

Международная безопасность после Ирака

Тезисы выступления директора СИПРИ Алисон Дж.К. Бэйлс в ИМЭМО РАН

Москва, 25 мая 2005 г.

Выбор темы выступления представляется вполне естественным, поскольку речь идет, возможно, о наиболее важной проблеме мировой политики, подлежащей обсуждению в любом сообществе, специализирующемся на изучении современных проблем международной безопасности. Словосочетание «после Ирака» может, тем не менее, основываться на ряде вводящих в заблуждение чрезмерно оптимистичных исходных посылок. Не следует делать вид, будто иракский «эпизод» или «кризис» уже преодолены, в то время как дело обстоит отнюдь не так. Не только внутренняя стабильность Ирака и сами его облик и национально-государственная идентичность не обретены, но и сохраняется вероятность целого ряда негативных сценариев развития, - а некоторые из них сегодня даже невозможно предвидеть, - которые самым непредсказуемым образом могут повлиять на политику и взаимоотношения соседних с Ираком и удаленных от него государств, как, пожалуй, ни одна из современных конфликтных ситуаций в мире. Вторых, выводы, которые сегодня можно сделать в отношении иракской проблемы, хотя речь идет и о событии недавнего прошлого, тем не менее, носят субъективный характер. Люди и целые государства склонны оценивать важные события так, чтобы это соответствовало их мировоззрению или, по крайней мере, не слишком противоречило ему. Ясно, что спустя только два года после вторжения в Ирак американцы и европейцы, западные или арабские государства, а также такие страны, как Ливия или Северная Корея сделали совершенно различные выводы по его итогам. В данном выступлении я могу поделиться лишь собственными, безусловно субъективными размышлениями. В силу ограниченности во времени они носят избирательный характер и сведутся к следующим четырем блокам вопросов: 1) американская политика и мощь; 2) последствия конфликта и вызовы постконфликтному мирному строительству; 3) восприятие системы угроз и 4) взаимосвязь этих проблем и демократии.

(1) Единственная сверхдержава: ослабленная потерями, но непреклонная» ?

Ежегодник СИПРИ за 2004 г., русское издание которого представляется сегодня, был написан под влиянием событий прошлой весны. В нем сформулирован ряд аналитических выводов по итогам событий в Ираке относительно пределов американской мощи, по крайней мере, по четырем аспектам:

- С помощью военной силы можно свергнуть Саддама, но не поддерживать мир или строить стабильное демократическое общество в Ираке после этого;
- США, придя в Ирак вопреки воле большинства международных организаций, вскоре были вынуждены обратиться к ним за помощью для обеспечения международно-правовой поддержки и использования их практического опыта в восстановлении страны;
- Озабоченность, вызванная у других стран событиями в Ираке, чрезмерным или неправильным применением американцами военной силы, привела к принятию ряда контрмер или, по крайней мере, уравнивающих шагов, в частности к попыткам укрепления стратегической роли и единства ЕС и других региональных организаций по сотрудничеству;
- Собственные ресурсы США оказались перенапряженными, как с точки зрения выявившейся нехватки вооруженных сил, так и финансирования, что привело к

ненормально высоким бюджетному и торговому дефицитам, а это в свою очередь увеличивает зависимость США от политики и сотрудничества с другими ведущими мировыми игроками.

