

ГУМАНИТАРНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

DOI: 10.20542/2307-1494-2018-1-77-91

Аннотация Гуманитарная составляющая во внешней политике рассматривается в статье как деятельность по купированию угроз в области «безопасности личности и общества», возникающих вне национальных территорий государств-доноров. В качестве главного гуманитарного вызова автор, в развитие концепций «незащищенной жизни» и «чрезвычайного состояния» Д.Агамбена, выделяет проблему усиливающейся девальвации ценности человеческой жизни и формирование в контексте ряда кризисов цикла, в котором постоянно воспроизводится состояние незащищенного, уязвимого и обесцененного бытия. Феномен «обесцененной жизни» проиллюстрирован на примере торговли людьми и миграционных потоков. На базе статистики ОЭСР проанализирована политика государств-членов Комитета содействия развитию и так называемых новых доноров по оказанию помощи наименее развитым странам, государствам, охваченным конфликтами, и постконфликтным странам. Официальная помощь развитию и гуманитарная помощь как ее подвид рассматриваются в качестве практического инструментария международной гуманитарной деятельности современных государств и главной «контрмеры», противодействующей обесцениванию человеческой жизни в современных мирополитических процессах. Сделаны выводы о необходимости концептуальных и практических изменений в международном гуманитарном сотрудничестве и внешней политике государств на этом направлении в целях более эффективного ответа на современные вызовы гуманитарной безопасности.

Ключевые слова гуманитарная безопасность, нетрадиционные угрозы, «девальвированная жизнь», торговля людьми, беженцы, мигранты, «глобальный Юг», развитые страны, развивающиеся страны, Африка, вооруженные конфликты, внешняя политика, международное гуманитарное сотрудничество, политика содействия развитию, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Комитет содействия развитию

Title Humanitarian component of a state's foreign policy

Abstract Humanitarian dimension of foreign policy is viewed here as activity to neutralize threats to human security beyond the borders of donor-states. Building upon Giorgio Agamben's concepts of "bare life" and "state of exception", the author identifies the growing devaluation of human life and the cycles of constant reproduction of extremely vulnerable, unprotected and devalued life in several crisis settings as the main humanitarian challenges. The cases of human trafficking and migration flows are used to illustrate the phenomenon of "devalued life". On the basis of the OECD statistics, the aid policies of both Development Assistance Committee member-states and the so-called new donors towards the least developed countries, states in conflict and post-conflict states are examined. Official development assistance and humanitarian aid as one of its forms are analyzed as a practical instrument of modern states' international humanitarian activity and the main "countermeasure" against devaluation of human life in world

Громогласова Елизавета Сергеевна – ведущий научный сотрудник Отдела международно-политических проблем Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М.Примакова РАН, к.полит.н.

politics and society. In conclusion, the need for conceptual and practical changes in international humanitarian cooperation and states' foreign policies is stressed as a way to more effectively respond to modern human security challenges.

Keywords human security, non-traditional threats, "devalued life", human trafficking, refugees, migrants, Global South, developed countries, developing countries, Sub-Saharan Africa, armed conflicts, foreign policy, international humanitarian cooperation, development assistance, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Development Assistance Committee

I. Вызовы гуманитарной безопасности в современном мире

В условиях высокой степени взаимосвязанности и непредсказуемости, которая характеризует современные мирополитические процессы, гуманитарная составляющая внешней политике государств должна рассматриваться через призму транснациональных вызовов и угроз, возникающих для «личности и общества»¹ как на уровне отдельных стран, так и в ряде случаев — на уровне регионов, а в своем предельном выражении — на уровне «мира в целом». Во второй половине 2010-х гг. в мире фактически не существует государств, которые могли бы гарантировать своему населению 100%-ную защищенность от всего спектра угроз гуманитарной безопасности.² Обострение борьбы за лидерство между ведущими игроками в системе международных отношений (Россией, США, Китаем), укрепление военной составляющей их мощи,³ создание новых систем ядерных вооружений и рост рисков их неконтролируемой гонки⁴ повышают уязвимость населения как высокоразвитых стран «глобального Севера» и членов «ядерного клуба», так и остальной части мира перед угрозой эскалации напряженности вплоть до военного конфликта с применением ядерного оружия. Иными словами, в современном мире сохраняются такие типы угроз гуманитарной безопасности, перед которыми не могут быть полностью защищены даже наиболее обеспеченные слои населения Земного шара. К этой ситуации подходит метафора «негативного равенства»,⁵ то есть равенства всех ныне живущих людей, вне зависимости от их статусных и иных различий, перед угрозой оказаться абсолютно незащищенными, быть приравненными к низшим слоям населения мира, которые «идут в расход» без всякого сожаления и правовой защиты.

Состояние «негативного равенства», которое пока недостаточно четко осознается мировыми элитами, означает не только равную значимость каждой человеческой жизни, но и бесценность таких глобальных благ и достижений, как мир, человечность, социальность, международно-правовые механизмы защиты прав человека. Их наличие и реальное действие в ряде государств (особенно высокоразвитых) не должны вводить в заблуждение относительно их хрупкости. С идеей «негативного равенства» тесно связан тезис о неделимости гуманитарной безопасности. Он подразумевает, что нельзя отгородиться от угроз на этом направлении. Если где-либо в мире они из потенциальных стали реальными, то, какой бы локальной не была зона их распространения, подобные угрозы должны расцениваться как серьезный вызов для человечества в целом. Тезис о неделимости гуманитарной безопасности может быть подкреплён обширным эмпирическим материалом. В статье он раскрывается путем анализа проблемы девальвации ценности человеческой жизни, обостряющейся в ряде стран и регионов мира и имеющей транснациональные и во все большей мере — глобальные последствия.

В реальности существует не только колоссальный разрыв в благосостоянии и, соответственно, в качестве и степени защиты⁶ жизни людей в высокоразвитых и наименее развитых странах мира, но и такое явление, как «девальвированная жизнь». Понятие «девальвированной жизни» исходит из таких концепций, как "nuda vita" ("bare

life”, или «голая жизнь») итальянского философа Джорджо Агамбена и “precarious life” («случайная», «незастрахованная жизнь») американского литературного критика и феминистки Джудит Батлер.⁷ Это особое состояние, которое не стоит отождествлять с экстремальной бедностью, хотя оно и может порождаться ею. «Девальвированная жизнь» создается и воспроизводится в результате насилия во всем многообразии его форм. Процессы обесценивания людских жизней протекают в тех контекстах, где властные отношения основываются не на праве, авторитете и легитимных процедурах принятия решений, а на насилии. Речь идет о ситуациях, которые захватывают людские судьбы в результате провала и неспособности политического социума предоставить своим членам защиту, а также возможности для самореализации в качестве его значимых участников.

