

Глава 5. КАК ПРЕОДОЛЕТЬ ПРОБЛЕМУ НЕИЗБЕЖНОЙ НЕВКЛЮЧЕННОСТИ НЕКОТОРЫХ ДЕРЖАВ?

«Концерт XXI века» будет являться привилегированной структурой с ограниченным числом участников. Однако выработанная ими единая позиция будет касаться вопросов, оказывающих влияние на международное сообщество в целом. Таким образом, исключительная (привилегированная) природа «концерта», которая по определению предполагает невключенность всех остальных, несомненно, не является серьезной и опасной особенностью, способной привести к разочарованию, обидам и даже вызвать сопротивление, тем самым подрывая основную задачу «концерта» - установление мира во всем мире. Привилегированность также нарушает принцип, которое основывается на принципе, когда те акторы, интересы которых затрагиваются принимаемыми другими акторами решениями, должны иметь право высказать свою позицию до того, как данные решения будут приняты. Кроме того, привилегированность нарушает основополагающий принцип минимальной справедливости между государствами, который и формирует понятие - каким бы оно ни было символическим и фиктивным, - суверенного равенства. Именно по этой причине в истории существует немало примеров, когда привилегированность приводила к удручающим последствиям. Недоверие со стороны невключенных государств по отношению к эксклюзивным «клубам» стран, контролирующим экспорт, таких как, например, Группа ядерных поставщиков, продолжается в течение долгого времени и оказывает негативное влияние на эффективность деятельности этой группы. Тем не менее, если мы хотим, чтобы великие державы начали сотрудничество ради предотвращения серьезных конфликтов и установления эффективного глобального управления, направленного на общее благо, вряд ли получится избежать некоторой доли привилегированности. Очевидно, что, если эта проблема не будет обстоятельно решена в рамках «концерта XXI века», это может привести к очень нежелательным последствиям.

5.1 Легитимность и справедливость

Осознание проблемы не должно привести к преувеличению ее масштабов. Нам следует вспомнить о том, что решения практически во всех глобальных многосторонних переговорах принимаются по инициативе небольших привилегированных группы, которые вырабатывают компромиссную позицию, в конечном счете, одобряемую всеми остальными; даже Генеральная Ассамблея ООН и Движение неприсоединения построены по этой модели. Решение, которое в конечном итоге принимают все участники, изначально зарождается по инициативе небольшой группы. Международное сообщество как таковое в определенной степени предполагает существование небольшой инициативной привилегированной группы, представляющей его интересы, - при условии, что результат работы такой группы будет положительным для широкого международного сообщества, то есть, эффективным. Для того, чтобы стать приемлемым для всего международного сообщества, «концерт XXI века» должен соответствовать критериям легитимности. В конце концов, неравенство вызывается меньше возражений, когда оно рассматривается как легитимное. Легитимность, в свою очередь, тесно связана с правосудием. Это сопряжено с двумя следующими аспектами: внешняя легитимность основана на предпосылке, что практическая деятельность должна приводить к положительным, эффективным и соответствующим минимальным стандартам справедливого распределения ресурсов результатам, с которыми согласно большинство членов международного сообщества. С другой стороны, внутренняя

легитимность требует соблюдения минимального уровня процессуальной справедливости, то есть у всех вовлеченных акторов должны быть соответствующая возможность выразить свое мнение и высказать свои требования.

