



Игорь Иванов

НЕДЕЛИМОСТЬ БЕЗОПАСНОСТИ В ГЛОБАЛЬНОМ МИРЕ

В начале XXI в. понятие международной безопасности претерпело радикальные качественные измерения. Во время холодной войны мир имел четкую биполярную структуру, и все сколько-нибудь серьезные угрозы безопасности неизбежно выходили на глобальный уровень. Поэтому, строго говоря, любой локальный конфликт всегда имел и глобальное измерение. В этом заключался основной риск биполярного мира — потенциальная угроза мировой войны таилась в каждом политическом кризисе — пусть даже и в самом отдаленном уголке планеты. Но на этом же основывалась и стабильность международной системы — никто не хотел рисковать перспективой неконтролируемой эскалации, провоцируя новые и новые локальные конфликты. Принцип *взаимного сдерживания* в большинстве случаев работал не только на глобальном, но и на региональном уровне, потому что ставки всегда были очень высоки. Таким образом, принцип неделимости безопасности был заложен в самом фундаменте системы международных отношений.

Сегодня структура мировой системы все дальше отходит от привычной биполярности. Мир движется в направлении глобализации, прежняя иерархия великих держав больше не работает, а угрозы становятся все более разнообразными. Принцип сдерживания на глобальном уровне оказывается очевидно устаревшим, а на региональном уровне он вообще перестает работать. В то же время новых принципов для противодействия конфликтным ситуациям международное сообщество пока не выработало. Последняя военная операция в Ливии в этом отношении весьма показательна: вся операция планировалась и осуществлялась *с колес*, без какого-либо правового фундамента и политической платформы, а главное — без ясной стратегической цели (ведь не может же считаться такой целью простое свержение Каддафи, не говоря уже о юридической сомнительности подобной задачи).

Количество локальных и региональных конфликтов в мире за последние два десятилетия существенно увеличилось. Надежды на то, что завершение самого длительного и самого масштабного геополитического противостояния XX в. приведет к установлению всеобщего мира, укреплению международной безопасности и радикальному разоружению, к сожалению, не оправдались. Угроза гибели всего человечества в огне ядерного войны, конечно, резко снизилась, но количество жертв войн меньшего масштаба многократно возросло. И большинство экспертов сходятся во мнении, что в обозримом будущем эта тенденция сохранится — мы будем свидетелями новых кризисов, новых конфликтов и новых жертв.

Еще несколько лет назад многие аналитики высказывались в том смысле, что резкий рост вооруженных конфликтов в конце прошлого — начале нынешнего века — явление сугубо временное, своего рода отсроченные последствия предыдущей эпохи. Говорилось о том, что конец биполярного мира высвободил многочисленные подспудные противоречия, трения и антагонизмы, которые раньше подавлялись жесткой биполярной конструкцией. Вышли на поверхность застарелые национальные,



И
З
А
Л
А
Н
А

религиозные и социальные конфликты, — все то, что искусственно сдерживалось на протяжении почти полувека. Отсюда — беспрецедентный взрыв нестабильности на региональном и локальном уровнях, ставший своего рода платой за стремительный слом биполярной системы.

Сегодня подобные объяснения уже вряд ли могут кого-либо устроить. Холодная война завершилась не вчера и даже не 10 лет назад. Неужели за два десятилетия так и не разрядилось напряжение, скопившееся за период холодной войны? Сколько еще надо ждать, чтобы мир вернулся к *нормальному* состоянию? Почему *остаточный* конфликтогенный потенциал мировой политики не только не исчерпал себя, но, похоже, продолжает накапливаться? Вправе ли мы, вступившие во второе десятилетие XXI в., списывать свои проблемы на негативное наследие прошлого столетия?

ХРОНИЧЕСКАЯ НЕСТАБИЛЬНОСТЬ

Ситуация выглядит, как минимум, парадоксальной. Оценки ответственных политиков в Вашингтоне, Брюсселе, Пекине или Москве угроз международной безопасности и глобальных вызовов современности очень схожи. Мы мыслим одними категориями, нас беспокоят одни и те же проблемы, предлагаемые нами решения мало чем отличаются друг от друга. Не хочу упрощать — не все интересы совпадают, не все точки зрения можно свести к единой позиции. Но все мы так или иначе объединены общими угрозами и вызовами. Это реальность, которая вряд ли изменится в обозримом будущем.