Теоретические работы, в которых исследуются состояния, лишаящие людей осмысленной человеческой жизни, оперируют понятиями: «пространства исключения и беззакония» (“spaces of exception” / “lawlessness”), «чрезвычайное положение» (“state of exception”).⁸ Открытым остается вопрос о том, создаются ли подобные пространства намеренно неподконтрольной обществу властью или они возникают сами по себе, стихийно, в результате слабости властных институтов на разных уровнях политической организации и их неспособности обеспечить повсеместную безопасность и порядок. В данной статье на основе анализа эмпирических данных приводятся аргументы в пользу тезиса о том, что подобные социальные/географические пространства, где жизнь человека сведена к биологическому минимуму, возникают либо в результате вооруженных конфликтов, либо в результате провалов в государственно-политическом управлении мирной жизнью социума.

II. Положение жертв торговли людьми как пример «девальвированной жизни»

Масштабы и особенности феномена «девальвированной жизни» нагляднее всего иллюстрируют конкретные примеры, одним из которых может служить положение жертв торговли людьми. Состояние рабства, в котором они находятся, в научной литературе нередко именуют «социальной смертью».⁹ Тем не менее, люди все еще живы в биологическом смысле и, более того, являются предметом извлечения прибыли. Это одна из определяющих характеристик феномена «девальвированной» жизни: человеческая жизнь насильно сводится к своему простейшему биологическому содержанию, лишённому защиты, легко расходуемому и так же легко восполняемому «материалу». Некоторые исследователи, анализирующие предельные состояния, до которых могут быть доведены люди, используют даже метафору «живых мертвецов»,¹⁰ имея в виду то, что у этих людей полностью отнят общественный и политический смысл их существования. В таком положении оказываются не только жертвы торговли людьми, но и нередко, например, беженцы. Их жизни – это объект администрирования, поддержания простейшего, обеднённого в политическом смысле бытия на грани выживания, в то время как их социальный, профессиональный, творческий и иной потенциал фактически обесценен и часто остается не востребованным.

Согласно «Глобальному докладу о торговле людьми», изданному Управление по наркотикам и преступности (УНП) ООН в 2016 г., в 2012–2014 гг. в 106 государствах и на зависимых территориях была обнаружена 63251 жертва торговли людьми.¹¹ Большинство выявленных жертв — женщины или несовершеннолетние девочки. Это пример того, что в рамках «девальвированной жизни» имеет место своего рода «негативная» дифференциация: так, жизни детей¹² и женщин из наименее развитых и развивающихся государств, как правило, более уязвимы, чем жизни мужчин из этих же стран (если только они не являются ареной вооруженного конфликта), не говоря уже о разрыве в степени защищенности жизней людей в развитом и развивающемся мире.

Наибольшее число жертв торговли людьми выявлено в таких развитых и богатых регионах мира, как Западная Европа, Северная Америка и арабские страны Персидского залива. Эта же особенность (направленность потоков торговли людьми от более бедных к более богатым странам) прослеживается и на региональном уровне. К примеру, в Южной Америке такие страны Южного конуса, как Аргентина и Уругвай, являются «потребителями» «живого товара», а андские страны – его «поставщиками». Социально-экономические факторы играют важную роль в динамике развития «исключенных пространств», где человеческие жизни подвергаются дегуманизации, т. е. теряют ценность, защиту и достоинство. Социально-экономической депривации как одной из насильственных стратегий управления социумом посвящено немало научных исследований. Так, С.Мабон исследует феномен “bare life” (впервые выявленный и изученный Д.Агамбенom)¹³ в результате действия социально-экономических факторов на примере ближневосточных государств, в частности, Ливана. На основе анализа положения шиитской общины Ливана в 1960-х – 1970-х гг. он приходит к выводу, что маргинализация порождает в итоге «девальвированную» (незащищенную, «оголенную») жизнь – “bare life”.¹⁴

Многие «преступные цепочки», по которым циркулирует «девальвированная» в политическом, социальном и гуманитарном планах жизнь, замкнуты в региональных рамках. Это означает, что существуют ограничения (социокультурные, языковые), которые сдерживают разрастание масштабов этого явления за пределы того или иного региона. Согласно данным УНП ООН, большинство жертв (57%) торговли людьми перевозились по транснациональным маршрутам, то есть пересекали по меньшей мере одну международную границу, но в основном это была региональная торговля. Так, в 2012–2014 гг. около 77% жертв торговли людьми были проданы в страны того же самого региона, что и страна их происхождения.

Всего два региона мира (Африка южнее Сахары и Азиатско-Тихоокеанский регион) генерируют глобальные по своему распространению потоки торговли «живым товаром». Жертвы торговли людьми из стран Африки были выявлены в 69 государствах. Это явление объясняется «многомерной» уязвимостью (с точки зрения традиционных и нетрадиционных угроз безопасности) населения африканских стран. Между тем, потоки торговли людьми из АТР идут в государства Западной, Южной Европы, Северной Америки и Ближнего Востока. Основным фактором гуманитарной уязвимости этого региона является его втянутость в процессы глобализации, которые создают спрос на «расходуемые», легко эксплуатируемые и не защищенные людские ресурсы. Порядка 4% жертв, обнаруженных в Восточной Азии и АТР в целом, являются лицами без гражданства. Отсутствие государственной защиты, таким образом, увеличивает риск для уязвимых категорий населения попасть в положение, когда многие характеристики, присущие нормальной человеческой жизни, будут стерты.

Еще одной тревожной тенденцией, повышающей угрозу разрастания масштабов такого явления, как «девальвированная жизнь», является рост потоков беженцев и мигрантов в глобальных масштабах, особенно начиная с 2014 г.¹⁵ В 2015 г., по данным ООН, в мире насчитывалось около 244 млн. мигрантов, пересекших хотя бы одну национальную границу. Массовые миграционные потоки повышают незащищенность их участников. Эти потоки носят все более смешанный характер, то есть сочетают добровольную и вынужденную миграцию. Между тем, в результате принудительных перемещений ослабевают или рвутся сети поддержки, образуемые семейными узами и связями внутри микросообществ, что повышает индивидуальную уязвимость. Особенно уязвимы дети-мигранты, перемещающиеся без сопровождения взрослых. В настоящее время численность этой категории мигрантов неуклонно растет.

Как теоретический анализ, так и эмпирические данные о таком гуманитарном вызове, как обесцененная жизнь, подводят к тезису о том, что она возникает в

политических условиях, где по каким-либо причинам отсутствует верховенство права. Все другие, не менее значимые социально-экономические факторы так или иначе все равно находятся в связке с политико-правовыми факторами, в особенности с отсутствием верховенства права и слабостью (коррумпированностью) государственных институтов. Особого внимания также заслуживают вопросы о том, как процесс девальвации ценности человеческой жизни соотносится с географическими и социальными пространствами и как воспроизводится и распространяется это состояние предельной незащищенности.