В определенной степени, тот способ, каким мы предлагаем построить «концерт XXI века» и сформулировать его цели, направлен на то, чтобы уменьшить проблему привилегированности и повысить легитимности данной структуры. Во-первых, «концерт XXI века» должен изначально быть создан в качестве неофициального совещательного органа, который не предопределяет позиции юридически уполномоченных органов, таких, как СБ ООН (см главу 7). Такая скромная задача снижает уровень минимально требуемой легитимности, поскольку сам по себе «концерт» не будет предъявлять какое-либо формальное право вмешиваться в дела других государств. Во-вторых, вышеперечисленный перечень критериев отбора участников «концерта», включая такие факторы, как численность населения страны и поддержание регионального баланса, сделает «концерт XXI века» гораздо более сбалансированной структурой, чем СБ ООН является сегодня или будет являться в ближайшем обозримом будущем. Большинство населения мира, большая часть мировых культур и все регионы мира получают «место за столом»; развитые страны Запада не будут иметь особых привилегий над развивающимися странами. На деле, именно развивающиеся государства будут представлять большинство участников в новом «концерте». Поскольку баланс является важным аспектом внутренней легитимности, «концерт», в том виде, в каком он предлагается в данном исследовании, будет более эффективным по сравнению с нынешним статус-кво.

5.2 Индивидуальные стратегии для разных типов государств

Международное сообщество состоит из различных типов государств. Такое разнообразие оказывает непосредственное влияние на вопрос привилегированности. Исходя из целей нашего исследования, наиболее важным различием между государствами является их способность оказывать влияние, как было описано в главе 4. Чтобы определить, каким образом можно решить проблему привилегированности, в следующих параграфах мы рассмотрим методы повышения легитимности «концерта» в восприятии различных государственных акторов.

5.2.1 Малые государства

Во-первых, существует большое количество мелких и очень мелких государств, которые практически не отвечают требованиям наших критериев. Страны, суммарное население которых составляет не более чем на 5% от общей численности населения в мире, представляют более половины членов Генеральной ассамблеи ООН. Анализируя процесс поиска компромисса с группой малых государств в ходе глобальных переговоров, можно сделать вывод, что они будут готовы делегировать великим державам право представления своих интересов, при условии, что будет соблюден ряд базовых требований. Во-первых, позиции и действия, предпринимаемые «концертом» должны быть сбалансированы и не нарушать жизненно важные для небольших государств интересы; принцип «не навреди» является минимальным условием для получения их согласия. При этом поддержка со стороны этих государств будет еще больше, если позиции / действия небольшого числа великих держав смогут действительно (и ощутимо) устранить ряд существующих проблем, и максимальной, если они будут способствовать достижению общего блага. В целом, это означает, что

суть позиций / действий великих держав не должна нарушать фундаментальный принцип справедливого распределения благ. Если это условие будет соблюдено, у «концерта XXI века» появится «внешняя легитимность» в глазах малых государств, поскольку действия / позиции «концерта» будут расцениваться как приемлемые или даже полезные и эффективные.

Как было отмечено выше, малые государства вряд ли начнут проявлять особое стремление к полноправному участию в общих обсуждениях. Существует, по крайней мере, два способа реализации подобных устремлений. Во-первых, один из участников «концерта» может обратиться к Генеральной ассамблее ООН на ежегодной сессии с предложением собрать всех послов на параллельном заседании, где все члены ООН могли бы высказать свое мнение по поводу доклада. «Концерт» может привести четкие аргументы и, тем самым, повлиять на выработку позиции ГА ООН по важнейшим вопросам мира и безопасности, как будет подробнее рассмотрено в главе 7. Во-вторых, в преддверии ежегодного заседания «концерта XXI века» государства-участники могут провести консультации по вопросам повестки дня «концерта» в рамках региональных организаций, в состав которых они входят. Региональные организации, обладающие значительным потенциалом, заинтересованы в том, чтобы расширить свои функции и ответственность в соответствующих регионах; возможность артикулировать свою позицию на уровне «концерта великих держав» будет, безусловно, поддерживать эту цель.

Малые государства могут полагать, что им следует создавать свои собственные группы и ассоциации для решения конкретных проблем – как, например, Альянс малых островных государств (АОСИС), состоящий из небольших островных государств, для которых особую угрозу представляет повышения уровня моря. В том случае, если повестка «концерта XXI века» выйдет за рамки проблем безопасности и затронет подобные специализированные темы, представителей таких групп необходимо привлечь к участию в многостороннем сотрудничестве.

