
«Новый интервенционизм»

90-х годов

Тимофей Бордачев

ПОНЯТИЯ:

Суверенитет — независимое от каких-либо сил, обстоятельств и лиц верховенство.

Интервенция — вмешательство одного субъекта международных отношений во внутренние дела другого, имеющее своей целью сохранить или изменить политическую структуру последнего.

Почти десять лет минуло с того момента, как система международной безопасности и созданные для ее поддержания механизмы вступили в полосу качественных изменений. Сейчас, когда грядущий мировой порядок (или беспорядок) XXI века обретает более зримые черты, в международной практике все шире распространяется новая тенденция — силовое решение проблем, угрожающих глобальной и региональной безопасности.

Если падение Берлинской стены ознаменовало фактическое завершение холодной войны в Европе, то в мировом масштабе наступление нового исторического периода продемонстрировала операция международных сил по освобождению Кувейта. Оба события словно символизировали долгожданное «воссоединение человечества» на основе признания безусловного приоритета таких ценностей, как уважение прав и свобод человека, норм международного права и коллективного решения сложнейших проблем современности, в том числе и наиболее важной из них — проблемы войны и мира.

Действуя под флагом Организации Объединенных Наций и практически с единодушного одобрения мирового сообщества, страны антииракской коалиции силой оружия подтвердили необходимость уважать международные правовые нормы, наказали агрессора и вернули войска домой. По мнению многих, феноменальный успех ООН, организовавшей отпор государству, которое нарушило основополагающий принцип не-применения силы во внешней политике, реально проиллюстрировал качественно новую роль этого института в международных делах¹. Высвободившись после окончания холодной войны из плена соперничества супердержав, Организация Объединенных Наций, казалось бы, обрела возможность стать эффективным инструментом поддержания мира и безопасности на земном шаре.

Атмосфера, сложившаяся после окончания «Бури в пустыне», способствовала возникновению и развитию новых представлений о возможностях мирового сообщества защитить основные права человека, в частности, от «преступных» режимов, ужасов гражданских войн и межнациональных распрай, которые захлестнули постсоциалистическое пространство и Африканский континент. Сама по себе операция ООН против Ирака не была принципиально новой для мировой практики. Она вполне сопоставима с опытом Второй мировой войны, когда многие страны мира объединились для отражения агрессии. Но именно эмоциональное впечатление от практически полного единодушия при претворении в жизнь резолюций Совета Безопасности по Ираку создало иллюзию, будто такое единство мнений — результат уважения к авторитету ООН и готовность поддержать любые ее миротворческие начинания. Высшие функционеры Организации Объединенных Наций, и в первую очередь генеральный секретарь Бутрос Гали, полностью разделяли это впечатление. На его основе в начале 90-х годов возникла «активистская» доктрина, возводившая вмешательство ООН в ранг универсального и единственного верного средства разрешения самых сложных проблем в межгосударственных и даже внутригосударственных отношениях².

Было бы несправедливо утверждать, будто подобный подход породила только вулканическая энергия ооновских бюрократов и их уверенность в том, что ведущие страны мира и впредь будут постоянно готовы предоставлять свои войска и ресурсы для претворения в жизнь замыслов, рождающихся в штаб-квартире этой организации³. Подобные взгляды покоятся на солидной основе — теоретических представлениях о природе современных международных отношений, месте в них государства, сущности суверенных прав и обязанностей, средств и методов приведения отдельных аспектов человеческой деятельности в соответствие с общепринятыми правилами. В сочетании с очевидной способностью ведущих держав Европы и Северной Америки обеспечить инициативам ООН необходимую силовую поддержку эти взгляды привели к возникновению в политике ООН нового направления — **миротворческой и гуманитарной интервенции**⁴.

Однако по мере накопления практического опыта эйфорию начала 90-х годов сменило заметное разочарование. Провалы вмешательства в Боснии и Герцеговине, Сомали и ряде других стран Африки заставили сильно усомниться в возможностях ООН на миротворческом и гуманитарном поприще. Вновь зазвучали голоса о необходимости вернуться к «старой добродой практике», когда крупные страны поддерживали порядок на «подведомственных» им территориях. Выросло недоверие к способности ООН улаживать внутригосударственные конфликты⁵.

Тем не менее от основных идеологических принципов, послуживших основой миротворческого «активизма», не отказались. Напротив, место

для миротворческой и гуманитарной интервенции при поддержании глобальной и региональной безопасности ищут на пути совершенствования применяемых методов; сама же допустимость вмешательства в суверенные дела государств сомнений не вызывает. Показательно, что и зарубежные исследователи спорят лишь о концептуальном понимании используемой терминологии, но не о правомерности ее включения в лексику принимаемых решений.

Перед нами, таким образом, своеобразный феномен. Практические рекомендации, сделанные на основе теории, оказались неудачными, но ею самой тем не менее продолжают пользоваться, она завоевывает новых приверженцев и, как ни парадоксально, влияет на политические решения. Это делает, по моему мнению, необходимым анализ теоретических построений, аргументирующих право международного сообщества вмешиваться во внутренние дела его членов — в том числе силой оружия,

Суверенитет в контексте международных отношений 90-х годов

Отправная точка при обсуждении вопроса о государственном суверенитете в современном мире — тот факт, что в жизни общества растет число политических и экономических проблем, которые нельзя разрешить в национальных и региональных рамках, поскольку они касаются абсолютного большинства стран. Множатся и так называемые глобальные проблемы. Перечень вопросов, неминуемо затрагивающих все части света, становится все длиннее, а потому и при поиске ответов на них нужна общемировая система.

