием. Методология FAST включает как количественный, так и качественный анализ. В основе методологии раннего предупреждения лежит интегрированный анализ данных о событиях — разработанная VRA система анализа открытых источников (см. раздел 2.6). Для каждой страны в досье заносится уникальный набор событий. Данные берут главным образом из местных СМИ и от местных информационных сетей, объединяющих собственных полевых наблюдателей FAST. Такие сети обычно включают одного координатора по стране, работающего чаще всего в столице, и 3—5 полевых наблюдателей, действующих в других местах, включая сельские районы. В настоящее время FAST ведет мониторинг ситуации в 22 странах. С недавних пор действует «FAST International» — консорциум международных организаций-единомышленников, работающих в сфере проблем развития. Консорциум будет заниматься финансированием и географическим расширением сети FAST.

Отличительная черта подхода FAST — это то, что полевые наблюдатели регистрируют события, характеризующие как конфликтную ситуацию, так и сотрудничество между группами. Данные о событиях вводятся в систему и представляются в виде графиков — барометров напряженности, чья доступность для восприятия способна привлечь политиков и администраторов высшего звена. Эти графики формируются на основе выносимых FAST ежеквартальных оценок рисков. Оценки доступны на вебсайте «Swisspeace», к тому же их легко получить в бумажной форме.

²⁰ Данный раздел основан на обсуждении вопроса по телефону с Джорджем Ролдосом, сотрудником исследовательского отдела МВФ (20 октября 2004 г.) (см. также: IMF Working Paper. “Assessing Early Warning Systems: How Have They Worked in Practice?” March 2004).

²¹ См. [<http://www.swisspeace.org/fast/default.htm>].

Некоторые ограничения возможностей FAST связаны, в частности, с высокими расходами на поддержание сетей полевых наблюдателей и значительными затратами времени и ресурсов на контроль качества и на постоянное обучение и переподготовку. Последние связаны (в том числе) с высокой текучестью кадров полевого персонала. Полевые наблюдатели сталкиваются также с угрозой для своей безопасности при сборе данных на местах. Это уже привело к прекращению работы некоторых местных сетей, в частности, сети в Эритрее, в связи с чем поступление информации было прервано. А ведь, чтобы данные можно было использовать для целей прогнозирования, они должны поступать непрерывно.

Иногда возникают и проблемы с обеспечением единообразия в кодировании информации: шестьдесят с лишним местных полевых наблюдателей FAST могут по-разному оценивать и кодировать «одинаковые» события. Эта проблема может особенно обостриться, если правила требуют от каждого кодировщика самостоятельно решать, следует ли вообще кодировать то или иное событие с точки зрения его значимости для страны²². Таким образом, кодирование вручную вносит в сбор данных неслучайную ошибку и ограничивает сравнимость данных по странам²³. С другой стороны, установление минимального порога значимости события для страны в целом также может привести к игнорированию потенциально значимых инцидентов: ведь локальный инцидент способен перерасти в событие национального масштаба.

Цель раннего предупреждения — предотвращать инциденты национального масштаба. Ограничиваться их отслеживанием — значит всего лишь реагировать на происходящее, что не обязательно предполагает предотвращение нежелательного развития событий. Однако, если систематически собирать макроданные такого рода на протяжении многих лет, то можно дать в руки статистикам полезный инструмент, позволяющий им с помощью эконометрического анализа выявлять тревожные паттерны. Другой вопрос, можно ли целиком доверять подобным вычислениям и способны ли они убедить тех, кто принимает и проводит в жизнь политические решения?

2.6. Динамический анализ: геомонитор VRA²⁴

«Virtual Research Associates» (VRA) разработала топологию, названную интегрированным анализ данных о событиях (IDEA). Эта топология представляет собой концептуальную структуру для кодирования социальных, экономических и политических данных о событиях²⁵. Геомонитор VRA (в армии его используют под названием FORECITE) призван высвечивать уязвимость стран по отношению к социальным угрозам. Для этого он отслеживает и оценивает новостные сообщения мировых телеграфных агентств и предоставляет ежеминутно обновляемые данные в виде графиков, карт и таблиц. Использование электронного архива сообщений более чем за пятнадцать лет и непрерывного потока информации от Рейтер и Франс Пресс позволяет аналитикам VRA с помощью скрытых марковских моделей выявлять и оценивать тенденции, обнаруживающиеся на больших массивах текстов, и одновременно обращаться за справками к конкретным сообщениям.

