

Мигель А. Моратинос<sup>1</sup>

## СОВРЕМЕННЫЕ ГЛОБАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ. СОПРОТИВЛЕНИЕ ПРОТИВ ВЫЗОВА. ВРЕМЯ ДЕЙСТВОВАТЬ

По прошествии 25 лет с момента падения Берлинской стены в мире все еще преобладает невозможность прогнозирования и нерешительность, порожденные противоречивыми тенденциями и сложными преобразованиями. Если эпоха после холодной войны была ознаменована резким сокращением количества войн (по данным Центра системного мира, 2013), то сейчас гражданские войны, массовые убийства и повторяющиеся случаи жестокости, подогреваемые проповедями религиозного фанатизма, представляют собой значительную угрозу принципам и механизмам системы коллективной безопасности, созданной более полувека назад после Второй мировой войны. По мере того как ставится под сомнение уместность международных организаций, занимающихся поддержанием мира и безопасности, односторонние военные интервенции супердержав и провальные миротворческие операции также ослабляют многосторонний режим, отчаянно пытающийся самореформироваться. Аналогичным образом многие секторы международного сотрудничества пострадали от отсутствия многостороннего консенсуса.

<sup>1</sup> Дипломат, юрист и политик, министр иностранных дел и международного сотрудничества Королевства Испания (2004–2010). Награжден орденами Сербского флага I степени (Сербия), Креста земли Марии I-го класса (Эстония), королевским орденом Карла III (Испания), гранд-офицер ордена Трех звезд (Латвия), кавалер королевского ордена Изабеллы Католической, рыцарь ордена «За гражданские заслуги» и др. Почетный доктор университетов Гранады, Мальты, Бен-Гурион и Аль-Кудс (Израиль). Почетный доктор СПбГУП.

Что касается проблем глобального правления, то здесь есть два основных препятствия, с которыми столкнулись ключевые международные игроки, особенно после сентября 2001 года. Во-первых, должно ли международное сообщество вмешиваться, если какие-то страны не могут или не хотят защищать собственное население? Во-вторых, каким должен быть коллективный ответ на преступления транснациональных террористов?

В рамках первого пункта Организация Объединенных Наций (2005) инициировала принцип «обязанности защищать» (R2P) после отчета Международной комиссии по вопросам интервенции и государственного суверенитета (ICISS, 2001). Достаточно провокационным образом Комиссия ввела концепцию суверенитета в виде «обязанности». Отныне жизнестойкость государств должна оцениваться не по их намерению контролировать территорию или различные природные ресурсы, но в первую очередь по их способности и решимости защищать собственное население. Государство, у которого это не получается, теряет право на суверенитет, а в отдельных случаях, в частности при совершении массовых убийств, осуществляется международное вмешательство с целью защиты находящегося в опасности населения. В ряде стран, где происходили ожесточенные военные столкновения, был реализован принцип R2P с тем, чтобы легализовать военное вмешательство непосредственно под эгидой ООН или под эгидой третьей стороны: Кот-д'Ивуар

(Резолюция Совета Безопасности ООН № 1975, 2011), Ливия (РСБ ООН № 1970 и 1973, 2011), Центральноафриканская Республика (РСБ ООН № 2127, 2013).

После резолюций в отношении Ливии членов Совета Безопасности обвинили в том, что они просто использовали принцип R2P в качестве инструмента для смены режима, искажая само понятие и угрожая его легитимности. Неуверенность мирового сообщества и его неспособность вмешаться в войну в Сирии в 2011 году — это превосходная иллюстрация двусмысленности концепции R2P и неустраняемых препятствий при установлении функциональной системы коллективной безопасности. Если несколько стран в одностороннем порядке решат вмешаться в дела Сирии, помогая деньгами или оружием той или иной стороне, в надежде изменить ход войны, такой тип вмешательства не приведет к долговременному миру. Только скоординированное международное вмешательство посредством сотрудничества между государствами, неправительственными и международными организациями способно помочь гражданским обществам пережить военный конфликт и предусмотреть реконструкцию и стабилизацию. Поощрение какой-либо из сторон в войне влечет за собой многочисленные риски утраты международной легитимности.

Современное глобальное правление нуждается в установлении более четких границ для антикризисного управления и международного вмешательства. В этом плане стратегические интересы не всегда противоречат этическим ценностям. Напротив, стратегические интересы набирают силу и обеспечивают легитимность операций по установлению мира и безопасности. В конце концов, выстраивание коалиции для борьбы с глобальным гипертерроризмом, особенно с «Аль-Каидой» и ИГИЛ («Исламское государство», действующее в Ираке и Сирии), столкнется с теми же вопросами: как стабилизировать политические системы, реконструировать сообщества и поддержать безопасность при разумных затратах? Помимо многостороннего сотрудничества, как можно раньше должны быть привлечены международные организации, чтобы обеспечить эффективность и легитимность на более длительный срок.