Первая проблема такого рода касается войны и мира; глобальные масштабы она приобрела по мере развития ракетных технологий. Вслед за запуском в 1960 году советской ракеты-носителя географическая удаленность перестала эффективно гарантировать национальную безопасность. Следующая война грозила стать мировой в прямом смысле слова, то есть физически затронуть все страны и континенты. Это заставило человечество задуматься над предотвращением подобного развития событий. Так возникла необходимость создать коллективную систему всеобъемлющего контроля за ядерными вооружениями.

Национальные экономики становятся все более взаимозависимыми, а мировой сырьевой и фондовый рынок — единым. В экономической сфере, сильнее зависящей от динамики рынка, чем от решений национальных властей, мировое регулирование осуществляется в наиболее полной мере. Именно этим заняты Международный валютный фонд, Всемирный банк и Всемирная торговая организация. Их роль особенно возросла после распада социалистической системы и перехода ее бывших членов к рыночной экономике. Общемировое значение имеет и охрана окружаю-

щей среды, поскольку современная экологическая катастрофа может привести к планетарный масштаб, вызвав необратимые изменения⁶.

В качестве общего инструмента для разрешения глобальных проблем выдвигают идею «глобального управления»⁷. Четкого и устоявшегося определения у этого понятия пока нет. Например, вопросы, нуждающиеся в рассмотрении и разрешении на мировом уровне, ряд авторов определяют как «оказывающие непосредственное влияние на все части света»⁸. Между тем к разряду глобальных склонны относить все большее число проблем, привлекающих к себе внимание общественности, а значит, наиболее актуальные вопросы международной и, что самое существенное, внутригосударственной жизни начинают рассматривать сквозь призму общемирового подхода. В их число попадают и нетрадиционные для глобалистики сферы (например, предотвращение термоядерной войны и экологической катастрофы, энергетическая, сырьевая и демографическая проблемы).

Отрицательные последствия человеческой деятельности, приобретающие глобальные масштабы, бывают, как правило, результатом политических процессов. К ним можно отнести неконтролируемую и вынужденную миграции, терроризм, нарушения основных положений Всеобщей декларации прав человека. В современных условиях последствия внутригосударственных катализмов неминуемо затрагивают и окружающие страны — как напрямую (непосредственная угроза дестабилизации из-за втягивания третьих стран в конфликт, неконтролируемый исход беженцев, поток вооружений), так и опосредованно (эмоциональное воздействие на избирателей в благополучных странах).

Кризисная ситуация — даже в отдаленных регионах — способна не только вызвать психологический шок от вида десятков тысяч пострадавших людей, но и серьезно повлиять на непосредственные интересы наиболее развитых стран в сфере национальной безопасности. Так, в США и Западной Европе уже давно одной из самых важных проблем считают обеспечение энергетическими и сырьевыми ресурсами, а их источники сосредоточены главным образом в нестабильных странах и регионах.

Одна из острейших проблем — беженцы. Многие промышленно развитые страны становятся прибежищем для мигрантов, спасающихся от внутригосударственных конфликтов. Яркий тому пример — югославский кризис 1991–1995 годов, приведший к массовому исходу мирного населения в западноевропейские государства. Неконтролируемые перемещения людских потоков чреваты серьезными финансовыми затратами и трудновосполнимыми потерями.

Признав общемировое значение этих явлений, ученые и общественные лидеры все чаще настаивают на необходимости коллективно рассматривать внутренние конфликты и сообща их улаживать. Возникает взгляд

на национальный интерес как неотделимый от интереса общего, выразить который призваны международные институты⁹. В этой связи следует выработать новые подходы к вопросу о роли и месте государства в современных условиях, а следовательно, и к смысловому наполнению понятия «государственный суверенитет».

Уже не абсолютная ценность?

Концепцию суверенных государств впервые документально зафиксировал Вестфальский мир 1648 года. Именно он формально признал каждое государство верховной властью в сфере его территориальной юрисдикции, а все страны — равными друг другу. Таким образом было закреплено единоличное и абсолютное право государства выполнять функции верховного арбитра и законодателя в пределах своих границ. В дальнейшем принцип уважения государственного суверенитета отразил целый ряд соглашений и деклараций, лег он и в основу ключевых положений основного международно-правового документа — Устава ООН.

Критики принципа невмешательства как производного от идеи суверенитета аргументируют свою точку зрения тем, что идея эта возникла и получила развитие в Старом Свете и была изначально ориентирована на регламентацию отношений между европейскими странами. А следовательно, нет оснований автоматически прилагать ее к другим частям света, и, более того, новые условия требуют ее коренной ревизии. «Новые интервенционисты» ссылаются на то, что, мол, распалось культурное единство участников отношений, построенных на этом принципе. Нельзя просто перенести общепринятые в европейских государствах нормы межгосударственных отношений в третий мир, где культурная традиция строится на принципиально отличных от христианской Европы жизненном укладе и системе понятий о добре и зле¹⁰. Строго говоря, этот аргумент может служить скорее противникам миротворческой и гуманитарной интервенции. По меньшей мере, нелогично критиковать традиционные взгляды на суверенитет, как это делают некоторые последовательные «интервенционисты», на том основании, что, к примеру, в африканских странах его воспринимают по-иному, нежели в Европе.