²² См.: King G., Lowe W. An Automated Information Extraction Tool for International Conflict Data with Performance as Good as Human Coders: A Rare Events Evaluation Design. Harvard University, 2002.

²³ Ibidem.

²⁴ См. [<http://www.vranet.com>].

²⁵ См. [<http://www.vranet.com/idea>].

Из-за высокой стоимости и технических запаздываний, неизбежных при кодировании вручную, базы данных по рискам и оценкам в большинстве своем обновляются с перерывами, что часто приводит к длительным интервалам между получением информации, принятием решения и его выполнением. Однако сегодня объемы информации, на кодирование которых когда-то уходили месяцы или годы, можно обрабатывать за считанные дни или недели с надежностью, сопоставимой с надежностью кодирования вручную²⁶. При такой способности к непрерывному автоматизированному отслеживанию развития событий по глобальному потоку новостей можно создавать базы данных под потребности любого конкретного пользователя. Созданное VRA программное обеспечение существенно облегчает решение задач, которые сегодня требуют работы высококвалифицированных специалистов. Оно позволяет получить абсолютно прозрачную, последовательную и единообразную автоматизированную обработку сообщения. При своем технологическом лидерстве в обработке текстов на естественных языках и в анализе данных о событиях VRA способна с помощью работающей в реальном времени глобальной системы — гибкой, интуитивной, настраиваемой под конкретного пользователя и недорогой в эксплуатации — поддерживать множество прикладных систем управления рисками во все большем числе отраслей и профессий. Индикаторы геомонитора включают в качестве предопределенной категории и экономические показатели (см. табл. В).

Геомонитор, подобно проекту FAST, не свободен и от серьезных ограничений. В настоящее время в качестве источника обрабатываемой информации система использует сообщения лишь двух новостных агентств. Недавние эмпирические исследования смещений и воздействия предубеждений на работу СМИ позволяют сделать вывод, что, ограничиваясь всего двумя источниками, трудно обеспечить достаточную надежность анализа²⁷. Это сужает возможности триангуляции базовых линий и прогнозирования. Серьезная слабость геомонитора — графический пользовательский интерфейс, весьма затрудняющий работу пользователя. Наконец, главное ограничение геомонитора — практически запредельная цена, из-за которой мало кто, кроме Центра армейского анализа, может позволить себе согласованные экспертные оценки, то есть возможность обращаться к данной системе.

2.7. Экспертная оценка: Лондонский центр исследования мировых рынков (WMRC)²⁸

Центр исследования мировых рынков — организация, занимающаяся страновой информационной разведкой. Фирма публикует обширный, всесторонний, выдаваемый в режиме «день-в-день» анализ главных новостей, событий и тенденций. Ежедневно (по рабочим дням) «анализ день-в-день», подготовленный штатными экономистами, политическими аналитиками и промышленными специалистами, предоставляется десяткам тысяч пользователей из корпораций, финансовых центров, правительственных и академи-

²⁶ См., например: *King G., Lowe W.* An Automated Information Extraction Tool for International Conflict Data with Performance as Good as Human Coders: A Rare Events Evaluation Design // International Organization, July 2003, Vol. 57, No. 03. P. 617—642.

²⁷ См.: *Shellman St., Stewart B.* Media Generated Data: The Effects of Source Bias on Event Data Analysis. Paper presented at the International Studies Association (ISA), San Diego, March 2006.

²⁸ Данный раздел основан на обсуждении вопроса по телефону с Гаем Данном, директором отдела политических и экономических прогнозов, 19 октября 2004 г. (см. также [<http://www.wmrc.com/>]).

ческих учреждений. Отдел политического и экономического прогнозирования анализирует информацию из открытых источников, например материалы публичных компаний, занятых оценками рисков, информационной службы Factiva и около 10 000 внесенных в ее список интернет-ресурсов. Отдел использует специальную программу фильтрации, что позволяет выделить статьи и отчеты, представляющие интерес для использования в «анализе день-в-день».