В сфере мира и безопасности уже начиная с конца 1945 года по всему миру работают исследовательские и аналитические центры, обрабатывающие статистические данные по эволюции вооруженных конфликтов. Изучая данные, накопленные за многие годы Центром системного мира, можно увидеть, как резко сократилось количество войн между государствами за 70-летний период времени. Если возникают новые типы конфликтов, то есть внутригосударственные или общественные, включающие яростное противостояние по этническому признаку или широкомасштабное массовое насилие, то стоит обратить внимание на то, что общее количество жестоких политических конфликтов постепенно снижается после окончания холодной войны. Оказывается, войны по большей части концентрируются в определенных регионах, обладают специфическими и повторяющимися характерными особенностями и включают некоторое количество «частных

субъектов», которые вызывают к новым дипломатическим стратегиям (не только военным), дающим возможность находить общий язык с самыми разнообразными субъектами, государственными и частными.

Ознакомление с этой научной и экспертной информацией могло бы помочь дипломатам и руководителям справиться с усиливающейся сложностью и возрастающей неопределенностью. Современные конфликты по сути отражают хрупкость государств и сообществ. В своем стремлении укрепить глобальную стабильность дипломаты должны знать, как обращаться с хрупкими государствами, сообществами в переходный период, как справляться с постконфликтными последствиями и гражданскими волнениями.

В отчете «Обязанность защищать» (R2P), выпущенном в 2001 году Международной комиссией по вопросам интервенции и государственного суверенитета (ICISS), основное внимание было уделено предотвращению конфликтов как приоритету для будущих дипломатических стратегий. Под председательством Гарета Эванса и Мохамеда Сахнуна ICISS предложила радикально изменить понятие государственного суверенитета. Отвечая на вопрос Генерального секретаря ООН Кофи Аннана о том, как следует поступать международному сообществу, когда происходит или назревает грубое нарушение прав человека, авторы отчета отмечали, что суверенитет влечет за собой не только права, но и обязанности, в частности обязанность государства защищать свой народ от серьезных нарушений прав человека. Теперь уже речь шла не о праве на вторжение или вмешательство во внутренние политические дела других стран, а об «обязанности защищать» граждан и отдельных лиц во всем мире от массовой жестокости и вымогательства. Более того, отчет ICISS декларировал, что если государство «не может или не хочет» защищать свой народ, то эта обязанность должна быть делегирована международному сообществу.

Стратегия обязанности защищать выстроена на трех основных элементах: обязанности предотвращать, обязанности реагировать и обязанности реконструировать. По сути, принцип R2P расширил защиту отдельных лиц от доконфликтного периода (предотвращение) до постконфликтных попыток реконструкции и примирения. Всесторонний подход к управлению и урегулированию конфликтов доказал центральную роль превентивной дипломатии.

На мой взгляд, это и есть ключевой аспект. Сегодня особенно важной становится роль дипломатии в отношении конфликтов и на дипломатов возлагается особая задача усиления превентивных действий и решения проблем путем постоянных переговоров. В условиях нарастающей нестабильности XXI века существенным вкладом дипломатии должно стать в первую очередь поддержание переговоров открытым путем. Сохранение пространства для договорных стратегий по каждому сектору международного сотрудничества окажется исключительно благотворным для глобальных игроков и в то же время укрепит статус дипломата, наделив его действия еще большей легитимностью. В эпоху все возрастающей неопределенности дипломаты должны создавать стимулы для перегово-

ров. Креативность и новаторство требуются для того, чтобы усадить за стол переговоров совершенно разных политических игроков. Такие стратегии подразумевают способность адаптации к быстро меняющимся обстоятельствам и готовность к кризисам, сотрясающим политические институты и гражданские сообщества по всему миру.

Итак, несмотря на то что кризисы пошли на убыль и способность к контролю над ними усилилась, масштабные кризисы все еще продолжаются. Таким образом, роль дипломатии становится более решающей, чем когда бы то ни было, и сводится к удержанию кризисов под контролем, к тому, чтобы побудить глобальных игроков найти решение и озвучить его. В глобализованном мире, где современные информационные технологии позволяют главам государств и правительствам взаимодействовать непосредственно, где все министерства — от министерства финансов до министерства по проблемам окружающей среды — имеют собственных специалистов по ведению переговоров и где регионы и города вовлечены в дипломатическую деятельность, традиционные дипломаты, видимо, рискуют оказаться невостребованными. Но во всех случаях роль дипломатии существенна.

Позвольте сослаться на два масштабных кризиса, имеющих место в наши дни. Эти кризисы заслуживают особого внимания, а ключевые политические игроки должны предпринять все усилия для их нейтрализации. Я имею в виду кризис на Ближнем Востоке в самом широком смысле этого слова, а также украинский кризис.