Так, зоны вооруженных конфликтов представляют собой пространства, где жизни людей подвергаются разнообразнейшим рискам, где они лишаются защиты и ценятся только как расходуемый ресурс. Согласно докладу «Глобальный индекс мира 2016», число всех убитых в вооруженных конфликтах (включая как потери среди военных/комбатантов, так и «побочный ущерб» в виде гражданских потерь) за период 2008–2014 гг. возросло в пять раз: с 20 тысяч человек в 2008 г. до более 100 тысяч в 2014 г.¹⁶ Основной причиной резкого роста людских потерь в зонах боевых действий стала война в Сирии.

В ходе вооруженных конфликтов усиливается влияние и многих других факторов уязвимости. Об этом свидетельствуют данные о насильственной вербовке детей в вооруженные группировки в разных регионах мира. Это явление особенно распространено в Тропической Африке. Так, в Центральноафриканской Республике, где продолжается гражданская война, распространена торговля мальчиками, которых насильственно используют в качестве солдат в вооруженных группировках. По различным оценкам, в 2014 г. порядка 6000 детей были насильно рекрутированы в качестве солдат. В свою очередь, в 2010–2013 гг. ООН задокументировала в Демократической Республике Конго 4194 случая насильственного использования вооруженными группировками детей в качестве солдат, конвойных, поваров, носильщиков, охранников и сексуальных рабов/рабынь. На северо-востоке Нигерии группировка «Боко Харам» активно использует детей в атаках смертников: по данным ЮНИСЕФ, 20% таких атак совершались детьми, некоторые из которых не достигли 10-летнего возраста.¹⁷ На Ближнем Востоке насильственную вербовку детей в свои ряды практиковали вооруженные группировки в Ираке, а также в Сирии (ИГИЛ, «Джабхат ан-Нусра», курдские отряды народной самообороны и др.). Это пример того, как «девальвированная» жизнь может быть использована в качестве оружия, в т. ч. без каких-либо ограничений.¹⁸

III. Воспроизводство «девальвированной» жизни

Итак, «девальвированная» жизнь – это легко расходуемая, не ценимая, не защищенная жизнь. Однако прежде, чем обратиться к вопросу о том, какие меры гуманитарной внешней политики можно противопоставить этому явлению, необходимо остановиться еще на нескольких его аспектах. Как можно заключить из эмпирического материала, по крайней мере, в некоторых («несостоявшихся» и «слабых») государствах, а в отдельных случаях – и в целых регионах сложился своеобразный цикл «девальвированной» жизни, которая постоянно воспроизводится от поколения к поколению.

Такой цикл можно наблюдать во многих странах Африки. По данным на 2016 г., ни одно государство Африки южнее Сахары, за исключением островного Маврикия, не входило в число стран, имеющих высокий показатель Индекса человеческого развития (Human Development Index). За исключением Ботсваны, Габона, ЮАР, Намибии, Республики Конго, Экваториальной Гвинеи, Ганы, Замбии и Кении, попавших в группу стран со средними показателями индекса, 34 государства, т. е. подавляющее число африканских стран, находятся в нижней части индекса (самый низкий показатель –

0.353 – у охваченной гражданской войной ЦАР и мирного Нигера).¹⁹

Обесцененный характер жизни во многих странах Африки характеризуют и такие показатели, как уровни младенческой и материнской смертности, а также число ВИЧ-инфицированных. Материнская смертность в этом регионе – самая высокая в мире. В 2015 г. она составляла 547 материнских смертей на 100 тысяч живорождений (для сравнения по миру в целом эта цифра более чем в два раза ниже — 216). Причем речь идет не только об охваченных конфликтами государствах, но и тех странах, в которых нет открытого вооруженного противостояния. Так, Сьерра-Леоне, в которой гражданская война закончилась более 15 лет назад, остается лидером среди всех африканских государств по показателю материнской смертности: 1360 смертей на 100 тысяч живорождений в 2015 г. Это единственное государство в мире, где материнская смертность до сих пор превышает 1000 человек на 100 тысяч живорождений. Высокие показатели материнской смертности характерны для всей западной Африки: для конфликтных, постконфликтных и мирных стран.²⁰

Многие постконфликтные государства Африки продолжают сталкиваться с последствиями вооруженных конфликтов, и обстановка в них часто характеризуется низким качеством мирной жизни. Согласно исследованиям Института экономики и мира, в таких условиях особое значение приобретают улучшение качества управления, снижение уровней коррупции, уважение прав человека, налаживание хороших отношений с соседями. При этом основным показателем «хорошего управления» (“good governance”) является его способность обеспечить верховенство права и безопасность,²¹ однако именно управленческие функции во многих африканских государствах вызывают наибольшую обеспокоенность. Так, по индексу хрупкости государственности в 2017 г. четыре государства Африки (Судан, ЦАР, Сомали, Южный Судан) попали в группу стран, развитие государственности в которых вызывало наивысшую степень обеспокоенности.²² Ни одна африканская страна не попала в группу стабильных, очень стабильных, устойчивых и очень устойчивых государств по этому показателю, но именно они лидируют по степени коррумпированности. Так, самыми коррумпированными государствами в мире остаются Южный Судан (с индексом восприятия коррупции, равным 11) и Сомали (10). Чуть лучше показатели у Анголы (18), Эритреи (18), Гвинеи-Бисау (16) и Судана (14). В Нигерии, Гвинее, Мавритании, Мозамбике, Камеруне, Гамбии, Кении, Мадагаскаре, Уганде, Зимбабве, ДРК, Бурунди, ЦАР, Чаде и РК индекс восприятия коррупции не достигает 30.²³

Цикл постоянного воспроизводства незащищенной и в этом смысле девальвированной жизни, который сложился в Африке, очень сложно переломить. Лишения фактически «наследуются»: те лишения, с которыми сталкивается текущее поколение, преследуют и последующие генерации. Образование, здоровье и достаток родителей в значительной мере структурируют возможности, доступные их детям.

Еще одна сложность гуманитарного вызова, связанного с процессом девальвации ценности человеческой жизни, выражается в том, что загнанность в подобные условия часто порождает насильственные стратегии сопротивления и в этом смысле еще сильнее способствует постоянному воспроизводству чрезвычайных пространств и даже их постепенному расширению. Так, эмпирические данные по атакам на гражданских лиц, совершаемым в Африке, свидетельствуют о том, что растущую роль в них играют местные «отряды самообороны».²⁴ Согласно Базе данных по локациям и эпизодам вооруженных конфликтов, в 2014-2016 гг. такие формирования совершили 61,5% из 13403 атак на гражданских лиц с малым числом жертв в Африке.²⁵

В этом контексте уместно упомянуть о «теореме незащищенности» (“bleakness theorem”, которую «доказывают» специалисты по политэкономии конфликтов и экономике мира Чарльз Андертон (США) и Юрген Брауэр (ФРГ/США).²⁶ Из этой «теоремы» следует, что если издержки от совершения атак на гражданских лиц в каком-либо одном или нескольких местах растут, то атакующая группа будет искать

замену и пытаться атаковать гражданских лиц в других географических районах в зоне досягаемости, где мирные жители менее защищены. Ч.Андертон и Ю.Брауэр также разбирают «теорему репрессивной инерции» (“repressive inertia theorem”), согласно которой один репрессивный акт влечет за собой все новые и новые, укрепляя репрессивный характер поведения негосударственного или государственного актора. Таким образом, происходит «укоренение» и даже «увековечивание» чрезвычайных пространств, где людские жизни постоянно находятся в обесцененном состоянии и сведены до статуса легко расходуемого биологического ресурса.