Казалось бы, в этих условиях задача формирования надежной системы глобальной безопасности становится чисто технической. Фундаментальная общность интересов основных игроков мировой политики в мире, не расколотом непримиримыми противоречиями, неизбежно должна привести к созданию механизмов сотрудничества. Однако приходится констатировать: такие механизмы до сих пор или не созданы, или не работают должным образом. А единого пространства безопасности как не было, так и нет по сей день. Мир вроде бы движется к единству, а число конфликтов не уменьшается.

Наверное, в России и на Западе найдутся скептики, которые скажут, что переход от биполярной к многополярной системе международных отношений неизбежно ведет к увеличению конфликтогенного потенциала в мировой политике. Они будут утверждать, что многополярная система по определению более сложна и менее управляема, чем биполярная. Будут приводить множество самых разнообразных аргументов — геополитического, культурно-цивилизационного и даже религиозного характера. Мне эти аргументы кажутся малоубедительными; за ними, как правило, стоит нежелание отказаться от старых привычек, страхов и стереотипов мышления. Во всяком случае, история свидетельствует против подобных заключений: многополярный мир, созданный участниками Венского конгресса в начале XIX в., оказался весьма устойчивым и поддерживал относительную стабильность на протяжении целого столетия.

На мой взгляд, после завершения холодной войны в мировой политике возникла очень опасная тенденция, которая и предопределила многие из ее нынешних сложностей и тупиков. Вернее, тенденций было несколько, но все их можно условно обозначить как тенденции к делимости мировой безопасности. Когда в начале 90-х гг. прошлого века стало ясно, что фундаментальная перестройка мировой политики эпохи холодной войны станет делом трудным, затратным и политически болезненным, был сделан выбор — скорее всего, неосознанный, — в пользу консервации старой системы при допущении всплесков локальной и региональной нестабильности. При этом явно или неявно делались несколько предположений.

Во-первых, о том, что безопасность Запада (или даже Севера) можно отделить от безопасности Востока (или Юга), что локальные всплески не смогут нарушить равновесия глобальной системы.

Во-вторых, о том, что работу по замораживанию конфликтов можно отделить от усилий по их окончательному урегулированию; предполагалось, что время всегда играет на стороне миротворцев.

В-третьих, о том, что вопросы безопасности в целом можно отделить от вопросов развития; главное — остановить военное противостояние, а дальше — положиться на местные *здоровые силы*, которые при минимальном содействии извне смогут предотвратить угрозу возобновления конфликта.

Хочу подчеркнуть: все эти предположения нельзя считать полностью бесосновательными. Их можно расценить как циничные, аморальные, эгоистические, но в определенной логике им отказать нельзя. В каком-то смысле представления о делимости глобальной безопасности и возможности *автоматического* разрешения региональных конфликтов можно уподобить представлениям о том, что рыночные механизмы должны *автоматически* решить все экономические проблемы человечества. И то и другое допущение оказалось в конечном счете несостоятельно. В результате на протяжении последних двух десятилетий человечество так и не разрешило ни одного сколько-нибудь значимого *старого* регионального конфликта, продолжая накапливать *новые*. Бывшая Югославия и Сомали, Афганистан и Большой Кавказ, Гаити и Северная Корея, Ближний Восток и Руанда — список конфликтных ситуаций за последние 20 лет стал только длиннее и продолжает пополняться.

К сожалению, та же картина наблюдается на территории бывшего Советского Союза. На протяжении 20 лет после распада СССР в целом удалось минимизировать последствия сопутствующих локальных конфликтов, но задача ликвидировать их причины решена не была. В результате мы имеем дело с многочисленными угрозами и рисками перехода конфликтных ситуаций из латентной в активную форму. Причем, как еще раз продемонстрировали события прошлого года в Кыргызстане, конфликтные ситуации могут возникать не только на межгосударственном уровне, но и внутри отдельных государств.