Одним из наиболее важных аргументов в пользу необходимости пересмотреть основополагающие представления в области международных отношений становится, таким образом, географическое расширение их системы. Например, по мнению видного представителя либеральной школы в американской политической науке Стэнли Хоффманна, в наши дни традиционная система суверенных государств подвергается ревизии как «снизу», так и «сверху»¹¹. Пересмотр «сверху» объясняется двумя новшествами в понимании суверенитета. Первое: глобализация и взаимозависимость приводят к тому, что часть функций суверенитета переходит к возникающему негосу-

дарственному и интернациональному механизму регулирования, следующему законам общемировой капиталистической экономики. Второе: традиционный комплекс прав, основанных на суверенитете, размывает нормативная революция. Классический пример — вопрос о правах человека. Пересмотр «снизу» объясняется увеличением числа стран, где органы государственной власти не могут в полной мере исполнять свои обязанности, что подрывает нерушимость принципа государственного суверенитета. К тому же развитие принципов права наций на самоопределение вызвало рост национальных движений и национализма. В процессе деколонизации, набравшем обороты после окончания Второй мировой войны, на карте мира возникли более 100 новых государств. Крушение британской и французской колониальных империй, а в начале 90-х годов и СССР существенно расширило сферу приложения традиционной вестфальской системы суверенных государств.

Вместе с тем не все новые государства подготовлены к выполнению таких основных функций суверенной власти, как защита жизни и имущества своих граждан и гарантирование минимальных свобод. По мнению Хоффманна, некоторые из этих обществ, так и не справившись с созданием стабильных и эффективных государственных систем, погрузились в пучину этнических, клановых и религиозных распри, став полем противоборства враждующих группировок. Немало стран только именуются государствами, растеряв на практике все их основные атрибуты.

Первая категория — «*несостоявшиеся*» (*failed*) государства (например, Сомали, Либерия), где вражда между племенами и кланами подорвала функционирование какой-либо центральной власти. Многие авторы не без оснований склонны причислить к таким государствам и Таджикистан, где противостояние региональных и клановых элит продолжалось и после окончания активной фазы гражданской войны в 1991—1992 годах. Другой пример — Албания, где зимой—весной 1997 года после стихийного социального взрыва центральное правительство утратило всякий контроль над «подведомственной» территорией, а других сил, способных выполнить эту функцию, не оказалось.

Вторая категория — «*кризисные*» (*troubled*) государства (Судан, Шри-Ланка, Руанда), где органы центральной власти долгое время не могут установить хотя бы номинальный контроль над значительной частью территории и часто сменяются правящие клики. На территории СНГ к этому разряду можно отнести Грузию и Азербайджан 1991—1993 годов, когда непрерывно сменявшие друг друга правящие группировки не могли установить контроль над всей территорией и остановить распри на местах.

Третья категория — «*преступные*» (*murderous*) государства (*режимы*). Их отличительная особенность — откровенно репрессивная политика центральных властей в отношении крупных групп населения (Ирак и Гаи-

ти в 1991–1994 годах)¹². Выделение этой категории, на мой взгляд, наименее оправданно, поскольку репрессии против национальных меньшинств характерны для политики гораздо большего числа государств, признаваемых стабильными и полноправными участниками международных отношений (например, Турция, Китай).

В целом понимание учеными либеральной школы принципов суверенитета и невмешательства исходит из того, что традиционные правила межгосударственных отношений (особенно же уважение суверенитета) не соответствуют реальному содержанию понятия «суверенитет» во многих странах мира. Это расхождение, с одной стороны, и глобалистский взгляд на порожденные внутригосударственными процессами проблемы — с другой, служат одним из решающих аргументов в пользу необходимости пересмотреть традиционные нормы и понятия.

Итак, со временем возникновения вестфальской системы мир изменился радикально, а подход к суверенитету существенно не трансформировался. На этом фоне все громче звучат доводы в пользу целесообразности узаконить принципиально новые формы вмешательства¹³.

Во имя «нового мирового порядка»

Основное доктринальное возражение против интервенции покоится на толковании суверенитета как абсолютной ценности. Суверенное государство — краеугольный камень международного порядка и может быть принято только в целостном и нерушимом виде. Будучи единственным гарантом независимости общественных групп и личностей от внешнего давления, оно, даже нарушая их права, все же остается меньшим злом, чем иностранное влияние¹⁴.