Я по-прежнему считаю, что данные тезисы были и остаются справедливыми. Они указывают на пределы если не военной мощи США, то возможности успешного ее использования для реального достижения поставленных целей в конкретной ситуации в мире. Здесь, однако, сказывается субъективный характер этих выводов. Если сегодня поинтересоваться у представителей нынешней администрации США (или их советников), каковы же наиболее значимые уроки вторжения в Ирак, то ответы, очевидно, будут совершенно иными. И это несмотря на все перечисленные и многие другие проблемы; несмотря на выявившуюся несостоятельность или неточность причин, приведенных США и их союзниками для оправдания вторжения в Ирак. США полагают, что выполняют в Ираке похвальную и нужную работу и не собираются уходить оттуда в ближайшее время. Более того, США отказываются исключать возможность повторения ими подобной военной акции по отношению к другим странам, например Ирану. Сам факт повторной победы Дж.Буша на президентских выборах (хотя многие избиратели и голосовали за него по не имеющим отношения к Ираку причинам) говорит о том, что в США отсутствует преобладающее большинство избирателей, которое желало бы наказать президента за ошибочные действия или провал в той далекой стране. Возможно, мы имеем дело с еще одним проявлением нынешней уникальной мощи США, в силу которой они способны идти своей дорогой, несмотря на огромные издержки и нагрузки (включая издержки и нагрузки политического и морального порядка), словно хоккеист, стремящийся забить гол, невзирая на постоянные попытки отобрать у него шайбу и, возможно, даже и наносимые ему травмы. Я хотела бы подчеркнуть это последнее замечание, поскольку пока США будет удаваться придерживаться нынешней политики, основанной на применении военной силы, причем по их собственному усмотрению, другие государства время от времени могут поддаваться искушению также следовать их примеру. Я хотела бы заявить тем, кто попытался бы повторить такой американский подход, что им следует задаться вопросом не просто о том, смогут ли они одержать те же успехи, что и США, но и способны ли они выжить и продолжить движение вперед после провалов такого масштаба, что пришлось пережить Соединенным Штатам – и это безотносительно того, как долго еще США будут способны следовать этим своим курсом.

Разумеется, было бы неправильно полагать, что сами США начисто лишены сомнений, или что в политику второй администрации Дж. Буша не были внесены коррективы. Я лишь вкратце коснусь здесь некоторых ключевых моментов доклада, рассматриваемых далее в моем выступлении. Прежде всего я хотела бы привлечь внимание к инаугурационной речи президента перед вступлением в должность на второй срок, которая вызвала озабоченность у многих, так как в ней упоминалось большое число проблемных государств и при этом приводились весьма размытые стандарты наличия демократии в отдельных странах для определения того, кто же подпадает в число «плохих» или «хороших» в этом контексте. Меня в равной мере заинтересовало то, что в этой речи, как и в других последних выступлениях руководителей администрации, акценты были сделаны не только исключительно на так называемые «новые угрозы» со стороны терроризма и оружия массового уничтожения (ОМУ), но и на признании серьезности проблем этнического и религиозного характера, включая конфликты, неравномерность развития и нарушения прав человека в отдельных странах. Такое расширение перечня проблем может вести к увеличению предлогов для американского вмешательства. По-моему, однако, это также означает, что США не обязаны вмешиваться всегда и в приоритетном порядке в случаях, связанных с ОМУ и терроризмом, поскольку на них, что называется, свет клином не сошелся. Налицо также расширение приоритетов в

области безопасности для США – с тем, чтобы быть в состоянии противостоять вызовам, которые однозначно не решаются только применением военной силы или главным образом с ее применением, и в борьбе с которым отсутствует перспектива быстрой или полной «победы». В самом деле, даже в отношении терроризма американцы все чаще говорят в последнее время о сдерживании разрастания и минимизации этой проблемы, нежели о возможности ее быстрого устранения. Я считаю, что сейчас было бы преждевременно расценивать эти новые сигналы как свидетельство растущего реализма американской официальной политики. Тем не менее, убеждена, что эти новые моменты призваны (помимо прочего) обеспечить большую гибкость для политиков США в выборе инструментов обеспечения безопасности, возможно, в особенности в тактическом плане и с точки зрения их приемлемости в мире.

Говоря о приемлемости, не прошли незамеченными уход из администрации по различным причинам в первые месяцы второго срока Дж.Буша ряда известных «ястребов» (таких как Джон Болтон, Пол Вулфовиц и Дуглас Файт), и тот факт, что одно из влиятельных лиц новой команды госсекретарь Кондолиза Райс стремится придать американской дипломатии более дружелюбный облик с ориентацией на развитие сотрудничества. В то же время, необходимо отметить, что если такое внешнее изменение стиля позитивно встречено прежде всего традиционными союзниками США, повсюду в мире оно расценивается с определенной долей осторожности. Я также придерживаюсь такого более взвешенного подхода, по крайней мере, по трем основным причинам:

- некоторые конкретные последствия иракского кризиса являются необратимыми для трансатлантических отношений вне зависимости от позитивных моментов в поведении США. К этим моментам я отнесла бы ослабление НАТО как форума для управления взаимоотношениями США и Европы или, если быть более точным, сведение этой организации к роли главным образом инструмента осуществления военной политики;
- другие ключевые политические факторы, связанные с личным влиянием Дж.Буша, не изменились, и все еще чреватые весьма серьезными последствиями для интересов глобального сообщества, в частности, общее неприятие Соединенными Штатами международных договоров и других международно-правовых ограничений или, по крайней мере, предпочтение использовать их лишь утилитарно (когда они могут служить продолжением собственной американской политики или юрисдикции);
- по мере того, как США отходят от чрезмерной сосредоточенности на борьбе с терроризмом, возникают негативные последствия для отношений с другими крупными странами, такими как Россия и Китай. В то время как значение солидарности в борьбе с терроризмом для Вашингтона в относительном плане снижается, политика США все более возвращается к тому, что можно охарактеризовать как ее отсутствие при правлении республиканской партии, то есть к отношению к этим странам скорее как к стратегическим соперникам, угрожающим ряду стратегических американских клиентов, а также вызывающим вопросы с точки зрения их идеологий или характера режимов. Я отдаю себе отчет, что представила здесь лишь торопливый и неполный набросок необъятной темы, и перед тем, как двинуться дальше, могу только пунктирно наметить следующий набор проблем, связанных с влиянием политики США на другие страны и международные организации. Лично я особенно интересуюсь изучением эволюции Европейского союза. Без сомнения, историческое значение иракского узла для Европы состоит в том, что он заставил ее осознать фундаментальные разногласия с США в подходах к приоритетам в области безопасности, и даже в в подходах к основополагающим ценностям, привел к уяснению важности стремления к поддержанию европейского единства в интересах сохранения собственного

престижа и действенности, идет ли речь о желании сотрудничества с США или развитии альтернативной европейской позиции. Аналогичные реакции и амбиции прослеживаются и у ведущих групп государств в других районах мира, пытающихся идти путем региональной интеграции, например, в Африке или в Центральной и Южной Америке. Тем не менее, предстоящие несколько лет будут, с моей точки зрения, иметь решающее значение для проверки прочности вновь обретенного европейского единства и все еще ограниченной стратегической зрелости Европы. Некоторые возможные в будущем действия США, такие как военная акция против Ирана, способны вызвать новый раскол среди европейцев. С другой стороны, в случае избрания США более миролюбивого подхода европейцам будет сложнее четко отслеживать свои собственные интересы в конкретных областях и обеспечивать достижение договоренностей с Вашингтоном на справедливой и равноправной основе. В то же время, существует риск того, что Европа может быть расколота изнутри, или что одно или более европейских государств откажутся ратифицировать новый договор о конституции ЕС. Эта опасность грозит утратой не только важных реформ, которые несет данный договор для международных отношений, таких как учреждение поста единого министра иностранных дел ЕС, но и может спровоцировать затяжной кризис Союза, который переориентирует его энергию на внутренние проблемы, отсрочит дальнейшее расширение и вызовет паузу в выполнении той стратегической роли, которую Союз должен играть по отношению к другим международным игрокам, будь то на Западе или на Востоке.

По моему, такой исход окажется негативным не только для Европы, но и для долгосрочного состояния американо-европейских отношений. Одним из изменений в стилистике второй администрации Буша является нынешний отход от крайнего неоконсервативного видения объединенной Европы в качестве угрозы американским интересам. Вместо этого США предпочитают настрой на позитивное партнерство или, по меньшей мере, взаимодополняемость с Европой, осознающей свои амбиции и сильные стороны. Мне представляется, что перемены в наполнении всеобъемлющей повестки дня по вопросам безопасности и уменьшение роли НАТО объективно придают больше значения выстраиванию всего комплекса отношений США-Европа вдоль (пока еще не слишком налаженной) оси США-ЕС. Одно последнее замечание. Если США (даже при президенте-ястребе) способны сотрудничать с международным сообществом нового типа, каким является ЕС, то это должно сказаться и на понимании ими возможности взаимодействия с другими региональными организациями, в том числе и там, где нынешняя американская политика тяготеет к односторонним или двусторонним подходам.