Кстати, рост числа конфликтов, порожденных кризисом государственности — общемировой тренд. Международные конфликты все чаще провоцируются внутренними противоречиями и гражданскими войнами. А это выводит управление конфликтами из сферы рациональных международных отношений и дипломатии, делает их менее предсказуемыми. Если конфликты XX в. характеризовались наличием *договаривающихся сторон* с более или менее ясными и долгосрочными интересами, то в конфликтах XXI в. стороны обозначаются далеко не сразу, интересы краткосрочны и фрагментированы, а огромная мощь мировых центров силы малопригодна для их решения.



МЕХАНИЗМЫ ДЛЯ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ

Нынешнее положение осложняется тем обстоятельством, что традиционные ресурсы противодействия региональным и локальным конфликтам, по всей видимости, практически исчерпаны. Во всем мире наблюдается растущее разочарование в идее внешнего вмешательства как способа решать региональные или национальные проблемы. Операции США в Ираке и Афганистане вызывают острую критику внутри Соединенных Штатов. Военная интервенция в Ливии сталкивается с растущей оппозицией в Европейском Союзе. Да и в России идея использования вооруженных сил за пределами национальной территории ни у кого, мягко говоря, не вызывает восторга.

Скептики и пессимисты утверждают, что в обозримом будущем великие державы будут слишком заняты своими внутренними делами, чтобы пытаться разрешить конфликтные ситуации за пределами своих границ. Предполагается, что никаких грандиозных проектов по укреплению международной безопасности не предвидится: эти проекты просто некому выдвигать и, что более существенно, некому финансировать. А значит — разговоры о перестройке ООН, модернизации НАТО, реформе ОБСЕ,

скорее всего, так и останутся разговорами — по крайней мере, на протяжении следующих нескольких лет. Тут опять-таки напрашивается параллель с мировой экономикой: во время последнего финансово-экономического кризиса кто только не говорил о необходимости радикально перестроить МВФ и МБРР, обновить ВТО, повысить управляемость мировой экономики в целом! Тем не менее практические шаги в этом направлении остаются пока более чем скромными, планы серьезных реформ опять откладываются на неопределенное будущее.

В мировой политике тоже складывается внутренне противоречивая ситуация. С одной стороны, в глобальном мире безопасность становится неделимой: любая значимая кризисная ситуация порождает цепочку последствий, так или иначе затрагивающих всех. Более того, накопление региональных факторов нестабильности не может продолжаться бесконечно: рано или поздно количество перейдет в качество, и мы станем свидетелями острого системного кризиса. С другой стороны, рассчитывать на реформу основных элементов международной системы безопасности пока не приходится — на это явно не хватает политической воли и настойчивости.

По всей видимости, нужно искать принципиально новые подходы к разрешению региональных и локальных конфликтов. Старые методы — как показал опыт гуманитарных интервенций последних десятилетий, операции в Ираке, Афганистане, Ливии, — просто не работают. Внешнее вмешательство зачастую оказывается дестабилизирующим фактором: оно разрушает местные социальные и политические связи, экономические отношения и устоявшиеся культурные традиции, подрывает легитимность как власти, так и оппозиции. В итоге мы имеем дело с хронической нестабильностью, которая всегда готова вылиться в острую конфликтную ситуацию.

Не хочу утверждать, что у меня есть готовые ответы на все вопросы, связанные с профилактикой и урегулированием конфликтов. Равным образом я не хочу утверждать, что мы должны отказаться от попыток реформировать существующие институты безопасности — они по-прежнему играют важную роль в обеспечении глобальной и региональной стабильности. Но строить новую систему безопасности в условиях современного глобального мира по образцам XX в. — дело, как мне кажется, совершенно безнадежное. Время иерархий в мировой политике прошло. У нас нет никаких гарантий того, что новые институты будут лучше старых, потенциал которых далеко не исчерпан.

Однако нельзя не видеть и другого — нынешнее *окно возможностей* в отношениях между Россией и Западом вряд ли сохранится надолго. Особенности политических циклов в Соединенных Штатах, в России и в некоторых ведущих европейских странах таковы, что через несколько лет добиться прорыва в этих отношениях может оказаться гораздо труднее, чем сегодня. Не хочу казаться пессимистом, но шанс, который нам выпал сегодня, может оказаться последним для нашего поколения политиков.