5.2.2 Средневеликие державы

Оба подхода, описанные в предыдущем параграфе, можно было бы также использовать для взаимодействия со второй группой государств: средневеликими державами, которые хотят получить «право голоса», но не стремятся стать непосредственными участниками «концерта». Для удовлетворения требований данной группы государств нужны более согласованные усилия участников «концерта XXI века», которые представляют соответствующие регионы. Проведение параллельных двусторонних переговоров в кулуарах на заседаниях региональных организаций (практика, которая уже давно используется АСЕАН) или организация дополнительных дипломатических встреч с одним или несколькими участниками «концерта» в столице соответствующей страны будет укреплять международное признание средневеликих держав, также их участие в многостороннем сотрудничестве.

Следует также отметить, что не все государства являются участниками каких-либо региональных организаций. Так, Израиль и Иран, а также Монголия, Северная и Южная Кореи не входят ни в какие региональные организации⁴. Нейтральная Швейцария также не участвует ни в каких других организациях, кроме ОБСЕ. В таких случаях наиболее эффективным стал бы механизм регулярных консультаций между

⁴ Не считая такие механизмы как шестисторонние переговоры по ядерной проблеме КНДР, региональный форум АСЕАН, Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество, а также статус наблюдателя ШОС.

одной из таких стран и соответствующим государством-участником «концерта великих держав» (например, между США и Израилем или Индией и Ираном).

5.2.3 Важные государства, не включаемые в «концерт XXI века»

Наиболее сложную проблему представляет взаимодействие с теми государствами, которые практически стали кандидатами на участие в «концерте великих держав», не смогли набрать достаточного количества баллов по требуемым критериям, расположены в регионе, в котором государство-участник «концерта» препятствует развитию второй по величине региональной державе, либо стоят на пороге распада государственности и неспособны внести свой вклад в укрепление международной безопасности. С этой относительно небольшой группой важных региональных держав должны проводиться частые консультации с участием не только регионального участника «концерта», но и остальных великих держав «концерта». Жизненно важные интересы таких стран должны быть учтены с особой тщательностью при принятии решений в рамках «концерта XXI века». Может быть также принято неформальное правило о том, что государство-участник «концерта», представляющее данный регион, не будет выдвигать свою кандидатуру для избрания в качестве непостоянного члена СБ ООН, если одна из стран этой группы уже предложила свою кандидатуру. Результатом коллективного сотрудничества с такими важными государствами будет являться чувство «участия без членства». Следует также иметь в виду, что существует возможность для включения в состав «концерта» нового участника, если этот новый участник будет соответствовать заданным критериям, а его растущая мощь станет указывать на необходимость его интеграции в группу.

5.2.4 Особые случаи отдельных государств

Наконец, существует небольшая группа отдельных государств с особыми проблемами. Во-первых, это ряд стран, которые попали под санкции СБ ООН или нарушили основополагающие обязательства в сфере безопасности, что было выявлено соответствующими международными органами. Поведение этих государств противоречит ключевой идее «концерта великих держав» о создании и поддержании международного порядка, основанного на своде определенных правил. Более того, есть определенные страны, которые могут быть вовлечены в серьезный конфликт с одним из участников «концерта». Очевидно, что это две различные категории стран: если первая подгруппа ответственна за серьезные нарушения международного права и не выполняет свои обязательства перед международным сообществом, то страны, попавшие во вторую подгруппу, могли просто случайно оказаться не в ладах с великой державой. Обе эти категории стран объединяет тот факт, что, в силу высокого конфликтного потенциала их взаимоотношений с (отдельными) участниками «концерта», они требуют его особого внимания. Снижение вреда в связи с этим будет, вероятно, лучшим результатом, который «концерт XXI века» способен достичь.