Начнем с ближневосточного кризиса. На сегодня имеются четыре сценария кризиса: проблема Палестины, война в Сирии, дестабилизация Ирака и переговоры с Ираном. Думаю, все могут согласиться с тем, что Ближний Восток пребывает в конфронтации с новой парадигмой. Со времени Версальского договора 1919 года, когда было подписано соглашение Сайкса-Пико, мы никогда не наблюдали более сильных волнений в этом регионе. Мы погружаемся в конвульсивный и фрагментированный сценарий в ходе общего процесса появления новых игроков и новой повестки дня. Таков общий каркас всей ситуации, которая отражает четыре упомянутые выше проблемы.

Что касается израильско-палестинского конфликта, здесь мы сталкиваемся с процессом стагнации. Метод двухгосударственного решения имеет последнюю возможность воплотиться в реальность. Выборы в Израиле, разногласия на палестинском политическом фронте и крайне слабая вовлеченность международного сообщества приводят нас к негативным и пессимистическим оценкам. Тем не менее основные игроки, такие как США, Евросоюз, Россия, и некоторые арабские страны должны отреагировать на этот переломный момент. Возможно, настало время для новой политической инициативы, которая должна постараться внедрить то, что я называю «методом двойной колеи». То есть Палестина должна быть признана западным миром, а Израиль — арабскими и мусульманскими странами. Это станет до некоторой степени осуществлением арабской мирной инициативы. Если мы,

международное сообщество, проявим политическое мужество, чтобы продвигаться в данном направлении, то сможем в конечном счете установить первый уровень стабильности на Ближнем Востоке.

Что касается сирийского кризиса, самое время положить конец войне и жестокому насилию. Более чем когда-либо здесь нам нужна дипломатия. Мы должны призывать к урегулированию путем переговоров, поскольку стали свидетелями того, что не существует военного решения сирийского кризиса. Если так, почему бы нам не призвать к Женеве-3, с новым кругом полномочий и новыми участниками, включая Иран? Госсекретарь США Джон Керри заявил, что в конечном счете мы должны договориться с президентом Башаром аль-Асадом. Давайте сделаем это, чтобы найти компромисс, защитить тысячи жизней и избавить сирийский народ от бесконечных страданий. Если мы преуспеем в этом, то получим дополнительные шансы на успешную борьбу с радикальным «Исламским государством» и выйдем на второй уровень стабильности в этом регионе.

Экспансия и радикализация так называемого ИГИЛ связана с двумя предыдущими проблемами, хотя оно было создано после вторжения в Ирак. Сегодняшний вызов гораздо более серьезен, чем просто внутренняя борьба в границах Ирака. Это не просто проблема борьбы с терроризмом. Это одна из главных угроз на международной повестке дня, и реагировать на нее надо соответственно, прибегая к политическому и дипломатическому механизму. Это не значит, что мы не должны использовать военную силу для сдерживания этого движения, но важнее то, чтобы арабские страны вместе с Россией, Европейским Союзом и Турцией призывают к новой стратегии для нейтрализации этой все возрастающей угрозы.

Наконец, регион, сопротивляющийся новому соотношению сил, — Иран. Эта страна, которая в последние десятилетия была исключена из формальной региональной роли, могла бы быть признана в качестве нового регионального игрока. Переговоры по ядерному вооружению связаны с новой ответственностью этой страны за различные кризисы в регионе. Ее влияние в секторе Газа и связь с Хамасом содействовали бы объединенному правлению в Палестине. Ее тесные отношения с правительством Башара аль-Асада будут весьма важны для позитивного выхода из сирийского конфликта. Наконец, крайне необходимо привлечь Иран на нашу сторону, чтобы сражаться с ИГИЛ. Это необходимо, и мы должны это сделать, пока не поздно.

Эти четыре сложные проблемы лежат в основе кризиса, развернувшегося на Ближнем Востоке. И мы не должны прятаться, а должны действовать креативным и решительным образом. Время не работает на нас, но пока еще оно у нас есть. Давайте проявим мужество, будем смело действовать, чтобы контролировать этот кризис, прежде чем он выйдет за рамки и безграничный очаг жестокости и разрушения укоренится на долгое время в ключевом геостратегическом регионе мира.