Три ведущие теории международных отношений — политический реализм, либерализм и марксизм — весьма по-разному подходят к интервенции. Для реалистов она сводится к практической защите национальных интересов. Государство либо само делает это, либо призывает на помощь международные организации, причем его участие в проводимой ими силами акции демонстрирует прямую заинтересованность власти в определенном варианте исхода. Если связь между внешнеполитической акцией и национальным интересом разорвана, добрые намерения ведут к отрицательным последствиям, так как одни лишь гуманитарные соображения не могут стать достаточно сильным мотивом, чтобы дело было доведено до конца¹⁵. В качестве примера реалисты ссылаются на действия США в Сомали. Поскольку реальных оснований для того, чтобы рисковать жизнью американских военнослужащих, не было, администрация Билла Клинтона отказалась активно помогать ООН, как только масштабы операции и военные риски превзошли то, на что США были готовы пойти из чисто моральных побуждений¹⁶.

Для марксистской теории международных отношений интервенция — триумф сильного над слабым, проявление эксплуататорских интересов и неоколониализма. Этот аргумент в ходу у большинства лидеров и общественного мнения в странах, которым может грозить интервенция. Пользуется им и часть российских политиков и ученых. Основной минус такой позиции: при определенных условиях она фактически констатирует свою слабость и неготовность вести равноправный диалог.

Наиболее же подробно проблема вмешательства разработана политологами, стоящими на позициях либерализма. Они же внесли основную лепту и в критику принципов нерушимости суверенитета и невмешательства¹⁷. Так, в одной из своих недавних работ Хоффманн привел три аргумента в пользу интервенции:

1. Суверенитет перестал быть абсолютной ценностью. Государство черпает свои права из суммарных прав своих граждан и обязано их защищать. Если оно со своими обязанностями не справляется, власть теряет права суверена¹⁸.

2. При определенных обстоятельствах главный императив государства (защита прав граждан от воздействия извне) уступает место общечеловеческим ценностям (защита личности от нарушения ее основных прав)¹⁹. Последние оказываются на первом месте среди этических аргументов в пользу вмешательства.

3. Интервенция — средство противостоять возникновению мирового хаоса, так как внутренние конфликты и насилие способны выплеснуться через границы вместе с потоками беженцев, а соседние страны могут оказаться стихийно вовлеченными во внутреннее противостояние²⁰.

Потенциальное воздействие внутригосударственных конфликтов на внешнее окружение (потоки беженцев, незаконное перемещение вооружений и т.д.), с одной стороны, вызывает понятную озабоченность соседей и может стать одним из приоритетов политики в вопросах безопасности, а с другой — служит обоснованию права на вмешательство во внутренние дела нестабильных государств²¹. Отсюда тенденция рассматривать внутригосударственные конфликты в прямой связи с их возможным воздействием на внешнее окружение. Это воздействие всегда неблагоприятно, но может выражаться по-разному: непосредственно угрожать территории и населению соседних государств, или же влиять на эмоции граждан, живущих далеко от кризисных зон²².

Аргументация Хоффманна строится, таким образом, на двух основных доводах. Первый апеллирует к этике и сочувствию к страданиям других народов. Второй более «приземлен» и признаёт угрозу устойчивым общественным системам Запада, исходящую от неконтролируемого притока населения из беднейших частей мира.

Новейшие системы коммуникации окончательно лишили правительства нестабильных государств возможности скрывать внутреннюю ситуацию от мировой общественности. «Эффект CNN», переносящий проблемы и трагедии третьего мира на телевизионные экраны жителей процветающего Запада, рождает ощущение сопричастности и сострадание. Призывы учитывать такие эмоции, как жалость и симпатия, звучат в области конкретных политических решений все явственнее. Так, один из американских авторов, последовательно защищающий необходимость вмешательства, неоднократно писал, что с этической точки зрения военная интервенция полностью оправданна, «когда внутренний кризис угрожает региональной и международной безопасности и когда имеют место массовые нарушения прав человека. <...>. Концепция национального интереса, наиболее часто предлагаемая оппонентами вмешательства в качестве его истинной причины, должна быть расширена, дабы включить в себя этические соображения»²³.

Основным лозунгом сторонников интервенции стал сложно переводимый принцип *«we should, and therefore we must»*. На официальном уровне его сформулировал бывший генеральный секретарь ООН Хавьер Песес де Куэльяр: «Мы свидетели необратимого сдвига в общественном сознании к вере, что **основанная на соображениях морали защита униженных и страдающих должна быть выше границ и правовых документов**»²⁴ (выделено мной. — Т.Б.).

Сторонники более прагматического подхода к международным последствиям внутренних конфликтов сосредоточивают свое внимание на проблемах, которые те создают для стран Запада, и прежде всего на бегстве миллионов людей, спасающихся от геноцида, этнических чисток, враждебной оккупации или массовых политических репрессий, от угрожающего жизни окружения, возникающего из-за военных действий, и от экономической разрухи, порождаемой войнами или политическими кризисами.

Ожесточенные внутренние конфликты в странах третьего мира ставят перед политиками и населением Запада другие, не менее острые вопросы. Парижский Институт Западноевропейского союза для исследований в области безопасности обосновывал, например, необходимость общей европейской обороны неблагоприятным влиянием конфликтов в странах, находящихся за пределами Европы, на «важные» (то есть следующие по значимости после жизненных и «общих») интересы стран Европейского союза (ЕС) в области безопасности²⁵. При этом во главу угла были поставлены проблемы, затрагивающие экономические интересы стран ЕС и связанные с обеспечением энергоносителями, с экспортом продуктов производства, с использованием морскими и сухопутными коммуникациями, со свободой и безопасностью передвижения людей и това-

ров. Нормальное функционирование этих крайне важных для западной экономики сфер может оказаться под ударом, если правящие режимы в странах третьего мира не совладают с национальным или политическим экстремизмом.