(2) Конфликты и постконфликтное мирное строительство (включая роль ООН)

Я лишь кратко остановлюсь на проблеме конфликтов и кризисного урегулирования, так как считаю, что Группа экспертов высокого уровня, представившая доклад Генсекретарю ООН в декабре прошлого года относительно вызовов в области международной безопасности, совершенно правильно сформулировала два главных вывода из событий в Ираке для данного круга проблем. Первый из них заключается в том, что одностороннее применение силы, даже ради заявленных благих целей и даже оставляя в стороне вопросы юридического обоснования таких акций, рискует быть менее эффективным - по сравнению с организованным многосторонним вмешательством, а отнюдь не более простой и действенной мерой, как считали многие американцы. Государство, действующее в одиночку или совместно с немногими дружественными странами, вряд ли будет обладать наиболее точными и тщательно проанализированными разведанными,

наилучшим пониманием театра будущих военных действий, наиболее взвешенными и объективными оценками необходимого количества сил, которые предстоит задействовать, всем набором навыков и ресурсов, требующихся в целях урегулирования последствий конфликта для населения и для восстановления стабильного мира и безопасной и процветающей среды обитания после окончания конфликта. Одностороннее вмешательство затрудняет распределение ответственности, как об этом свидетельствует постепенное размывание даже той коалиции ограниченного состава, которая оказала поддержку США в Ираке. Оно, в свою очередь, чревато принятием такой «стратегии выхода», которая навязывается ограниченными возможностями или угасающей волей захватчика, а не основывается на учете нужд все еще страдающего местного населения и всего данного региона. В силу всех этих причин, я считаю, что группа экспертов совершенно правильно отметила в докладе, что любые будущие военные акции, выходящие за пределы довольно строгого и традиционного определения понятия «самооборона», должны проводиться только при условии получения на них международно-согласованного мандата от ООН и на основе ряда неизменных принципов, отражающих требования правового порядка, такие как достаточная обоснованность и пропорциональность, а также практические вопросы о том, как гарантировать оптимальный исход такого применения силы. Важно, чтобы в нынешний момент мировой истории подобные принципы были выработаны и приняты всеми ведущими государствами мира, так как число государств, обладающих избыточной военной мощью для совершения интервенций растет и будет продолжать увеличиваться – наряду с увеличением числа возможных предлогов для вмешательства по мере того, как государства сталкиваются с расширением вероятных угроз своим жизненным интересам. Если международное сообщество не установит контроль за данной областью, в нашем будущем пространстве безопасности будут доминировать не только наиболее сильные, но и наиболее параноидальные и готовые на крайние меры игроки.

Во-вторых, больше внимания следует уделять тому, что группа экспертов называет «мирным строительством» – задачей, для решения которой они предложили учредить новый постоянный комитет ООН. «Мирное строительство» не должно рассматриваться как исключительно постконфликтная операция. Правильно осуществленное, оно может предотвратить возобновление конфликта в проблемном государстве или регионе, или даже способно вообще предотвратить акты насилия. Для этого требуется гораздо больше, нежели обычное применение миротворческих сил, поскольку речь должна идти о решении всех аспектов обеспечения выживания и надежного функционирования того или иного общества – от налаживания работы политических структур и поддержания правопорядка до проблем экономики и занятости, образования и здравоохранения, культуры и равноправия полов, а также обеспечение других личных прав и свобод. Необходимо также уделять внимание – и в докладе группы экспертов ООН этому могло бы быть придано больше значения – той роли, которую само восстанавливаемое государство должно играть в международных отношениях в качестве доброго соседа и международного партнера. Эта задача может вызвать необходимость воссоздания вооруженных сил страны с тем, чтобы позволить ее участие в миротворческих операциях, но таким образом, чтобы соблюдались все международно-правовые обязательства, в том числе в области контроля над вооружениями. Ясно, что такая задача требует такой координации участия большого числа международных организаций, государств и отдельных экспертов, которой никогда ранее не достигалось в такого рода операциях. В качестве примера можно отметить, что более нельзя мириться с таким положением, когда восстановление экономики проблемной страны и поддержание там устойчивого развития рассматривается в качестве задачи, обособленной от решения имеющихся там проблем в области обороны и безопасности и воссоздания новых структур в этих областях. Специалисты по вопросам обороны должны теперь работать с большим числом гражданских специалистов, а гражданские эксперты