Процесс девальвации ценности человеческой жизни представляет собой масштабную международную проблему, последствия которой не стоит преуменьшать. Циркуляция обесцененной человеческой жизни и постепенное расширение ее ареала в ходе миграционных процессов подрывают сами принципы демократического мироустройства, заложенные в Уставе ООН и Всеобщей декларации прав человека. Захват процессом обесценивания человеческой жизни все большего количества человеческих судеб означает распространение элементов хаоса и насилия в глобальном масштабе, повышает терпимость к ним, актуализирует силовые подходы к решению международных проблем.

«Девальвированная» жизнь – это не просто отсутствие достойных условий жизни, это «захваченность» жизни «чрезвычайными условиями». Через нее идет распространение нетрадиционных угроз безопасности. Обострение проблемы девальвации ценности человеческой жизни и ее выход за пределы конфликтных зон, несостоявшихся и «слабых» государств отрицательно влияет на легитимность глобальных институтов, что в свою очередь может подстегивать конкуренцию за региональное и глобальное лидерство между ведущими субъектами МО, в том числе и с использованием военной силы.

IV. Гуманитарная составляющая внешней политики современных государств

Вызовам, связанным с широким распространением в ряде регионов мира ничем не защищенных (обесцененных) форм человеческой жизни и их постепенным распространением за пределы конфликтных зон и кризисных контекстов, могут быть противопоставлены политические меры со стороны международного сообщества и отдельных государств. Наиболее весомой и одновременно наиболее просто измеряемой («квантифицируемой») частью гуманитарного внешнеполитического вклада конкретных государств является их политика содействия развитию, а также оказание гуманитарной помощи за рубежом. И то, и другое направлено на решение проблемы девальвации ценности человеческой жизни, так как гуманитарная помощь предполагает непосредственное сохранение жизней и облегчение страданий в чрезвычайных пространствах, а политика содействия развитию нацелена на ликвидацию условий, в которых уязвимость человеческих жизней достигает массовых, предельных масштабов, и люди потенциально становятся объектами насилия, заменяющего собой политику.

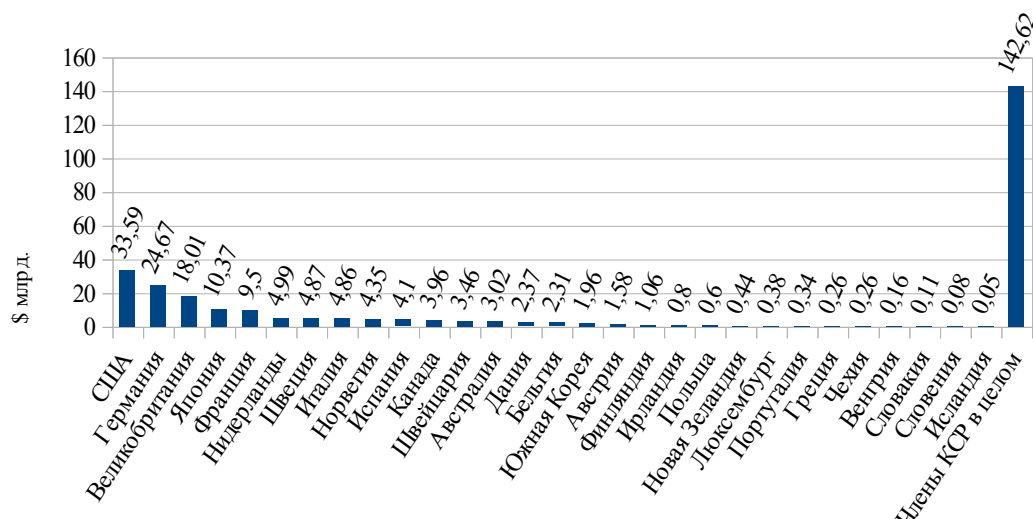
(а) Традиционные страны-доноры

По данным статистики, объемы официальной помощи развитию (ОПР) в мире неуклонно растут и удвоились за период 2000–2015 гг. Согласно докладу Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в 2016 г. нетто-объем официальной помощи развитию достиг очередного пика в 142,6 млрд. долл. (что на 8,9% больше, чем в 2015 г.), составив 0,32% совокупного валового национального дохода государств-доноров, входящих в Комитет содействия развитию (КСР) ОЭСР

(см. *график 1*).²⁷

Наибольший рост ОПР продемонстрировали Австрия, Бельгия, Чехия, ФРГ, Греция, Исландия, Ирландия, Италия, Польша, Словакия, Словения и Испания – в основном благодаря увеличению расходов на помощь беженцам непосредственно на территории этих стран.²⁸ Так, в 2015 г. все государства-члены ЕС вместе взятые потратили около 9,7 млрд. долл. на помощь 1,2 млн. лиц, искавших убежища на их территории, в то время как на помощь странам, генерирующим крупнейшие потоки беженцев (Сирии, Афганистану, Сомали, Южному Судану и Судану), они направили лишь около трети этой суммы (3,1 млрд. долл.).

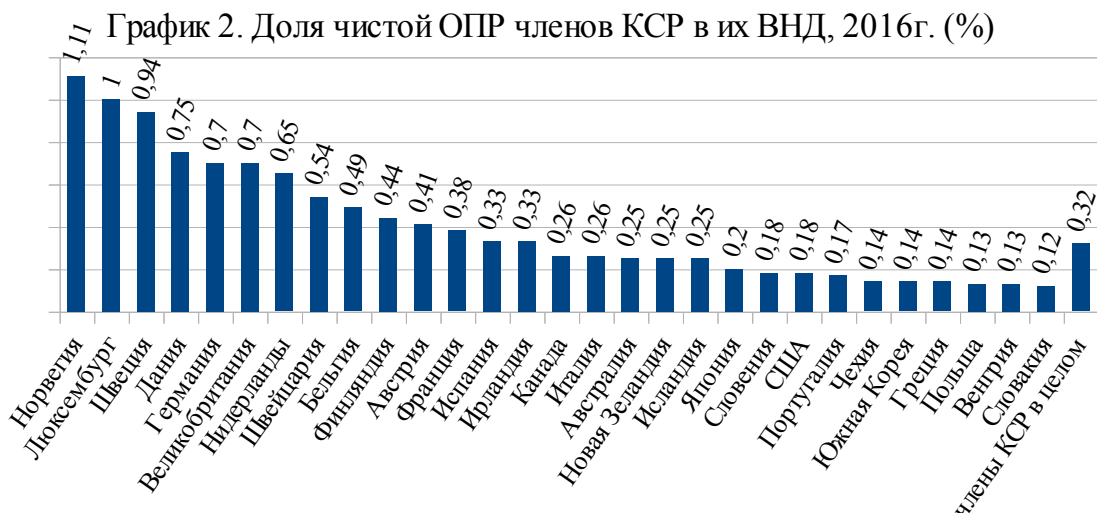
График 1. Нетто-объем ОПР доноров, входящих в КСР ОЭСР, 2016г



Источник: ОЭСР, 2017.