В целом пристальный интерес к «внутренним конфликтам, имеющим международное измерение», отражает обоснованные опасения процветающих демократий перед охватившими многие страны междуусобицами. Практическая цель западных государств — обойти ряд международноправовых норм, регулирующих вопросы суверенитета и невмешательства.

Принимая на вооружение понятия «несостоявшиеся», «кризисные» и «преступные» государства, не способные гарантировать соблюдение основных прав граждан, некоторые исследователи высказываются за то, чтобы в подобных случаях международные организации, и в первую очередь ООН, исполняли ряд государственных функций²⁶. В таком случае, по выражению Бутроса Гали, возникнет «новый гуманитарный порядок, при котором правительства будут обязаны — если потребуется, и силой оружия — придерживаться высоких стандартов в соблюдении прав отдельного человека»²⁷.

Доктрину, основанную на представлениях о глобальном управлении и «новом мировом порядке», некоторые ее критики окрестили «новым интервенционизмом»²⁸. Его «новизну» они видят в обосновании целесообразности нарушения суверенных прав государств, причем на смену изжившей себя «дипломатии канонерок» приходят описанный выше коллективный подход и система «общих ценностей». Наибольшее распространение эта идеология получила среди исследователей либеральной и либерально-институционалистской школ.

По словам американского политолога Стефана Дж. Стедмена, новые интервенционисты, обосновывая право ООН вмешиваться в дела суверенных государств, особенно акцентируют моральные обязательства международного сообщества²⁹. Такой подход, вероятно, берет свое начало в традиционных для американской внешней политики миссионерских устремлениях, в уверенности, что любую сложную проблему можно решить быстро и просто, а также в отрицательной реакции американцев на то, что окружающий мир плохо воспринимает их взгляд на другие страны.

Доктрина миротворческой и гуманитарной интервенции вобрала в себя идеи двух крупнейших течений американской общественной мысли второй половины XX века — традиционного «вильсоновского» либерализма и антикоммунизма времен холодной войны. Первый из них поддерживал международные институты и самоопределение народов (впервые эти идеи были высказаны в программе американского президента Вильсона после окончания Первой мировой войны). Второй бурно развился после 1945 года, признав за США роль защитника свободы и демократии

во всем мире. Как утверждал профессор Гарвардского университета Льюис Хартс, каждый американец — либерал и считает своим долгом поддерживать свободу, веря, что будущее свободного общества его страны зависит от повсеместного распространения идеалов свободы³⁰.

Во времена холодной войны идеологию американского либерализма серьезно подорвали такие внешнеполитические акции Вашингтона, как война во Вьетнаме, гонка вооружений и поддержка диктаторских режимов в странах Латинской Америки. Многие либеральные идеологи считали, что это противоречит устоявшимся «вильсоновским» представлениям о свободе и демократии³¹.

Когда распался СССР и закончилось противостояние между Востоком и Западом, либеральные тенденции в американской внешнеполитической мысли воистину обрели второе дыхание. Для либералов-антикоммунистов отпала нужда поддерживать недемократические режимы как бастионы антикоммунизма, необходимые для защиты идеи свободы. Во взглядах «вильсоновских» либералов принцип уважения прав личности окончательно сменяет идею безусловного права народов на самоопределение. Общий взгляд был выработан на основе уважения прав человека, веры в то, что внутриполитическая обстановка влияет на поддержание мира, и поддержки действий международных организаций при реформировании или даже смене отдельных режимов. В наши дни этот тезис приобретает форму внешнеполитической доктрины.

Идеология как политический инструмент

«Новый интервенционизм» — один из самых интересных элементов международных отношений в наши дни. Инструмент, к которому в недалеком прошлом прибегали, противостоя друг другу и поддерживая свое влияние в «подконтрольных» регионах, лишь сверхдержавы, на глазах превращается в одну из черт международной жизни. Можно даже говорить о своеобразном феномене миротворческой и гуманитарной интервенции.

Внешние силы, которым перепоручается забота о судьбе населения «несостоявшихся» государств, не являются чем-то постоянным и определенным. Их действия (или бездействие) продиктованы политическими соображениями. Каждое правительство или военно-политический блок руководствуются при этом собственными мотивами. Возникает прямая зависимость между заинтересованностью возможных исполнителей акций, авторизованной международными организациями, и перспективой ее осуществления. А потому вероятно, что в регионах повышенного интереса на осуществлении такого рода миссий будут настаивать, отказываясь от них в зонах пониженного внимания.