должны прилагать больше усилий для координации своей деятельности друг с другом. Хотя такой новый подход и неизбежно вызовет многие проблемы бюрократического и финансового плана, следует помнить, что термин «мирное строительство» имеет гораздо более широкое философское значение, отражающее уроки предыдущих неудач, равно как и успехов в международных операциях. Подразумевается, что восстановление и нормализация являются долговременными процессами, а мировое сообщество не может попросту объявить об успехе и устраниваться при достижении какого-либо искусственно намеченного рубежа, например, проведения выборов. Данный термин должен также напоминать нам, что мир восстанавливается после закончившегося конфликта, причем усилиями местного населения, а не чиновниками в штаб-квартирах в Брюсселе или Нью-Йорке. Любая стратегия мирного строительства должна также быть стратегией местного уровня. Другими словами, она обязана с самого начала вовлекать местное население и как можно раньше восстановить его ответственность в деле создания позитивных прецедентов на будущее, а также разрешать ему совершать собственные ошибки, на которых оно могло бы учиться. Я подробнее остановлюсь на этом в самом конце моего выступления.

(с) ОМУ как часть спектра угроз

Я уже упоминала усматриваемую мной в официальной политике США тенденцию отказа от рассмотрения терроризма и обладания и приобретения потенциалов ОМУ в качестве единственного показателя наличия первостепенной угрозы. Во все более возрастающей степени такая логика ведет к тому, что наиболее серьезные международные вызовы в области безопасности представляют собой сочетание угрозы от ОМУ с поддержкой терроризма и другим аномальным поведением того или иного режима, который несет угрозу безопасности, как внутренней, так и внешней. В чем-то такой подход имеет положительную сторону, так как приводит нынешнюю политическую доктрину США в соответствие с их реальным поведением. Это, с одной стороны, объясняет, почему Вашингтон все еще утверждает, что свержение Саддама Хусейна было оправдано, даже несмотря на отсутствие у него потенциала ОМУ; с другой - почему США не рассматривают (например) Пакистан в качестве врага, с которым надо бороться с использованием военной силы, а наоборот возобновили оказание ему политической и военной поддержки в надежде закрепить то, что в Вашингтоне считают ответственным поведением режима президента Мушаррафа. Более адекватным объективно является подход, учитывающий сразу несколько аспектов угроз, исходящих от проблемного режима. Такой взгляд помогает уяснить, что в основе того, что мы считаем «плохим поведением» лежит целый комплекс причин и что для их устранения необходимы более комплексные подходы. Конкретные примеры стран, отказавшихся в прошлом от обладания ОМУ или прекративших программы его приобретения, таких как Украина, Южная Африка или Бразилия, говорят о том, что наиболее эффективные решения не связаны напрямую с оружием, а включают проведение реформ в стране, укрепление регионального сотрудничества и безопасности и оказание поддержки со стороны крупных держав, включая в ряде случаев предоставление ясно сформулированных гарантий безопасности. По крайней мере вплоть до настоящего момента, США и Европа, а также другие важные государства все ещё заинтересованы в поиске возможных решений «пакетного» характера - без применения военной силы по двум остающимся нерешенными проблемам – Ирану и КНДР. Это свидетельствует о том, что США, хотя бы частично, разделяют уроки, усвоенные в Ираке.