По объемам ОПР наиболее щедрым донором остаются США, за которыми следуют ФРГ, Великобритания, Япония и Франция. В то же время из этой пятерки лидеров только Великобритания и ФРГ в 2016 г. достигли или даже превысили целевой показатель по выделению средств на развитие в размере не менее 0,7% валового национального дохода (ВНД), установленный ООН. Если оценивать гуманитарный вклад членов КСР по доле средств, выделенных на ОПР, то ведущие позиции будут распределены иначе (*график 2*): в 2016 г. более 0,7% своего ВНД на помощь развитию потратили Норвегия, Люксембург, Швеция и Дания.²⁹

В последние годы меняется и секторальное распределение помощи. Доля *гуманитарной помощи* в общем объеме ОПР государств-членов КСР ОЭСР растет (см. *график 3*): с 9% в 2010 г. до 13% в 2015 г. Выше всего эта доля в общем объеме помощи – у Канады и США (22%). Крупнейшим донором гуманитарной помощи в мир в абсолютном изменении остаются США (в 2015 г. объем гуманитарной помощи США составил 6 млрд. долл.). За ними следуют ЕС как коллективный донор и Великобритания. ФРГ, Япония, Южная Корея и Нидерланды более чем удвоили свои гуманитарные бюджеты за период с 2010 г. Десять крупнейших реципиентов гуманитарной помощи — это африканские государства. Между тем, в 2015 г. помощь Сирии и соседним с ней странам в связи с продолжающейся войной возросла до 36% общего объема гуманитарной помощи. Однако гуманитарные нужды все равно не удовлетворяются в полной мере. Согласно «Глобальному гуманитарному обзору 2017 г.», 128,6 млн. человек (или 1,8% населения планеты) в 33 странах нуждались в гуманитарной помощи, т. е. фактически находились на грани выживания, но получали ее только 92,8 млн. человек.³⁰



Источник: ОЭСР, 2017.

В последние годы наметилась тенденция снижения объемов помощи наименее развитым странам (НРС). Так, большинство государств-членов КСР ОЭСР до сих пор не достигли определенного ООН целевого показателя по выделению помощи на развитие НРС в размере не менее 0,15% своего ВНД. В 2014–2015 гг. в среднем почти половина официальной помощи наименее развитым странам направлялась всего 7 из 48 НРС (Афганистану, Бангладеш, ДРК, Эфиопии, Мьянме, Южному Судану и Танзании). Афганистан получил 15% такой помощи, а ДРК, Эфиопия, Южный Судан и Танзания – около 25%.

Снижаются и объемы ОПР, направляемые в «хрупкие» государства и конфликтные зоны (см. *график 4*) – в основном, за счет сокращения помощи со стороны Бельгии, Канады, Франции и США. В то же время ФРГ, Япония и Великобритания увеличили свою помощь таким адресатам. Из государств, входящих в КСР ОЭСР, основными донорами ОПР в зонах нестабильности в 2015 г. являлись США (12,7 млрд. долл.), Великобритания (5,7 млрд.) и институты ЕС (5 млрд.) – совместно эти доноры предоставили более 50% валовой двусторонней ОПР в нестабильных «контекстах».

Проблема эффективности гуманитарной составляющей во внешней политике традиционных доноров требует отдельного внимания. Если понимать эффективность в терминах ответа на вызов, который представляет собой «девальвированная» жизнь, налицо своего рода проблема «масштаба». Если вызов возникает на микроуровне (теряют защиту и ценность жизни конкретных людей), то внешнеполитическая гуманитарная деятельность государств развивается на «макроуровне». Ее цели также имеют, скорее, общий характер: спасение жизней в массовом порядке в чрезвычайных условиях, борьба с «базовыми причинами» страданий (например, с бедностью) и т. п. Это означает, что часто игнорируется такой аспект проблемы, как постоянное воспроизводство незащищенной, «девальвированной» жизни: как отмечает ряд исследователей, современная деятельность по оказанию гуманитарной помощи вписана в ту же логику «чрезвычайной политики», которая и порождает гуманитарные проблемы.³¹ Ответом на данную критику стали определенные концептуальные сдвиги в гуманитарной политике США, Великобритании, ФРГ, Канады, Австралии, Японии и ряда других государств в сторону большей согласованности между политикой по оказанию чрезвычайной помощи – и посткризисным восстановлением и долгосрочным развитием.

График 3. Нетто-объем гуманитарной помощи (\$млн в текущих ценах)

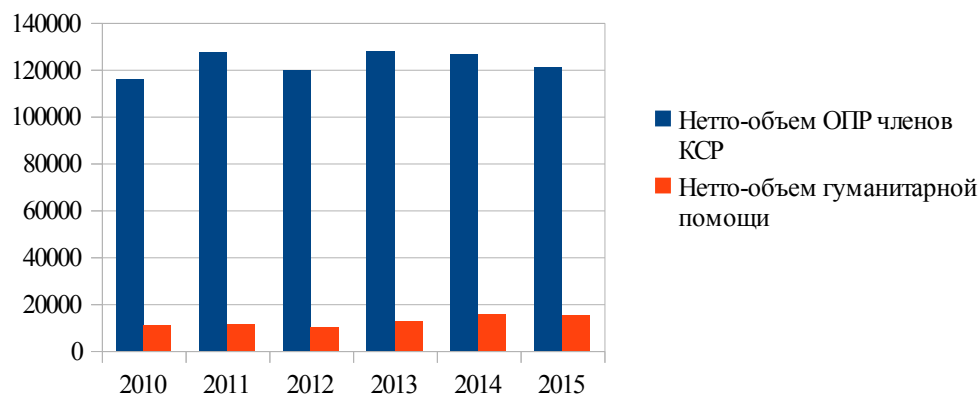
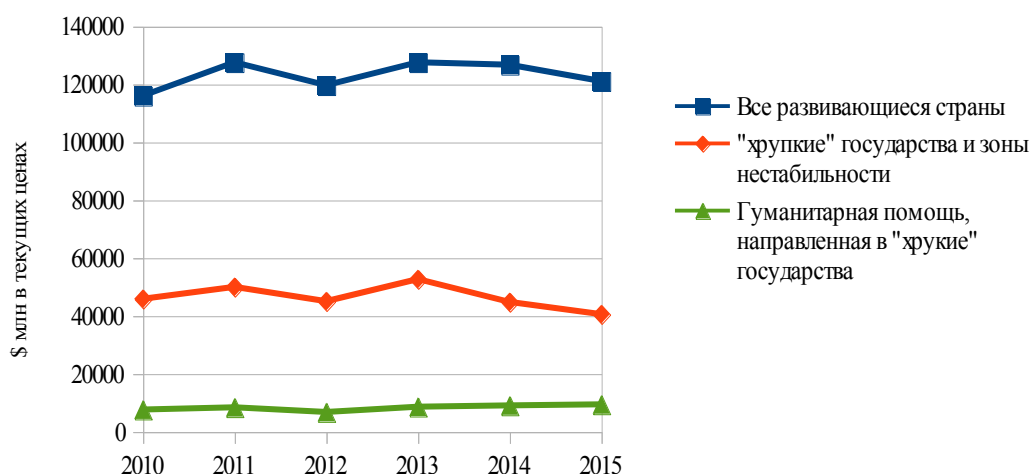


График 4. Валовая ОПР государств-членов КСР, направленная в "хрупкие" государства и зоны нестабильности



Источник: ОЭСР, 2017.