Любое вмешательство должно быть юридически обосновано и совершаться лишь с благословения ООН. Практика последнего времени под-

твёрждает универсальность основных правовых актов, обосновывающих интервенцию. Но в одних случаях ее признают законной, а в других ее правомерность будет поставлена под вопрос. Четкие и постоянные критерии вряд ли будут сформулированы, поскольку международные правовые акты можно интерпретировать по-разному — в зависимости от сообщений политического характера. Военная сторона вопроса тоже оставляет немало возможностей для маневра. Если будет решено действовать по принципу «всё или ничего», то при принятии решения о проведении операции участники миссии будут вести себя осторожнее. Это сужает круг возможных акций. Если к тому же принять во внимание усиливающуюся зависимость ООН от региональных блоков и ведущих держав, станет ясно: миротворческие и гуманитарные миссии будут испытывать на себе расющее влияние региональных интересов наиболее влиятельных держав и военно-политических блоков, а миротворчество — локализоваться.

В наши дни система международных отношений переживает масштабные изменения, включающие в себя формирование нового подхода к механизмам разрешения общественных проблем. В самом понятии «миротворческая и гуманитарная интервенция» присутствует внутреннее противоречие, которое профессор Лоуренс Фридман назвал одновременным присутствием двух смыслов³². Первый определяет характер акции, предпринятой во имя поддержания международного мира и стабильности (тут возможен спектр от контроля за соблюдением сторонами соглашений до физической защиты жертвы агрессии). Второй состоит в различных формах грубого нарушения основополагающих прав суверенного государства (от давления на местных политических лидеров до попыток установить прямой контроль над его территорией). Большая часть академической дискуссии идет именно вокруг этого противоречия и путей его преодоления. В том же русле развивается и обсуждение правовых аспектов вмешательства международного сообщества во внутренние дела нестабильных стран.

Чтобы более емко представить себе предмет дискуссии, я бы предложил определить миротворческую и гуманитарную интервенцию как *специфический вид вмешательства во внутренние дела государства со стороны другого государства или международного сообщества ради преодоления явлений, угрожающих международному миру и безопасности*. Масштабы и обстоятельства применения силы при проведении такой акции существенно отличаются от более традиционных форм участия международного сообщества в урегулировании внутригосударственных конфликтов (например, от операций по поддержанию мира). Основная характеристика интервенции: вмешивающаяся сторона добивается своих целей с помощью насилия и независимо от воли значительной части местного населения.

Любое внешнее вмешательство во внутригосударственные процессы необратимо влияет на их конечный результат. Какие бы разнообразные формы оно ни принимало, иностранное присутствие способно изменить существующий баланс и расстановку сил. Это относится и к миротворческой и гуманитарной интервенции, которая воздействует на внутриполитическую структуру объекта независимо от того, ставится ли цель повлиять на нее или нет.

Перспективы практического применения либеральной доктрины вмешательства сомнительны с точки зрения ее функциональности. К аналогичным выводам приводит и реалистичная оценка средств, которые необходимо применить для успешного воплощения этой концепции в жизнь.

Во-первых, либеральные теоретики неадекватно оценивают роль международных организаций и их потенциал при урегулировании кризисов. Сейчас ООН не располагает ресурсами и юридическими правами, чтобы играть роль «мирового правительства», а генеральный секретарь ООН не готов возглавить его. Все попытки ооновской администрации Бутроса Гали взять на себя функции такого лидера разбились о разного рода препятствия, и в итоге сильно пострадал авторитет ООН.

Во-вторых, практика последних лет показала, что правила вмешательства, сформулированные его теоретиками, попросту нельзя соблюсти в реальной жизни. Теоретически доктрину «нового интервенционизма» можно применять в различных формах, на деле же чаще всего прибегают к использованию военной силы. Это не случайно. Для эффективного решения проблем, острота которых оправдывает иностранное вооруженное вмешательство во внутригосударственные дела, приходится принимать меры и проводить акции, по своему характеру противоречащие либеральным представлениям о них.

Уязвимость своих рекомендаций признают даже сторонники интервенционизма. Это не мешает им, однако, утверждать, что «должна быть использована всякая возможность для морально оправданной интервенции — возникла ли она при участии масс-медиа или другой встряски общественных эмоций...»³³.

Преобладание либеральных взглядов на проблему интервенции дает двойственный эффект. С одной стороны, значительная часть общества оправдывает вооруженное вмешательство во внутренние дела суверенного государства, если при этом декларируется намерение спасти и защитить людей, чьи страдания и смерть очевидны для мирового сообщества. С другой стороны, этой благородной цели практически невозможно достичь с помощью пропагандируемых сторонниками вмешательства почти идеальных методов. Это делает необходимым поиск приемлемых вариантов, которые позволили бы применить имеющиеся в распоряжении средства без большого ущерба для существа миссии.

С этой точки зрения особый интерес представляют региональные организации, которые не только располагают ресурсами, отсутствующими у ООН, но и способны относительно быстро мобилизовать свои силы. Однако такие организации руководствуются собственными предпочтениями, поскольку служат организованной защите национальных интересов входящих в них государств. При этом на первом месте оказываются политico-экономические интересы стран, этические же соображения вряд ли будут в ближайшем будущем играть настолько серьезную роль, чтобы ставить на карту жизни солдат. То же можно сказать и об отдельных государствах как «агентах» ООН, участвующих в проведении операций, которые требуют значительной концентрации сил и ресурсов.

Кроме того, поскольку принцип селективности, фактически действующий при принятии решения об интервенции, значительно сузает круг возможных ее случаев, критерием целесообразности вмешательства выступают отнюдь не острота кризиса и не его гуманитарные последствия.