WMRC систематически (в ежедневном режиме или иначе, если того требуют клиенты) отслеживает ситуацию в 202 странах. Отдел политики и прогнозов разработал методологию оценки риска (ранжируемого в диапазоне от 1 до 100), в которой используются аналитические схемы для анализа по шести кластерам: политика, экономика, законность, налоги, функционирование системы и безопасность («методология PELTOS» — по первым буквам соответствующих английских слов). В настоящее время WMRC стремится разработать схемы для субкластеров риска, чтобы далее усовершенствовать ежедневный анализ. Ценность этих исследований еще больше увеличивается благодаря профессиональному анализу, выполняемому опытными специалистами WMRC. Отдел политики и прогнозов интегрирует в свой анализ эконометрические модели и прогнозы, выполняемые «Глобал Инсайт» — дочерней компанией WMRC. На основе этого интегрального анализа WMRC выдает глобальные, региональные и национальные сценарии. Интеграция оценок риска и сценариев — дополнительный результат работы WMRC над политическими и экономическими прогнозами.

Хотя в интегрированных оценках риска и сценариях используют эконометрические модели Глобал Инсайт, базовая методология WMRC применяется по преимуществу для качественного анализа, поэтому она мало чем может помочь в построении базовых линий для целей раннего предупреждения.

2.8. Экспертная оценка: анализ политических рисков Группой управления рисками (CRG)²⁹

Группа управления рисками — частная компания, выполняющая анализы рисков для 500 ведущих фирм по рейтингу «Форчун». Ее «Карта рисков» представляет собой ежегодный глобальный прогноз политической ситуации и состояния безопасности, который корпорации и правительственные органы используют для оценок политического риска, угроз безопасности и степени риска в случае поездок в ту или иную страну. CRG располагает командой из 23 аналитиков и редакторов. Они и составляют прогнозы страновых рисков и Карту рисков. Аналитики опираются на их согласованные оценки при определении степени риска как «пренебрежимо малый», «низкий», «средний», «высокий» и «чрезвычайный»³⁰.

В подготавливаемых Группой материалах содержатся комментарии по ключевым вопросам общемирового значения, обсуждаются политические тенденции (с точки зрения их безопасности) и перспективы на предстоящий год в более чем 200 странах, анали-

²⁹ См. [http://www.crg.com/html/service_level3.php?id=363].

³⁰ Пренебрежимо малый риск: условия для бизнеса благоприятны и, по всей вероятности, таковыми останутся; низкий риск: проблем для бизнеса немного; средний: иностранные фирмы, скорее всего, столкнутся с серьезными проблемами из-за действий государственных или негосударственных сил / невозможно гарантировать надежность долгосрочных инвестиций; высокий: вести бизнес возможно, но условия для него сложные или, по всей вероятности, станут сложными в ближайшем будущем; чрезвычайный: условия для бизнеса крайне неблагоприятные, а порой даже неприемлемые.

зируются и оцениваются глобальные проблемы бизнеса. В прогнозах страновых рисков приводится независимый анализ текущих изменений политической ситуации, уровня безопасности и степени риска в случае поездок примерно для 150 стран, оценивается воздействие этих изменений на условия для ведения бизнеса и дается прогноз развития событий. Таким образом, материалы Группы обеспечивают раннее предупреждение о вероятном ухудшении условий или, наоборот, снижают беспокойство и неуверенность, сообщая о вероятном улучшении ситуации в ближайшем будущем.

Прогнозы рисков для городов и стран доступны по подписке в онлайн-режиме. Рейтинги риска представлены в графическом виде и ежедневно обновляются. Прогнозы основаны на сообщениях национальных и мировых СМИ и на материалах «стрингеров» — местных информаторов и консультантов, работающих по контракту с Группой управления рисками. Однако в работе Группы используются по преимуществу методы качественного анализа, так что ее опыт мало что может дать для разработки методов формирования базовых линий в целях раннего предупреждения.