Проблема «масштаба» требует включения некоего промежуточного звена в гуманитарную деятельность государств на международном уровне. Этим институциональным звеном могут быть организации гражданского общества. Именно они являются каналом, по которому гуманитарный импульс со стороны государств доходит до своих адресатов на уровне конкретных индивидов, микросообществ и т. п. Но здесь возникает еще одна сложность, которую часто упускают из виду. Возвращение человеческой жизни ее ценности - это всегда работа по реабилитации, которая предполагает некое концептуальное видение, каким должен быть этот новый «воссозданный» субъект. Иными словами, реабилитация является одновременно социальным конструированием, а видение такого «нового» субъекта может быть разным: либеральным или, например, «традиционным», вытекающим из определенной религиозной и культурной традиции.

Западные доноры и НПО продвигают «либеральное» видение субъекта (например, одним из приоритетов гуманитарной политики является упор на права женщин, в т. ч. в странах с мусульманскими религиозно-культурными традициями).

Сложность состоит в том, что если «либеральное» социальное конструирование терпит неудачу, то в результате вновь воспроизводится «девальвированная жизнь», лишенная не только идентичности, но уже и традиций, а иногда и семейных уз и опор.

В целом гуманитарная деятельность «традиционных» западных доноров может как минимизировать масштабы проблемы «девальвированной» жизни, так и способствовать ее усугублению. В таких кризисных контекстах, как, например, Афганистан,³² может идти постоянная борьба между различными акторами (местными и внешними) за право предоставлять защиту тем, кто ее лишен. Эта конкуренция лишь способствует затягиванию чрезвычайных ситуаций.

(б) «Новые доноры»

В последнее время все более заметной становится гуманитарная деятельность «новых доноров» (не участвующих в работе КСР ОЭСР).³³ В 2015 г. валовый объем их ОПР достиг 24,6 млрд. долл. С одной стороны, это составило 15,8% от валового объема ОПР всех доноров (включая входящих в КСР),³⁴ но с другой стороны, по сравнению с 2014 г. объем помощи со стороны «новых доноров» сократился на 24%. «Новые» доноры неоднородны по своему составу: они включают страны БРИКС (Бразилию, Россию, Индию, Китай и ЮАР), ряд стран Латинской Америки, Юго-Восточной Азии и Ближнего Востока.

Россия предоставляет ОЭСР статистику по своей политике содействия развитию. В 2016 г. нетто-объем российской ОПР достиг 1 млрд. долл., что составило 0,08% российского ВНД. Для России, которая единственная из государств группы БРИКС является только «донором», не совмещая эту роль с ролью реципиента помощи, также характерно предоставление основной доли ОПР по двусторонним каналам: в 2015 г. двусторонняя помощь составила 78% российской ОПР. Основными адресатами российской помощи являлись государства-члены СНГ, Сирия, Сербия и Гвинея,³⁵ а ее приоритетными направлениями были здравоохранение, бюджетный и налоговый сектора, продовольственная безопасность и образование.

Из 10 доноров, не передающих статистику по своей ОПР ОЭСР,³⁶ 9 являются как «провайдерами», так и реципиентами помощи развитию (исключение составляет Катар). Они включают в себя четыре государства БРИКС (Бразилию, Китай, Индию, ЮАР), а также Мексику, Коста-Рику, Колумбию, Чили и Индонезию.

Из государств группы БРИКС по объемам выделяемой помощи лидирует Китай. Общий объем финансирования, предоставленного Китаем развивающимся странам, в 2015 г. составил 3,1 млрд. долл. (что ниже, чем в 2014 г.: 3,4 млрд.). Как и Россия, Китай в основном оказывает свою помощь по двусторонним каналам. В 2015 г. лишь 7.5% (233 млн. долл.) были направлены через многосторонние организации. Реципиентами китайской ОПР являются порядка 120 государств-партнеров. Китай активно поддерживает инфраструктурные проекты, а также оказывает гуманитарную помощь развивающимся странам. Кроме того, Китай участвует в трехстороннем формате взаимодействия³⁷ и осуществляет совместные проекты с Программой развития ООН, Всемирным банком и членами КСР (Нидерландами, Великобританией, США и др.).

Общий объем финансирования, направленного Индией развивающемуся миру, в 2015 г. вырос в реальном выражении (до 1,8 млрд. долл.) по сравнению с 2014 г. (1,4 млрд.). В 2015 г. основным получателями индийской многосторонней помощи были Международная ассоциация развития и организации системы ООН. По двусторонним каналам Индия в основном помогает своим соседям – странам Южной и Центральной Азии. Так, в 2009–2015 гг. Бутан получил 61% индийской двусторонней помощи, Афганистан – 9%, Шри-Ланка – 7%, Непал – 5%, Бангладеш – 3%, Мьянма и Мальдивы – 2%. В последние годы Индия также стала уделять больше внимания помощи государствам Африки. В то же время Индия сама по себе является крупнейшей страной-реципиентом помощи, в т. ч. по линии частного сектора.³⁸

Бразилия активно развивает сотрудничество по линии «Юг–Юг». По оценкам ОЭСР, объем ОПР Бразилии в 2013 г. составил 316 млн. долл. Из них 66% (208 млн.)

были направлены через многосторонние каналы. Бразилия активно участвует в трехстороннем сотрудничестве с рядом международных организаций (ПРООН, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН, Всемирной продовольственной программой, Международной организацией труда, УНП ООН, Межамериканским банком развития и др.), членами КСР ОЭСР (ФРГ, Японией, Испанией, США) и рядом развивающихся государств, особенно со странами Южной Америки, португалоязычными африканскими странами, Гаити и Восточным Тимором. С Бразилии берут пример и другие латиноамериканские доноры: трехстороннее сотрудничество играет важную роль в политике содействия развитию Мексики и Чили.