Миротворческая и гуманитарная интервенция — настолько масштабное военно-политическое мероприятие, что проводить его можно только при условии, что либо участники прямо заинтересованы в исходе кризиса, либо у ООН есть достаточно политических и военных средств для самостоятельной акции. Первое противоречит либеральным принципам верховенства общечеловеческих интересов над национальными, второе же практически нереально.

Джинн выпущен из бутылки: для рядового избирателя в США и Западной Европе государственный суверенитет перестал быть абсолютной ценностью, и в этом я вижу реальную угрозу миру и безопасности. В общественном и политическом сознании наиболее могущественных народов мира *droit d'ingérence* (право на вмешательство), покоящееся на либеральных постулатах, комбинируется с рядом объективных факторов, определяющих прецедент и методы вмешательства.

Не случайно идеология «нового интервенционизма» наиболее ярко выражена в англосаксонской политической науке. Не хочу углубляться в поиск психологических причин этого феномена, хотя, возможно, он связан с мессианскими началами, характерными для западной цивилизации в целом и особенно для высокоразвитых стран. Стремление распространить, порой даже силой оружия, свое видение межличностных и общественных отношений было свойственно им не только в период колониальной экспансии — оно сохраняется и поныне.

После поражения СССР в холодной войне концепция допустимости ограничения суверенитета стала особенно актуальной, хотя многие склонны видеть в США «мирового полицейского», а новое видение государственного суверенитета истолковывать как сугубо инструментальное, служащее формированию «мирового порядка» и олицетворяющих его

международных институтов. В этой связи хочу оспорить суждение Стедмена, видного критика либеральных подходов к проблеме суверенитета и интервенции, будто «президент Буш <...> так и не разобрался, кто он — реалист или либерал, когда, обращаясь к кадетам Вест-Пойнта и говоря о моральном и духовном долге Америки поразить тиранов, “которые игнорируют благоденствие мужчин, женщин и детей своих стран”, предостерегал своих граждан от “универсализма” и стремления дать ответ каждому “проявлению насилия”»³⁴. Многолетний руководитель национальной разведывательной службы и человек, на долю которого выпало определять политику крупнейшей державы в момент падения ее единственного реального конкурента, президент Джордж Буш, на мой взгляд, адекватно воспринял либеральную идеологию и оценил возможности ее **практического** применения.

Вряд ли оправданно в наши дни говорить, будто какая-то западная страна (или группа стран) стремится насадить повсюду собственные представления о правде и порядке, преследуя при этом корыстные цели. Доказывая, как важно, чтобы власть соблюдала права человека, американские и западноевропейские либералы совершенно искренне заботятся о всеобщем благе, тем более что жизнеспособность и благотворное влияние исповедуемых ими ценностей уже заслужили широкое признание.

Проблема заключается в том, что жизненные реалии вносят в либерально-идеалистскую доктрину вмешательства поправки, подрывающие заложенный в нее принцип универсальности, превращая позитивную идею в идеологическое прикрытие «реальной» политики. Это может безнадежно дискредитировать либеральные принципы в международных отношениях. Россия, например, на собственном опыте уже ощутила разницу между либеральной риторикой и действительными политико-экономическими интересами своих западных партнеров.

Широкое распространение либеральных взглядов на международные отношения в американской и западноевропейской литературе можно объяснить и по-другому. Идеи «новых интервенционистов» на практике неосуществимы, поскольку методика проведения миротворческих и гуманитарных операций, вытекающая из их идеологического обоснования, не соответствует возможностям ее применения. Сторонники вмешательства поняли, насколько маловероятно, чтобы в кризисной ситуации ООН действовала по предложенным ими сценариям. Хоффманн, например, признал, что вмешательство не может стать универсальным, поскольку у ООН нет необходимых для этого материальных ресурсов. «Чтобы избежать “потери лица” или из-за отсутствия ресурсов ООН будет выдавать своеобразные “лицензии” крупным государствам (даже не наблюдая должным образом за их исполнением)»³⁵. Теоретики интервенции не считают, однако, возведение их идеи в ранг доктрины преждевременным. В ре-

зультате теория отрывается от реальности. Причем, как ни печально, творцы «нового интервенционизма» сознают, что их взгляды оказываются инструментализированными. Подводя теоретическую базу под право насилиственно «обустраивать» целые государства, либеральная наука выковывает новое идеологическое оружие для достижения политических целей. Внешне более прагматичные взгляды реалистов, разделляемые большинством российских авторов, морально устаревают по сравнению с новым подходом, учитываям разитие мировых взаимозависимостей и возникновение глобальных проблем.

* * *

Какие отсюда следуют практические выводы? Либеральная аргументация действует на эмоции несравненно сильнее, чем прагматичные соображения по поводу роли национальных интересов. Трудно переоценить эффективность доводов, основанных на высоконравственных принципах, особенно если нужно убедить общественное мнение в оправданности силовых мер. К тому же современная международная политика абсолютно не приемлет обоснования вмешательства ссылкой на чьи-то «исторические интересы» или защиту прав зарубежных соотечественников. Либеральная общественность и ее политические лидеры воспринимают такого рода риторику как проявление имперских амбиций и реагируют на нее резко отрицательно. Вынесение же на первый план морально-этического аспекта встречает понимание и даже поддержку — независимо от того, какие реальные цели преследует морально обоснованное вмешательство.