Тем не менее вы не удивитесь, если я скажу, что не считаю, что мы надлежащим образом усвоили все необходимые уроки. Здесь я хочу сделать два замечания, первое о политике в области ОМУ как такового, и второе - о нашем общем подходе к угрозам и рискам. Во-первых, я не считаю, что мировое сообщество на сегодняшний день добилось успехов в

применении «пакетного подхода» для решения проблем, связанных с ОМУ. Частично это объясняется тем, что мы еще недостаточно глубоко и объективно изучили причины и мотивации так называемых проблемных стран, зачастую предпочитая придерживаться традиционного «образа врага» ('Feindbilder'); частично - в силу того, что у государств, пытающихся сотрудничать в этих целях, слишком различные восприятие угроз, собственные интересы и намерения; а частично - в силу того, что решение негосударственных аспектов борьбы с терроризмом, таких как возможное использование террористами ОМУ или незаконный оборот связанных с ОМУ материалов и знаний требует наличия совершенно другого «пакета» мер, с применением которых мы только начали экспериментировать. Во-вторых, пока что у США и их союзников отсутствует четкое и устоявшееся представление о том, что следует делать, если усилия остановить курс Ирана на распространение провалятся, или в аналогичном случае у Китая и его партнеров – если проводимая Северной Кореей политика распространения не будет остановлена и повернута вспять. В-третьих, я утверждаю, что усиленный международный акцент на проблематику распространения после сентября 2001 г. отвлек наше внимание от все еще актуальных проблем и угроз, исходящих от пяти официальных ядерных держав — таких как дестабилизирующий эффект американской программы ПРО или усиливающаяся зависимость России от ядерного оружия или модернизация стратегического арсенала Китая — или исходящих от трех фактических ядерных государств, таких как риск возобновления напряженности и конфликта между Индией и Пакистаном, если в одном из этих государств произойдет смена режима и/или их нынешние усилия в пользу разрядки потерпят неудачу.

Последнее по порядку, но не по важности. Особый взгляд, которого США все еще придерживаются в отношении вызовов от ОМУ и так называемых «асимметричных угроз», подпитывает «военное сознание» в Вашингтоне, а это, в свою очередь, усиливает враждебность американских лидеров к использованию международных соглашений как средства урегулирования. Для меня лично и для сотрудников СИПРИ, конкретным уроком последних двух лет должно было стать осознание крайней необходимости сохранения такого инструмента как ДНЯО, его укрепления и привлечения новых участников — что означало бы возвращение США в число участников таких договоров как ДВЗЯИ (Договор о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия). Только такие договоры могут представлять нам правомерные стандарты поведения и таким образом определять характер правонарушений. Только у государств, соблюдающих этот Договор, существуют все основания, как политические, так и юридические, для вынесения совместных оценок в отдельных проблемных случаях и принятия совместных санкций или других действенных мер. Только международно-правовая система может служить адекватной основой для нейтрализации любых негосударственных игроков, так как бороться с ними следует путем применения действенных законов и норм внутри государств, а это, в свою очередь, может сработать только, если большинство государств пришло к единому мнению о том, что следует делать, и договорилось об общих целях и стандартах поведения. Другим очевидным, но часто игнорируемым положением является то, что именно договоры и другие международные институты гарантируют примерное поведение подавляющего большинства законопослушных государств мира, а самим этим государствам - то, что они ничего не теряют и не выглядят глупо, придерживаясь рамок законов. При этом я не обхожу вполне реальные недостатки и изъяны современных международных договоренностей, относящихся к ОМУ и другим аспектам контроля над вооружениями и разоружения. Я считаю, что мы должны по-прежнему уделять приоритетное внимание исправлению этих недостатков. Если мы допустим в первое десятилетие XXI века крах или дискредитацию таких договоров как ДНЯО или ДВЗЯИ или Конвенция о биологическом (токсинном) оружии (КБТО), то уже очень скоро мы начнем дорого расплачиваться за эту ошибку.