3. Раннее предупреждение в контексте экономического и экологического измерения ОБСЕ

Как уже отмечалось, ОБСЕ — крупнейшая в мире региональная организация по безопасности и сотрудничеству. Она объединяет 55 стран (европейских государств, республик СНГ и стран Северной Америки). Безопасность рассматривается как многомерная проблема, которую следует решать путем взаимодействия различных институтов. Сфера деятельности этих институтов охватывает права человека, положение меньшинств, демократию, СМИ, вооруженные силы, равноправие женщин, экономические и экологические проблемы. В ряде стран, главным образом на Балканах, на Южном Кавказе и в Центральной Азии, созданы миссии, цель которых — содействовать утверждению базовых ценностей ОБСЕ и поддерживать полевые мероприятия — часто с привлечением местных неправительственных организаций и добровольных взносов стран-участниц.

Во всем, что относится к экономическому измерению, ОБСЕ поддерживает особые отношения с Экономической комиссией ООН для стран Европы (UNECE). В настоящем разделе имеющиеся механизмы раннего предупреждения, их преимущества и недостатки рассматриваются в контексте возможных целей и ожиданий UNECE-ОБСЕ. Кроме того, предлагаются рекомендации по созданию и эксплуатации механизма раннего предупреждения в контексте экономического измерения ОБСЕ.

3.1. «Стратегический документ ОБСЕ» и система раннего предупреждения

В соответствии со «Стратегическим документом ОБСЕ для экономического и экологического измерения», принятым Советом министров Организации в 2003 году, сфера действия любого механизма раннего предупреждения в рамках этой структуры должна включать и угрозы безопасности, обусловленные экономическими факторами (см. справку).

С п р а в к а: Система раннего предупреждения в контексте «Стратегического документа ОБСЕ»

«Мы [страны-члены ОБСЕ] поручаем бюро ОБСЕ по координации экономической и природоохранной деятельности продолжить сотрудничество с Экономической комиссией ООН для стран Европы и другими партнерами по разработке механизмов раннего предупреждения и критериев для оценки выполнения обязательств, а также подготовить и представить отчет о проделанной работе в подкомитет по экономической и природоохранной деятельности к концу 2004 г.»

(«Стратегический документ ОБСЕ для экономического и экологического измерения», декабрь 2003, п. 3.2.4)

3.2. Результаты

Рассмотренные выше механизмы раннего предупреждения в целом больше ориентированы на структурные индикаторы — в ущерб другим общепризнанным индикаторам, вроде данных поведенческого мониторинга (см. табл. А). Стратегия реализации механизмов раннего предупреждения в системе ОБСЕ предусматривает как оценку потребностей, позволяющую выявить существующие структурные недостатки, так и средства мониторинга, предоставляющие возможность отслеживать изменения в характеристиках этих недостатков (по мере реализации программ помощи). Обычно в странах, которым грозит конфликт, структурные недостатки на длительных отрезках времени уменьшаются. Но, как и любой результат человеческих действий, зависимый от конкретного индивидуального и коллективного поведения, эти изменения могут быть весьма непрочными и сопровождаться бурными процессами.

Поскольку в процессах развития опосредующей переменной является человеческое поведение, — мониторинг поведенческих индикаторов может позволить обозначить надежные базовые линии. Они станут важным дополнением первоначальной оценки потребностей, основывающейся в основном на структурных индикаторах. С помощью этих динамических базовых линий можно в режиме реального времени выявлять ситуации, когда перед осуществлением предписанных системой воздействий (или после их осуществления) движение к целям развития задерживается или ускоряется.

3.3. Возможности и ограничения³¹

Структурные оценки, по определению, ограничены анализом на макроуровне. Этот уровень анализа не в состоянии полностью охватить местную специфику, например вопросы продовольственной безопасности³². Кроме того, агрегированные статистические данные, описывающие ситуацию на макроуровне, — слишком грубый инструмент для

³¹ См.: Meier P. The Role of Conflict Analysis in Preventing Complex Emergencies. Columbia University, 2003 (неопубликованная работа).

³² Изложенное ниже основано на беседе автора с Алексом да Ваалем в Колумбийском университете (1 декабря 2003 г.).