По всей вероятности, разработка концепции вмешательства, в том числе миротворческой и гуманитарной интервенции, будет продолжаться. Перспективность этого направления в теории международных отношений объясняется как его органической связью с направлением таких общемировых процессов, как взаимозависимость и интеграция, так и практической выгодой от его применения на основе взвешенного понимания **национального интереса**.

Примечания

¹ MacCausland J. The Gulf Conflict: A Military Analysis // Adelphi Paper. 1993. № 282; Davis D.M. Presidential Rhetoric and Operation Desert Storm // Community, Diversity and a New World Order / K. W. Thompson (ed.). Wash. (DC): Univ. Press of America, 1994. P. 187—202.

² Наиболее ярким ее воплощением стало программное заявление: Ghali B. B. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. N. Y.: UN Department for Public Information, 1992.

³ Kirkpatrick J. Clinton Does Have a Clear Foreign Policy: Just Ask Boutros Ghali // Herald Tribune. 1993. 31 Aug.

- ⁴ Подробную аргументацию в пользу расширения миротворческой практики см: *Martin L. Peacekeeping as a Growth Industry* // The Nat. Interest. 1993. №32.
- ⁵ *Wendt A. Anarchy and What States Make of It* // Intern. Organization. 1995. № 46. P. 391–425.
- ⁶ *Meadows D.H. The Limits of Growth*. L: Pan, 1974; *Hurell A, Kingsbury B. The International Politics of the Environment*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- ⁷ *Falk R, Kim S, Medovitz S. The UN and Just World Order*. Boulder: Westview, 1991.
- ⁸ *Groom A.J.R., Powell D. Op.cit. P. 81.*
- ⁹ *Hoffmann S. The Politics and Ethics of Military Intervention* // *Survival*. 1996. Vol. 37, № 4. P. 29–51. Впрочем, связь может быть и обратной: общие интересы, которые призывают защищать ООН и другие организации, выражают национальный интерес их наиболее могущественных участников. Это вполне соответствует прагматичному видению роли международных институтов как выразителей национальных интересов.
- ¹⁰ *Thomas C. New States, Sovereignty and Intervention*. N. Y.: Gower, 1985.
- ¹¹ *Hoffmann S. Op. cit. P 37.*
- ¹² Ibidem.
- ¹³ *Keely B. Humanitarian Intervention and Sovereignty* // Konrad Adenauer Stiftung Arbeitspapier, 1995. P. 22–23; *Thomas C. Op. cit. P. 9–10.*
- ¹⁴ *Gamba V. Justified Intervention?: A View from the South* // Emerging Norms of Justified Intervention. L. Reed, C. Keysen (eds.). Cambridge (Mass.), 1993. P. 115–125.
- ¹⁵ *Hehir B.R. Expending Military Intervention: Promise or Peril?* // Social Research. 1995. Vol. 62, №1. P. 49.
- ¹⁶ *Halverson Tb. Disengagement by Stealth: The Emerging Gap Between America's Rhetoric and the Reality of Future European Conflicts* // Military Intervention in European Conflicts. L. Freedman (ed.). L: Blackwell Publishers, 1994. P. 76–94.
- ¹⁷ *Stedman S.J. The New Interventionists* // Foreign Affairs. 1992–1993. Winter. P. 4–6.
- ¹⁸ *Hoffmann S. Op. cit. P. 35.*
- ¹⁹ Ibidem.
- ²⁰ Ibidem.
- ²¹ *Kallscheuer O. And Who is My Neighbor?* // Social Reserch. 1995. Vol. 62, №1; *Makinda S. The Clash of Civilizations?* // Foreign Affairs. 1993. Vol. 72, №3. P.22–49; *Loescher G. Refugee Movements and International Security* // Adelphi Paper. 1992. № 268; *Freedman L. Introduction* // Military Intervention in European Conflicts... P. 1–14.
- ²² *Hofmann S. Op. cit.*
- ²³ Ibid. P. 29.
- ²⁴ Цит. по: *Scheffer D.J. Challenges Confronting Collective Security: Humanitarian Intervention*. Wash. (DC): US Inst. for Peace, 1992. P. 4.
- ²⁵ *Roper J, Martin L. Towards a Common Defense Policy*. P. WEU Institute, 1995.
- ²⁶ *Hoffmann S. Op.cit. P. 32–33.*
- ²⁷ Цит. по: *Stedman S.J. Op. cit. P. 3.*
- ²⁸ Ibidem.
- ²⁹ Ibid. P. 4–6.
- ³⁰ *Harts L. Liberal Tradition in America*. N.Y.: Harcourt Brace Jovanovich, 1955.
- ³¹ *Stedman S.J. Op. cit. P. 5.*
- ³² *Freedman L. Op. cit. P. 1.*
- ³³ *Hoffmann S. Op.cit. P. 49.*
- ³⁴ *Stedman S.J. Op.cit. P. 15.*
- ³⁵ *Hoffmann S. Op.cit. P. 48–49.*