ТАК КАК ЖЕ НЕ УПУСТИТЬ ШАНС, КОТОРЫЙ ДАЛА НАМ ИСТОРИЯ?

Наверное, стоит подумать о том, где мы — на Западе и на Востоке — недоработывали в прошлом. На мой взгляд, одна из главных причин наших неудач состояла в стремлении найти какое-то одно, магическое решение всех наших проблем. Своего рода *философский камень* мировой политики — универсальный механизм, институт, конструкцию, которая бы раз и навсегда решила проблемы безопасности в мире. Кто-то предлагает решить все проблемы путем приема России в НАТО. Другие говорят о необходимости *реформировать* Организацию Объединенных Наций или вообще заменить ООН какой-то совершенно новой структурой, созданной на базе *восьмерки* или *двадцатки*.

Лихорадочная активность вокруг существующих или предлагаемых институтов безопасности чем-то напоминает болезненную *пактоманию* 30-х гг. прошлого века в Европе, когда европейские страны отчаянно пытались отодвинуть надвигающуюся катастрофу подписанием множества двусторонних и многосторонних соглашений

о сотрудничестве, ненападении, нейтралитете и пр. Чем кончились 30-е гг., мы все хорошо помним; *пактомания* не решила, да и не могла решить ни одной проблемы ни европейской, ни глобальной безопасности.

Я далек от мысли проводить прямые параллели между событиями той эпохи и современностью. Однако, перефразируя известное высказывание Гете, можно отметить, что «мировая политика не делится на институты без остатка». А уж политика XXI в. — тем более. Значительная часть современной, быстро меняющейся международной жизни проходит мимо организаций с их сложными процедурами, неразворотливой бюрократией, длительными сроками согласования позиций. Глобальные и региональные институты безопасности — ООН, НАТО, ОБСЕ и другие, — не успевают реагировать на возникающие кризисы, и очень часто их место занимают тактические коалиции, создающиеся *ad hoc* для решения конкретных задач.

Отнюдь не призывая отказаться от современных международных организаций — они сохраняют значительный потенциал. Однако глобальный мир, если мы все-таки придем к глобальному миру, начнет, по всей видимости, складываться сначала как плотная сеть дополняющих друг друга международных режимов, а уж институты, либо будут соответственно реформироваться, либо создаваться новые — там, где в них будет возникать такая необходимость.

Такой подход мы попытались применить, например, в отношениях между Россией и ЕС, договорившись в 2001 г. о создании *общих пространств* в четырех областях сотрудничества: Общее Европейское Экономическое пространство (ОЕЭП), Общее пространство свободы, безопасности и правосудия, Общее пространство в области внешней безопасности и Общее пространство науки, образования и культуры. Эти *общие пространства* должны были основываться на применении общих или совместных правил и норм, включая совместные административные процедуры как основу для масштабных совместных действий. Реализация *дорожных карт* по формированию общих пространств, к сожалению, в силу различных политических причин продвигается не так быстро, как хотелось бы. Однако сам подход в современных условиях представляется верным, а может быть, и единственно возможным.

Думается, что такой же *режимный* подход применим к вопросам региональной и глобальной безопасности. Потенциальных площадок для формирования таких режимов более чем достаточно. Совместная борьба с терроризмом, угрозой распространения ядерного оружия и ракетных технологий, кибербезопасность, управление миграционными потоками, будущее энергетики и европейская экология, противодействие наркотрафику и трансграничной преступности — этот список может продолжить любой политик. Работа по созданию отдельных режимов, по всей видимости, должна идти параллельно по широкому фронту, причем прорыв на одном направлении мог бы содействовать успехам и на других, смежных направлениях.

Для каждого из этих режимов должны сложиться собственные процедуры, свой круг участников, своя география и свои принципы согласования позиций. Очевидно, что границы *режима образования* не будут полностью совпадать с границами *энергетики*. Роль отдельных государств в различных режимах также будет различной — далеко не для всех проблемы ядерной энергетики или адаптации мигрантов в равной степени актуальны.

Как показывает имеющаяся практика, эффективность международных режимов зависит от целого ряда обстоятельств.