Обратимся к кризису на Украине. Это очень болезненный конфликт в центре Европы, который углу-

бляет линию раздела между Россией и европейскими странами. Это очень плохо по многим причинам. Первое. Поскольку Россия является частью Европы, то ее отделение от остальных европейских стран повлечет тяжелые последствия во многих сферах деятельности — от культурных аспектов до экономики этой зоны. Второе. Кризис возрождает российский изоляционизм и топит мечту России выступать в качестве супердержавы, чтобы вновь обрести зону влияния. С моей точки зрения, это тоже плохо, так как Россия нуждается в своих ресурсах, чтобы продвигаться вперед в XXI столетии. Так много предстоит сделать в процессе модернизации страны — от дорог до автострад, от аэропортов до новых высокоскоростных поездов, от закрытия старых загрязняющих природу предприятий до открытия новых высокотехнологичных, — поэтому нельзя терять время и тратить силы впустую. Огромен список срочных и сложных задач, которые должны быть решены, чтобы обеспечить населению высокие жизненные стандарты, коих оно заслуживает. И поэтому, я считаю, не следует перенаправлять ресурсы, вливая их в вооруженные силы и оживляя нереалистичные модели.

Нынешняя ситуация печальна и плоха, поскольку Россия и Европа должны быть вместе и должны объединять силы, чтобы избежать упадка в новой глобальной эре с вновь возникающими державами. Этот конфликт задерживает наше взаимодействие. Мы, Россия и ЕС, должны вернуть ситуацию к исходному состоянию. В последние месяцы Евросоюз предпринял некоторые попытки, чтобы остановить эскалацию напряженности. Я знаю, что Брюссель отдает себе отчет в том, что кризис не может принести ничего хорошего никому из нас. Некоторые эксперты идут дальше: они полагают, что кризис должен заставить всех игроков переосмыслить будущее в новом свете. Сразу после урегулирования должна быть запущена новая схема в наших отношениях. Нам придется вместе подумать, как преобразовать такую динамику отрицательных воздействий в новое креативное восстановление дружеских отношений, которое принесет нам блистательный совместный проект. Этот проект должен стать, как некоторые говорят, «Большой Европой», а я определяю его как создание общего пространства для гармоничного развития наших сообществ.

Мы должны создать пространство с твердым намерением содействовать организации сообществ, предприятий, приумножению совместных инвестиций во всем мире. Вы можете сказать, что я лишь мечтаю, что все движется в совершенно ином направлении. Я отвечаю: если вы сохраните невозмутимость и всерьез задумаетесь над тем, что мы, ЕС и Россия, приобретаем и что теряем от этого конфликта, то поймете, что очень скоро мы окажемся в большом проигрыше, тогда как остальные — в крупном выигрыше. Поче-

му мы должны позволить другим воспользоваться нашей глупостью, когда мы вовсе не глупы? Из гордости? Из-за инертности? Из-за того, что никто не в состоянии быть достаточно скромным, чтобы поменять свои решения? Давайте реагировать! Мы — умные народы, цивилизованные нации, мы способны поставить рассудок выше страстей и таким образом превратить мрачную ситуацию в новый оптимистичный период истории. Давайте сделаем ставку на то, чтобы стать коллективно мудрыми и повернуть вспять нынешнюю ситуацию.

Как приняться за дело? Есть возможность назначить группу мудрых людей с огромным опытом в сфере международных отношений от четырех сторон — России, Украины, ЕС и Соединенных Штатов, — чтобы отыскать путь для установления твердого мира и бесповоротно разрядить напряженность. После этого один представитель от России и один от ЕС должны представить план общего будущего. Мы должны быть проницательными, верить в силу идей и положительных проектов. Даже более сложные мечты стали реальными.

Вспомните Мартина Лютера Кинга и ситуацию с расистскими сообществами в США в 1960-е годы и взгляните теперь на президента Обаму и НАТО и на то, как расистские сообщества живут в спокойной атмосфере в США. Вспомните кровопролитие, затопившее Европу в 1940-е годы, и посмотрите, как оказалось возможным восстановление дружественных связей между Францией и Германией и как у них получилось создать новое общее пространство — ЕС. Или вдумайтесь, каким образом Германия вновь стала единым государством, в то время как многие считали, что пройдет еще много времени, прежде чем их страна окажется объединенной. И поэтому я не вижу причин, почему мы не можем повернуть кризис в мирное русло, которое нас объединит.

Если мы достигнем этого, то будущее старой Европы станет еще более ярким и не лишенным надежды и здравого честолюбия. Молодые поколения станут обладателями великого политического проекта, а общество извлечет пользу из лучших перспектив, равно как и экономика станет сильнее, подкреплённая новыми, более широкими возможностями.

Сейчас наступил момент, когда надо мыслить масштабно и разумно. Мы, жители старого континента, не должны считать, что будущее уходит в сторону Азии, а мы пребываем в фазе упадка. Мы вновь должны объединить усилия и сконцентрировать нашу энергию на реализации крупного проекта мира и процветания. Нашим приоритетом должны стать наши граждане, и мы должны добиться результата в соответствии с их ожиданиями. Ничто не потеряно, все можно использовать во благо, если мы умны и активны. Давайте начнем действовать!