структурных оценок риска. К тому же есть серьезные основания опасаться, что международные организации по-прежнему руководствуются принципом: «если потенциально важные индикаторы нельзя измерить, на них просто не следует обращать внимание»³³. Действительно, акцент большинства оценок конфликтов и рисков на «количественных данных для большого числа стран, данных для статистических моделей и долговременных рядов ведет к смещению результатов в сторону существующих массивов данных в ущерб учету иных факторов, важность которых хорошо известна»³⁴. Подобного подхода придерживается подгруппа по раннему предупреждению Постоянного межведомственного комитета ООН.

Нельзя ожидать, что анализ конфликтов и оценки риска «позволят в точности определить время и место вероятных событий»³⁵. Обычно подобные оценки фиксируют медленно изменяющиеся переменные вроде демографических и социально-экономических индикаторов, валового внутреннего продукта на душу населения, детской смертности и раскола общества по этническому признаку³⁶. «В результате, некоторые страны, которым структурные оценки приписывают высокую вероятность конфликта, действительно переживают такой конфликт, другим же удается его избежать»³⁷. Анализ в рамках механизмов раннего предупреждения и адекватного реагирования позволяет объяснить, почему так происходит. В реальности последний толчок к насилию или, напротив, к повороту в сторону мирного разрешения конфликта дают какие-то события³⁸. Это обстоятельство и определяет необходимость дополнить структурные данные и экспертные оценки конфликтной ситуации поведенческими данными и механизмами раннего предупреждения. Отслеживать и предотвращать конфронтационное поведение, прежде чем оно начнет блокировать действие структурных факторов, — такой подход к предотвращению конфликтов заслуживает внимания.

Безусловно, необходимо понимать причины конфликта, бедности и насилия, но не менее важно понимать и причины мира. Сосредоточившись лишь на одной из этих двух движущих сил, мы рискуем получить только половину целостной «картины». В принципе конфликт может привести к тотальной войне, но даже в самых жестоких конфликтах, сопровождающихся насилием, подобное развитие событий остается неким теоретическим пределом. «Посреди любой войны и геноцида можно найти людей, не приемлющих насилия, отрицающих ненависть и месть... Некоторых из них называют святыми. В большинстве же это обычные люди»³⁹.

Чтобы получить полную картину ситуации, нужны специфические индикаторы, способные отражать не только конфликтное, но и кооперативное поведение. Само по себе, взятое в отрыве от других данных, нарастание отрицательных индикаторов может вводить в заблуждение и даже искажать результаты анализа, становясь источником вредных рекомендаций. Определив, какие факторы в данном обществе работают в пользу мира, можно значительно лучше понять специфические местные механизмы управления конфликтом (и возможные точки приложения усилий для установления мира) и таким образом укрепить возможности самопомощи, а также усовершенствовать специфические местные стратегии управления конфликтами — а они есть в любом обще-

³³ П. Коллиер игнорирует нелегальную торговлю стрелковым оружием как потенциальный индикатор приближения вооруженного конфликта из-за трудностей измерения этого фактора.

³⁴ *Levy M., Parris Th.* Op. cit. P. 6.

³⁵ [<http://www.carleton.ca/cifp/others/methodsreview.pdf>].

³⁶ См.: *Levy M., Parris Th.* Op. cit. P. 3.

³⁷ *Ibid.* P. 2.

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Meier P.* Towards an Ethical Foundation of the Third Side: A Case for Genocide Prevention. Columbia University, 2004 (неопубликованная работа).

стве, испытывающем угрозу конфликта. В долгосрочной перспективе такой подход может продемонстрировать большую жизнеспособность, чем «решения, которые ищут в штаб-квартире».

Совместная работа по усилению факторов, работающих на мирное решение, позволяет укрепить доверие между международным сообществом и местными обществами, испытывающими угрозу конфликта. В результате группы, имеющие непосредственное отношение к конфликту, будут более склонны делиться деликатной информацией, полезной для раннего предупреждения. Сами стороны на местах также немало выиграли бы от таких стратегий предотвращения конфликта, которые опирались бы на более широкое участие заинтересованных групп и признавали роль всех заинтересованных сторон в принятии решений. В конечном счете именно «заинтересованные группы», жертвы заслуживают права получать всю необходимую поддержку и информацию, чтобы бороться с угрозами в их собственных обществах.