Общий объем средств, выделенных Южноафриканской республикой на помощь развитию, в 2015 г. составил 100 млн. долл. (по сравнению с 148 млн. в 2014 г.). Большая часть средств (80,4 млн.), выделенных в 2015 г., была направлена по многосторонним каналам – через Африканский банк развития и организации системы ООН. ЮАР активно участвует в трехстороннем сотрудничестве с членами КСР ОЭСР (Канадой, Германией, Норвегией, Испанией, Швецией и США) с целью поддержки африканских государств, особенно в постконфликтном восстановлении и укреплении общественной безопасности.

Из стран, не входящих в БРИКС, заметным «новым» донором стала Турция. В 2016 г. объем турецкой ОПР достиг 6,2 млрд. долл. (или 0,79% ВНД), что составило существенный рост по сравнению с 2015 г. (3,9 млрд., что, в свою очередь, на 26% превысило объем 2014 г.). Действительно, с 2013–2014 гг. обозначилась тенденция к увеличению объемов турецкой ОПР, связанной с приемом сирийских беженцев. Основным реципиентом турецкой двусторонней ОПР на протяжении последних лет продолжает быть Сирия. В 2013 г. она получила 52% турецкой помощи, в 2014 г. — 65%, в 2015 г. — 70%. В 2015 г. турецкую помощь также получали Сомали, Киргизия, Албания, Афганистан и др. Основными направлениями ОПР были: гуманитарная помощь, поддержка беженцев, укрепление институтов государственного управления и гражданского общества, здравоохранение и образование. Львиная доля турецкой ОПР предоставляется на двусторонней основе. Помощь по многосторонним каналам составила лишь 2% от объема турецкой ОПР в 2015 г.

Заметна также роль арабских доноров – стран Персидского залива. Только на ОАЭ, вошедших в КСР в 2014 г., в 2016 г. пришлось 4,1 млрд. долл. (1,1% ВНД), что ниже, чем в 2015 г. Тем не менее, по доли ОПР в своем ВНД ОАЭ значительно превышают показатель в 0,7%, закрепленный на уровне ООН в качестве добровольного обязательства развитых государств. Основными получателями ОПР ОАЭ являются арабские и в целом мусульманские страны: Египет, Йемен, Иордания, Ирак, Марокко, Судан, Пакистан. Львиную долю ОПР ОАЭ предоставляют на двусторонней основе – в 2015 г. помощь по многосторонним каналам (в основном через структуры ООН) равнялась лишь 1% от общего объема ОПР.

Оценивая роль «новых доноров» через призму таких рисков гуманитарной безопасности, как распространение предельно незащищенных и обесцененных форм человеческого существования, рост их влияния можно считать позитивной тенденцией. «Новые доноры» могут предлагать альтернативные подходы к решению гуманитарных проблем, в частности, продвигать культурное сотрудничество в качестве своеобразного инструмента реабилитации, восстановления «нормальных» условий жизни и ее смыслового и ценностного контекста.

В то же время политику «новых доноров» также необходимо оценивать с учетом проблемы «масштаба»: адресатами гуманитарной помощи должны быть люди, а не правительства и иные крупные социальные субъекты. Многие «новые доноры» предпочитают направлять свою помощь по межправительственным каналам. Гуманитарная деятельность «новых» доноров за пределами их собственных границ, также как и в случае с традиционными «провайдерами» помощи, определяется их внешнеполитическими интересами, что неизбежно сказывается на ее эффективности. Так, например, многие «новые доноры» охотнее помогают странам со средним уровнем дохода, а не наименее развитым странам, где и укоренилась на постоянной

основе «девальвированная» жизнь.

В целом можно констатировать, что гуманитарная составляющая внешней политики современных государств далеко не в полной мере нацелена на решение тех гуманитарных проблем, которые ставят под угрозу гуманитарную безопасность в ее универсальном и неделимом понимании и в этом смысле представляют собой серьезный вызов для международной системы.

Наличие в мире такого явления, как «девальвированная жизнь» на грани выживания, которую вынуждены вести миллионы людей, является проблемой глобального управления. «Девальвированная жизнь» – это и результат насилия, и механизм его распространения, своего рода «вирус» обесценивания других человеческих жизней. Фиксируя наличие таких форм человеческого существования, можно определять зоны, где разрушена гуманность. Чем их больше, тем шире чрезвычайное пространство и тем менее устойчив и справедлив миропорядок.

Вызовы гуманитарной безопасности могут порождать и усиливать друг друга и в целом не менее серьезны, чем традиционные угрозы. В этом контексте остро актуальна идея организации постоянного глобального диалога по гуманитарной проблематике, в котором бы принимали участие представители международных организаций, государств и структур гражданского общества. Целью такого диалога мог бы стать поиск новых подходов к тому, как препятствовать возникновению и расширению «чрезвычайных пространств», где жизни людей теряют ценность, и обеспечить гуманитарную безопасность. Он также должен включать в себя более разностороннее осмысление политических шагов, которые предпринимаются с целью восстановления нормальных условий жизни. Особое внимание должно быть уделено «микроуровню» гуманитарной помощи и помощи по развитию. Необходима дискуссия о том, каким должен быть «новый», реабилитированный субъект: эмансипированным в либеральном смысле слова или, скорее, включенным в более традиционную систему связей на уровне микросообществ (семьи, общины). Подобные связи, культурно-историческое наследие и традиции наполняют человеческую жизнь многогранным смыслом и защищают ее от обесценивания до статуса расходного «материала».

В целом повышение эффективности гуманитарной составляющей внешней политики современных государств напрямую зависит от непрерывного, всеобъемлющего, глобального диалога и координации действий всех заинтересованных сторон – от международных организаций глобального уровня до местных структур гражданского общества.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Евтихевич Н.С., Израелян Е.В. Концепция «безопасности личности и общества»: канадский подход // Пути к миру и безопасности. 2013. №1 (44). С. 38–51.

² Термин “human security” переводится на русский язык как «гуманитарная безопасность», или «безопасность личности и общества». В Докладе о человеческом развитии Программы развития ООН 1994 г. она определялась как многогранная безопасность повседневной жизни всех людей на планете, их защищенность от криминального и политического насилия, нищеты, безработицы, деградации окружающей среды, социальная дезинтеграции и т. п.

³ Россия вошла в тройку стран с самыми большими военными расходами // ИНТЕРФАКС. 24.04.2017.

⁴ Арбатов А.Г. Сдержать удар: как спасти систему контроля над ядерным оружием // РБК. 20.02.2018; Барановский В.Г. Иду на вы — в рамках обязательств // Россия в глобальной политике. 6 марта 2018. URL: <http://www.globalaffairs.ru/global-processes/ldu-na-vy--v-ramkakh-obyazatelstv-19401>.