Мой второй тезис вкратце состоит в том, что 11 сентября 2001 г. и иракский эпизод привели к тому, что мы в целом в наших концепциях безопасности уделяем основное внимание человеческому фактору угрозы, исходящей от ОМУ или (довольно небольшому числу) «проблемных государств» или обоим этим опасностям. Однако для того, чтобы иметь чёткое представление о всём спектре угроз — а только это является основой взвешенной политики в области безопасности — нам следует уделять больше внимания, с одной стороны, традиционным угрозам, исходящим от межгосударственной напряженности и конфликтов, которые, например, как я упоминала выше, могут снова возникнуть между США, Россией и Китаем, а также в различных других регионах. С тем, чтобы нейтрализовать эти угрозы нам надлежит вернуться к использованию более традиционных инструментов налаживания диалога и укрепления доверия и взаимной сдержанности. С другой стороны и на другом конце спектра угроз нам, очевидно, все еще необходимо уделять самое серьезное внимание и больше ресурсов предотвращению и быстрому реагированию на не-техногенные угрозы - от цунами до очередной эпидемии гриппа или резкого изменения климата или истощения и утраты природных ресурсов, наряду с неравномерным и все еще избыточным ростом мирового народонаселения. Все эти факторы способны вызвать гибель людей и их страдания в масштабах, далеко превосходящих урон даже от террористических актов с применением ОМУ, причем они, как показало недавнее крупное цунами, одинаково тяжело поражают все типы государств и обществ – от самых процветающих до наиболее бедных. Односторонние и учитывающие только собственные интересы концепции угроз, выстраивание межгосударственных отношений на чрезмерно соревновательной или сугубо двусторонней основе, а также чрезмерные военные расходы, совершенно бесполезные для противодействия подобным вызовам, препятствуют выработке действительно глобальных совместных подходов и масштабному перенаправлению ресурсов, которые диктуются этими угрозами нашей общей безопасности. Именно поэтому я считаю, что рекомендации группы экспертов ООН относительно вызовов в области безопасности (о которых говорилось выше) не только представляют собой важный сигнал из Нью-Йорка. Нам всем важно поддержать призыв Генсекретаря ООН к активизации усилий по реализации задач в области развития человечества, впервые поставленных на праздновании нового тысячелетия в 2000 г. Поскольку полная победа на этом фронте не может быть гарантирована только правительствами, мы также обязаны изыскивать пути – этот важный момент поистине достоин отдельного выступления! – для вовлечения в данный процесс негосударственных сил, таких как частный бизнес, общественные организации и НПО, причем не в качестве объектов политики, но как активных и конструктивных партнеров.

(3) Демократия: больше, чем лозунг?

Последние исследования концепции «человеческого измерения безопасности» подчеркнули, что мы должны сохранять не просто жизнь, но качество человеческого существования. Это возвращает меня к последней теме доклада – демократии. Откровенно говоря, то, как администрация США в недавнем прошлом продвигала эту тему, породило у многих подозрения, что она может использоваться в корыстных собственных интересах, как ранее это имело место с чрезмерным упором на борьбу с распространением ОМУ и терроризмом. Такое развитие было бы досадным, потому что реальное значение демократии является крайне тонкой и сложной темой. Ни одно отдельное государство или культура не могут претендовать на его исключительное истолкование. Более того, с точки зрения анализа проблем безопасности ясно, что демократия далеко не является панацеей от всех проблем. Если демократические свободы и развивающаяся демократия внезапно ввести в стране с множеством религиозных, этнических или других различий и/или в обществе с крайне неравномерным распределением ресурсов, то вполне вероятно, что одна группа населения попытается воспользоваться такой возможностью для

установления господства над другими и собственного обогащения, или вспыхнет открытая и даже насильственная борьба за власть, из-за которой пострадает много невинных людей. В международном плане, по-моему, мы знаем слишком много обратных примеров, чтобы утверждать, что демократии никогда не воюют друг с другом. Крайне трудно построить стабильное и миролюбивое «демократическое общество» в каком-либо враждебно настроенном и нестабильном регионе. Демократическим государствам также сложно сохранять мир, если их население питает по отношению друг к другу крайне враждебные чувства, распространению которых демократия только способствует. На опыте Ирака, Афганистана и более ранних международных экспериментов в Боснии и Герцеговине, а также Косово можно убедиться, что все эти проблемы только обостряются, если демократия будет навязываться сверху вниз с упором на реализацию ряда символических шагов, таких как проведение выборов – без достаточного понимания местных условий и без адекватного учета желаний и возможностей местного населения. В крайнем случае, когда демократическое государство нападает на недемократическое с конкретной задачей проведения в нем демократических перемен, вызванные этим проблемы для международной безопасности могут оказаться несопоставимыми с целями такой акции.