3.4. Рекомендации

Вряд ли какой-то один-единственный подход способен удовлетворить все требования к механизмам раннего предупреждения ОБСЕ. Поэтому мы рекомендуем разработать для Организации стратегию, объединяющую наиболее надежные механизмы раннего предупреждения о конфликтах, включающую непрерывный мониторинг, экспертную оценку и синтез количественных оценок риска, интегрирующую мониторинг как структурных, так и поведенческих факторов. Результатом подобной интеграции стал бы сводный «список списков отслеживаемых факторов» или «вопросник вопросников»⁴⁰.

Существуют и прецеденты такого рода интеграции. Подобным образом к раннему предупреждению подходят Международный валютный фонд, Всемирный банк и «Транспэрэнси интернэшнл». Агентство США по международному развитию (ЮСАИД) также проделало большую работу по реализации сводного «списка списков», чтобы помочь «идентифицировать страны для первоочередного анализа конфликтов и реализации программ содействия переходу или программ управления конфликтами»⁴¹. Предполагается, что этот «список списков» ЮСАИД будет составляться «ежегодно с поквартальным обновлением с оценкой результатов ряда количественных оценок структурных факторов риска и с изучением областей разногласий и движения к согласию, чтобы эти результаты могли послужить отправными точками для дальнейшего анализа»⁴².

Позднее созданием списка отслеживаемых факторов занялась Рабочая группа раннего предупреждения Международного консорциума по предотвращению конфликтов. В этой работе «Swisspeace» сотрудничает с Международной сетью безопасности, Международной антикризисной группой и «Интернэшнл алерт». Вопросник будет включать несколько пунктов о тенденциях развития конфликта и возможностях для миротворчества, причем полученные результаты можно представить в числовой форме и графически. Данный вопросник будет ежемесячно направляться местным неправительственным организациям в развивающихся странах и соответствующим международным неправительственным организациям. Первым пилотным регионом проекта станет Западная Африка.

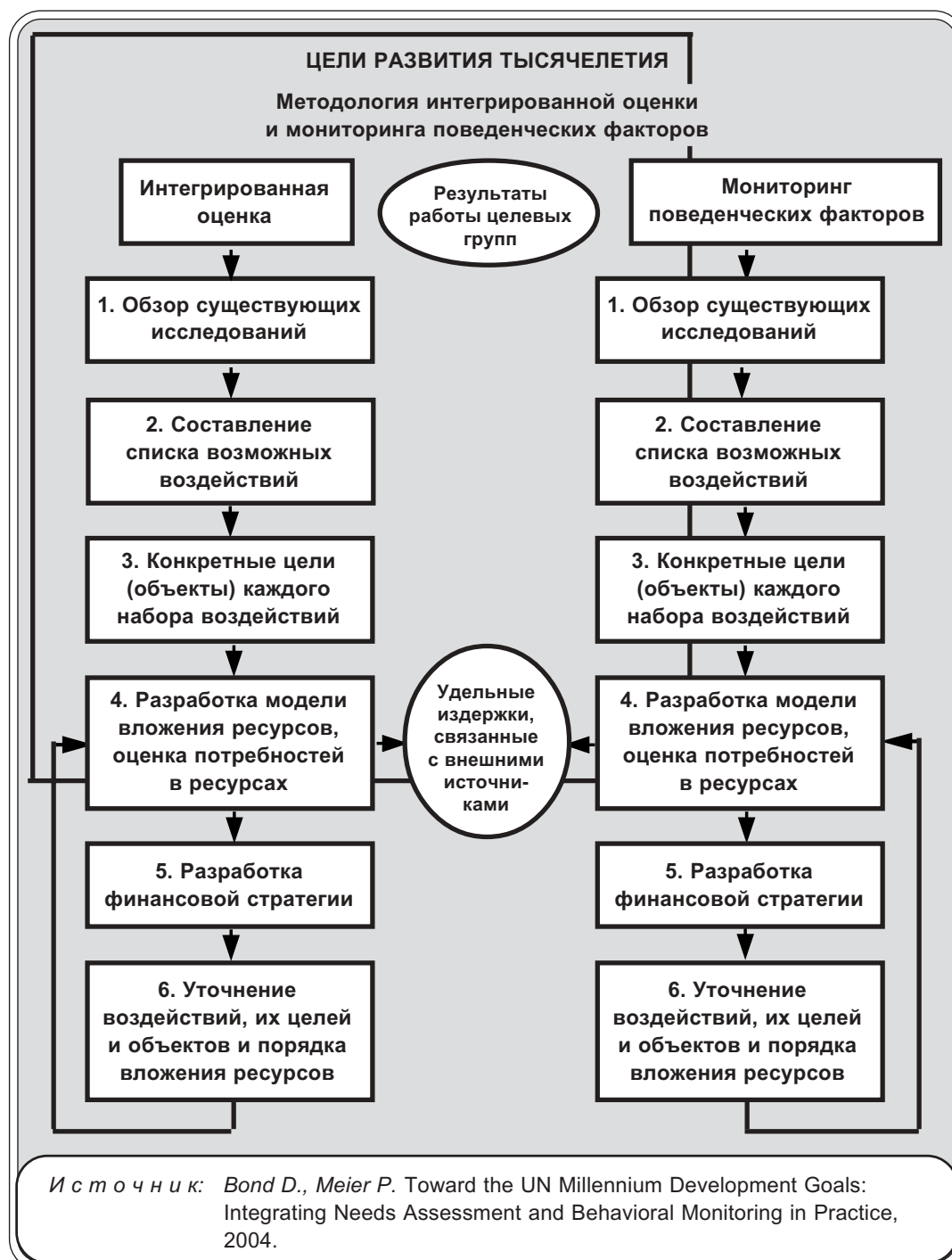
⁴⁰ В данном разделе частично использованы материалы работы: *Levy M., Parris Th.* Op. cit.