-
- ⁵ Д.Батлер также говорит об изначальной уязвимости младенческого возраста, которая присуща всем людям, и считает эту уязвимость именно той объединяющей основой, на которой можно выработать современное представление об универсальной человеческой общности и гуманности. Butler J. *Precarious Life: the Powers of Mourning and Violence*. – N.Y.: Verso, 2006.
- ⁶ Human Development Report 2016: Human Development for Everyone. – N.Y.: UNDP, 2016.
- ⁷ Агамбен Д. *Homo Sacer: Суверенная власть и голая жизнь*. – М.: Европа, 2011; Buttlar J. *Op. cit.*
- ⁸ Humphreys S. Legalizing lawlessness: on Giorgio Agamben's state of exception // *The European Journal of International Law*. V.17. № 3. 2006. P. 677–687; Gregory D. The black flag: Guantánamo bay and the space of exception // *Geographical Annals*. 2006. V. 88. № 4. P. 405–427.
- ⁹ «Социальная смерть» выражается в насильственном лишении человека генеалогии (семейных и родственных уз, «корней»), культурной памяти, социального статуса, имени, родного языка, политического голоса, участия и защиты. Plonowska-Ziarek E. Bare life on strike: notes on the biopolitics of race and gender // *South Atlantic Quarterly*. 2008. V. 107. № 1. P. 89–105.
- ¹⁰ Norris A. Giorgio Agamben and the politics of the living dead // *Diacritics*. V. 30. № 4. 2000. P.38–58.
- ¹¹ Global Report on Trafficking in Persons 2016. – N.Y.: UNODC, 2016.
- ¹² Если в Центральной Америке среди детских жертв торговли людьми преобладают девочки, то в Африке, наоборот, ими чаще становятся мальчики.
- ¹³ Разработанная Д.Агамбенем концепция “bare life” подразумевает незащищенную, «остаточную» жизнь, возникшую в результате разрушения прежней, наполненной политическим, культурным, социальным, духовным смыслами жизни. Это жизнь, лишенная политической репрезентации и самоидентификации. Для того чтобы представлять ее и говорить о том, что это все еще человеческая жизнь, необходим свидетель.
- ¹⁴ Mabon S. The circle of bare life: Hizballah, Muqawamah and rejecting “being thus” // *Politics, Religion & Ideology*. 2017. V. 18. № 1. P. 1–22.
- ¹⁵ Global Humanitarian Overview 2017. – Geneva: UN OCHA, 2017.
URL: <https://reliefweb.int/report/world/global-humanitarian-overview-2017-enarzh>.
- ¹⁶ Graph 2.13 // *Global Peace Index 2016*. – Sydney: Institute of Economics and Peace, 2016. P. 35.
- ¹⁷ Global Report on Trafficking in Persons 2016. *Op. cit.*
- ¹⁸ Bargu B. *Starve and Immolate: The Politics of Human Weapons*. – N.Y.: Columbia University Press, 2014.
- ¹⁹ Human Development Report 2016. *Op. cit.*
- ²⁰ Maternal Mortality Ratio (Modeled Estimate, per 100000 Live Births). The World Bank Data.
URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.MMRT>.
- ²¹ *Global Peace Index 2017: Measuring Peace in a Complex World*. – Sydney: Institute for Economics and Peace, 2017.
- ²² *Fragile States Index Annual Report 2017*. – Washington D.C.: Fund for Peace, 2017.
- ²³ *Corruption Perceptions Index 2017*. Transparency International Official Web-Site.
URL: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#resources.
- ²⁴ Ч.Андертон ввел в оборот понятие «скрытые/подпольные злодеяния» – ограниченные по интенсивности, а также временными и географическими рамками акты одностороннего насилия против гражданских лиц, которые осуществляются небольшими группами, чью принадлежность к какому-либо правительству или вооруженной группировке невозможно установить. Такие злодеяния имеют эпизодический характер, не привлекают большого общественного внимания,

но нацелены на искоренение, изгнание и/или подчинение большой группы лиц, которые подвергаются постоянным атакам. Жертвы «скрытых злодеяний» могут достигать массового масштаба. Anderton C. Subterranean atrocities: a twenty-first-century challenge for mass atrocity prevention // *Last Lectures on the Prevention and Intervention of Genocide*. N.Y.: Routledge. 2017. P. 163-170. Согласно базе данных “Political Instability Task Force Worldwide Atrocities”, намеренные атаки против гражданских лиц с числом жертв не более 5 человек, возросли с 979 (в среднем за год в 1997–1999 гг.) до 5329 (в 2014–2016 гг.), а доля таких атак, совершенных неизвестными акторами, возросла с 14,9% (в 1997–1999 гг.) до 71,6% (в 2014–2016 гг.).

²⁵ Данные Armed Conflict Location and Event Dataset (ACLED) цитируются по: Anderton C. Op. cit.

²⁶ *Economic Aspects of Genocides, Mass Atrocities, and Their Prevention* / Ed. By Charles Anderton and Jurgen Brauer. – Oxford: Oxford University Press, 2016.

²⁷ *OECD Development Cooperation Report 2017: Data for Development*. – Paris: OECD, 2017. P. 295.

²⁸ Государственные расходы на обеспечение беженцев всем необходимым считаются официальной помощью развитию в течение первого года их пребывания в стране (они включают выплаты на проезд беженцев до принимающей страны и временное содержание: обеспечение продовольствием, кровом, а также предоставление образовательных услуг).

²⁹ Самым щедрым донором с этой точки зрения являются ОАЭ, потратившие в 2016 г. на ОПР 1,12% своего ВНД.

³⁰ *Global Humanitarian Overview 2017*. Op. cit.

³¹ Duffield M. *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. – Cambridge: Polity Press. 2007.

³² Fluri J. Capitalizing on bare Life: sovereignty, exception, and gender politics // *Antipode*. V. 44. № 1. 2012. P. 31–50.

³³ 20 «новых доноров» (Азербайджан, Болгария, Хорватия, Кипр, Эстония, Израиль, Казахстан, Кувейт, Латвия, Лихтенштейн, Литва, Мальта, Румыния, Россия, Саудовская Аравия, Тайвань, Таиланд, Восточный Тимор, ОАЭ) передают ОЭСР статистику, касающуюся их ОПР.

³⁴ В 2015 г. валовый объем ОПР со стороны членов КСР достиг 131,4 млрд. долл. (84,2% от общего объема ОПР всех доноров, участвующих и не участвующих в работе КСР).

³⁵ *OECD Development Cooperation Report 2017*. Op. cit.

³⁶ Тем не менее, по оценкам ОЭСР, общий объем средств, направленных развивающимся государствам этими 10 донорами, достиг 6,9 млрд. долл. в 2015 г.

³⁷ Трехстороннее сотрудничество объединяет двусторонних доноров развития, партнеров сотрудничества в целях развития по линии «Юг–Юг» и международные организации. Целью трехстороннего сотрудничества является обмен знаниями, осуществление проектов по сокращению бедности, стимулированию развития в развивающихся странах.

³⁸ В 2013–2015 гг. основными донорами частных пожертвований для Индии были Bill & Melinda Gates Foundation, Tata Trusts и IKEA Foundation. Большая часть средств шла на поддержку здравоохранения и охрану репродуктивного здоровья (53% от общего объема). Крупнейшим регионом-получателем частных пожертвований остается Африка южнее Сахары.