В таких случаях участникам «концерта» следует избегать эскалации конфликта и снизить напряженность в отношениях с подобными государствами. Они должны также уменьшить уровень угрозы и предоставить принципиальные гарантии существования, при условии, что эти государства не поставят под угрозу международный мир и безопасность. При этом, «концерт» также может предоставить возможность некоторым своим участникам начать процесс добровольного и

необязательного посредничества. Кроме того, регулярные консультации должны проводиться и поддерживаться теми участниками «концерта великих держав», у которых наилучшие отношения с подобной страной. К тем государствам, которые пользуются дурной славой нарушителей правил международного порядка, и которые, по единогласному мнению, всех без исключения участников «концерта XXI века» представляют угрозу для международного мира и безопасности, будет применяться практика сдерживания, а, в крайнем случае, - меры, предусмотренные Главой VII Устава ООН. Если будет отмечен заметный прогресс в повышении уровня законопослушности таких государств или снизиться напряженность в их отношениях с великими державами, позиция «концерта XXI» будет также пересмотрена соответствующим образом.

5.3 Заключительные соображения о легитимности избирательного исключения

Легитимность «концерта XXI века» в глазах тех, кто не является его участниками, во многом будет зависеть от его эффективной и полезной работы, тесного взаимодействия с существующими многосторонними международными институтами, а также от набора адекватных, многомерных и дифференцированных механизмов, которые предоставят всем государствам возможность высказать свое мнение и быть услышанными. Изложенные выше меры могут удовлетворить эти требования: учитывая неформальный характер «концерта великих держав», проведение регулярных многосторонних консультаций – при условии, что принимающие в них участие государства будут воспринимать их серьезно - могут стать адекватным инструментом для смягчения наиболее серьезных негативных последствий избирательного исключения. Более сложные механизмы возможного участия будут необходимы, как только «концерт великих держав» станет более институционализированным или даже решит взять на себя полномочия по принятию решений. Очевидно, что в данном случае потребуется институционализация отношений с системой ООН: важные решения, принятые «концертом», должны быть многосторонними институтами в рамках международного права. Принцип работы такой системы будет действовать примерно так же, как текущий механизм работы «Большой восьмерки», когда главы государств-членов «восьмерки» подтверждают выработанные и согласованные на неформальных саммитах решения путем принятия институциональных решений в рамках таких «традиционных» многосторонних институтов, как ООН, Всемирная торговая организация, Всемирный банк или Международный валютный фонд.

Разумеется, легитимность «концерта XXI века» также принципиально зависит от того, насколько действия самих участников «концерта» соответствуют нормам международного права. Великие державы не могут нарушать правила, соблюдение которых они требуют от других. Конечно, это требование не исключает возможность адаптации и изменения этих правил для того, чтобы обеспечить эффективную работу «концерта». Тем не менее, многое будет зависеть от факторов, рассматриваемых в нашем докладе, а именно: политика участников «концерта XXI века», проводимая по отношению в соответствующих регионах; их осторожного поведения в кризисных ситуациях; их сдержанность в применении силы; а также их уважительное отношение, как в индивидуальном качестве, так и коллективно, по отношению к формальным институтам и юридически установленными этими институтами процедурам принятия обязательных решений. Таким образом, методы работы «концерта XXI века» приобретают особое значение. Кроме того, основными вопросы на повестке «концерта» зачастую будут касаться конфликтов с участием слабых государств. Последние должны

быть привлечены к участию во всех переговорах, которые оказывают на них прямое влияние по принципу ad hoc. Этот метод является предпочтительным по сравнению с созданием контактных групп, которые исключают участие региональных и местных акторов.

Наконец, символизм исключения может спровоцировать чувство унижения, усиление обид, отклоняющееся от принципов дипломатии поведение и даже насилие. По этим причинам, участники «концерта XXI века» должны избегать любых форм символического самовозвышения, которые противопоставляли бы их остальным. Они не должны воздерживаться от взаимной критики, когда один или несколько из них нарушают согласованные нормы и правил, в частности, в ущерб интересам других. Они должны также проявлять соответствующую степень сдержанности и уважения по отношению ко всему международному сообществу.