⁴¹ Ibid. P. ii.

⁴² Ibidem.

Однако мы рекомендуем, чтобы в механизме раннего предупреждения ОБСЕ, в отличие от упомянутых выше проектов, многофакторные оценки риска органически вклю-

Рисунок 3



чали и оценку поведенческих факторов: наши результаты ясно демонстрируют острую необходимость и важный дополнительный эффект объединения структурных данных с динамическими. Мы предлагаем разработать, в развитие данной статьи, предварительный «список списков», который включил бы механизмы раннего предупреждения, отмеченные участниками Совещания экспертов UNECE-ОБСЕ по проблемам объединенного механизма раннего предупреждения. Представляя этот список как продолжение данной работы, мы намерены продемонстрировать, как именно UNECE-ОБСЕ могла бы продвигаться в создании сводного «списка списков» при реализации механизма раннего предупреждения.

В ы в о д ы

Как ожидается, в своем развитии механизмы раннего предупреждения следующего поколения сохраняют несколько общих для них признаков. Так, все они будут объединять количественный анализ с качественным, параметры микро- и макроуровня, структурные и поведенческие индикаторы и будут включать в себя географические информационные системы. С точки зрения потребностей политиков использование таких систем существенно повышает общий эффект. «Изображение говорит больше, чем тысяча слов», и те, кто принимает политические решения, реагируют на карты скорее, чем на таблицы, диаграммы и/или аналитические тексты, — хотя бы потому, что карты «конкретизируют» и «персонализируют» данные, в иных формах представляющиеся весьма абстрактными. Действительно, на карте страны информацию легко распознать и идентифицировать — этот процесс сам по себе порождает «личную связь» между политиком и рассматриваемой картой, особенно когда политик видит на ней очертания собственной страны.

Еще одно важное преимущество географического представления состоит в том, что оно легко понятно любому человеку, независимо от его языка, профессиональной подготовки или образования. Поэтому карты можно распространить в местных общинах и обсуждать их — они куда более интуитивно понятны, чем таблицы и графики. К тому же с использованием карт легче учитывать местные особенности и выбирать действия, основанные на традиционных местных механизмах реагирования. Это расширяет возможности сообществ, сталкивающихся с риском конфликтов, увеличивает потенциал для действий на местном уровне.

Наши рекомендации в отношении стратегии интеграции систем раннего предупреждения можно подытожить в схеме (см. рис. 3 на стр. 128), представляющей видоизмененный для наших нужд вариант «Оценки потребностей для достижения целей развития тысячелетия» (17 января 2004).