Можем ли мы в таком случае утверждать, что предусмотрительная политика ставит интересы безопасности выше демократических ценностей или считает приоритетными по сравнению с развитием демократии задачи экономического развития или то и другое? Я лично не могу согласиться с этими утверждениями, как по-моему, и сотрудники моего института. Эти утверждения скорее ближе словам Великого Инквизитора из романа «Братья Карамазовы». Как вы помните, достаточно было одного поцелуя Создателя, чтобы разбить эти доводы. Весь опыт современности предполагает, что обеспечение физической защиты населения и удовлетворение его минимальных нужд или даже более чем минимальных экономических интересов в конечном итоге не обеспечивает стабильности в стране или в целом регионе, если система правления чужда чаяниям людей и не позволяет им выступать в роли ответственных политических субъектов. Чем больше улучшаются условия жизни, тем более очевидным становится отсутствие политических свобод и зрелости у данного режима. Кроме того, по достижении определенного уровня недовольства, которое в современных условиях может также подпитываться знаниями о лучшей жизни за рубежом, даже простые люди, кажется, способны подвергнуть риску собственную безопасность и имущество в борьбе за политические перемены. Это урок, который нам следует усвоить от людей, которые шли голосовать по полным опасностей улицам Палестины и Ирака. Это также урок недавних событий в Грузии, Украине и Киргизии – ситуации в которых не могут и не должны приписываться исключительно иностранному давлению или влиянию.

Здесь я предлагаю два на первый взгляд взаимно противоречащих набора аргументов. У меня нет однозначной формулы для их решения. С чисто логической точки зрения, можно прийти к выводу о том, что демократия, мир и безопасность взаимосвязаны и дополняют друг друга, и что хорошая политика должна быть направлена на одновременное укрепление этих факторов. Однако этого гораздо легче добиться на словах, чем на деле. Как бы то ни было, ясно, что с чисто практической точки зрения предусмотрительная политика в области безопасности не может игнорировать или пытаться подавлять демократию. С другой стороны, как в практическом, так и моральном смысле, политика поддержки демократии не может обходить стороной и другие важнейшие права человека на физическую безопасность, обеспечение закона и порядка, равноправие и права на собственные культуру и верования.

В заключение я предложила бы три вполне очевидных тезиса, которые могут оказаться полезными для обеспечения того, чтобы все позитивное, что было достигнуто в Ираке, было бы достигнуто и в других местах, но с меньшими человеческими, финансовыми, моральными и правовыми издержками. Во-первых, успехи на первом этапе, а также шансы на долгосрочные свершения всегда будут выше, если демократические перемены осуществляются ненасильственным путем, как в данном государстве или обществе, так и в международном масштабе. Во-вторых, национальным демократиям гораздо легче развиваться мирным и стабильным путем, если они включены в систему регионального и международного сотрудничества, которая также руководствуется демократическими принципами, без принуждения, гнета или неравноправия между государствами. В-третьих, и вероятно самое важное, люди любого государства и культуры должны в конечном счете сами участвовать в строительстве своей собственной демократии изнутри и снизу вверх, так как только они сами способны понять сложности своего собственного положения и принять тщательно взвешенные решения, необходимые для сочетания свободы с уважением права на жизнь и частную собственность и с соблюдением внутригосударственного и международного порядка на каждом конкретном этапе. Чем более действительно свободным и независимым становится народ Ирака, тем выше его шансы найти правильное решение своих внутренних проблем религиозного и этнического многообразия, оптимальные пути использования национальных экономических ресурсов и наилучшим образом жить в мире и взаимовыгодном сотрудничестве с соседями. Будем надеяться, для нашего общего блага, что им удастся найти такие решения, которые не будут противоречить интересам международной безопасности.