Во-первых, такие режимы возникают только там, где имеются значительные общие интересы, причем интересы должны восприниматься участниками как общие. В этом восприятии, на мой взгляд, успех многих субрегиональных форматов сотрудничества, в частности на европейском континенте. Это в равной мере относится и к тем функциональным режимам, которые так или иначе работают в мире (например, международный режим безопасности гражданской авиации). Понятно, что проще формировать режимы в технических, политически нейтральных областях, постепенно переходя к более чувствительным сферам.



Во-вторых, эффективность работы международных режимов так или иначе зависит от вовлеченности в их работу международного экспертного сообщества. Общие политические декларации мало что значат, если они не сопровождаются *шлейфом* экспертных разработок; по каждому направлению сотрудничества необходим постоянный и максимально конкретный экспертный диалог. Можно констатировать, что международный режим становится эффективным, когда эксперты и специалисты стран-участниц начинают говорить на одном языке.

В-третьих, преимущества режимов по сравнению с жесткой институциональной системой — их открытость и демократизм. И этим преимуществом следует воспользоваться, открывая возможность для участия всем заинтересованным сторонам. Как правило, режимы не предусматривают какого-либо *права вето*, не делают очевидного разграничения между великими державами и всеми остальными; в некоторых случаях они даже включают в себя негосударственных участников мировой политики.

В-четвертых, режимы — эффективный инструмент снижения неопределенности в отношениях между ключевыми игроками. Доверие и коммуникации, порожденные в одной сфере, снижают риски и неопределенности в других сферах. В этом отношении режимы — более гибкий, но не менее действенный инструмент нивелирования *анархичной природы* международных отношений в сравнении с институтами.

В-пятых, — и это, пожалуй, самое сложное — признавая общий принцип неделимости безопасности в современном мире, мы, тем не менее, должны научиться изолировать, оградить успешные международные режимы от возникающих проблем, кризисов и конфликтов в других областях. Современный мир взаимозависим, но нельзя допустить, чтобы сотрудничество в сфере безопасности строилось по наименьшему общему знаменателю. Нельзя позволить, чтобы очередной кризис в отношениях (а от отсутствия этих кризисов нас никто не гарантирует) возвращал бы взаимодействие по всем направлениям к нулевой отметке. Практика *увязывания* должна быть решительно отвергнута. То есть принцип неделимости должен работать на повышение общего уровня региональной и глобальной безопасности, а не на его снижение.

Все то, о чем я говорю, может показаться слишком приземленным и не очень вдохновляющим для романтиков глобального мира. И все же поступательное движение по длинному пути решения практических проблем международной безопасности представляется сегодня предпочтительным. Сверхоптимистические цели, продиктованные той или иной политической конъюнктурой, только заморозили бы процесс формирования новой архитектуры региональной и глобальной безопасности. *Режимный* путь укрепления мировой безопасности потребует настойчивости, долговременных кропотливых усилий, но он может оказаться, в конечном счете, более эффективным, чем неосуществившиеся планы последних двух десятилетий.

Конечно, разработка и внедрение в международную практику разнообразных режимов безопасности не должны отвлекать нас от стремления повысить эффективность работы международных организаций. В конце концов предложений на этот счет наработано более чем достаточно. Дело не в дефиците свежих идей, дело — в дефиците политической воли, последовательности, готовности основных игроков поступиться своими тактическими преимуществами во имя стратегических интересов. Очевидно, что нужно незамедлительно приступать к осторожным, но глубоким реформам системы ООН, укреплять роль региональных организаций, передавая им часть полномочий ООН, активнее использовать потенциал публичной дипломатии и частного сектора в урегулировании конфликтов. Не менее важно сделать решительный шаг вперед в реформе международного права, включая новое понимание таких базовых его понятий, как «агрессия», «суверенитет», «право на самоопределение», «гуманитарная интервенция», «информационная безопасность» и многих других.

Эти задачи стоят в центре внимания недавно созданного Российского совета по международным делам. Мы будем рады возможностям сотрудничества со всеми заинтересованными партнерами и коллегами — как российскими, так и зарубежными. Проблемы перед нами стоят более чем масштабные; работы хватит на всех. 🗨️