

Международные отношения после косовского кризиса

Косовский кризис с его еще не до конца и не в полной мере предсказуемыми и прогнозируемыми последствиями оказал весьма существенное воздействие на всю современную систему международных отношений, на общую обстановку в мире и на взаимоотношения между многими ключевыми для современного миропорядка державами. Новый «фактор Косово» и проявившиеся в нем проблемы и тенденции приобретают сегодня особое значение еще и потому, что сама современная система международных отношений попрежнему находится в процессе становления, перехода от прежней и эффективно преодоленной в конце 80х и в 90х годах биполярности к иной и пока еще не получившей своей окончательной кристаллизации мировой архитектуре.

В этой связи неизбежно возникает целый комплекс вопросов, ответы на которые представляются критически важными как для практической политики, так и для науки о международных отношениях. Прежде всего, как отделить конъюнктурные политические элементы косовского кризиса от необратимых внешнеполитических сдвигов и долговременных последствий для мировой политики? Каковы его международноправовые последствия и какие реальные проблемы современного международного права настоятельно требуют сегодня конструктивного ответа со стороны мирового сообщества? Означают ли действия США и НАТО в Косово фактический переход к попытке нового передела мира и в состоянии ли они его действительно осуществить? Какие внешнеполитические альтернативы встают в этих условиях перед Россией и другими великими государствами (прежде всего Китаем), имеющими и активно отстаивающими свой собственный взгляд на мир и его проблемы? Наконец, какова общая динамика и реальные очертания складывающейся сегодня новой глобальной миросистемы?

КОСОВСКИЙ КРИЗИС И ЕГО МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Общий диагноз действий США и НАТО в Югославии представляется нам однозначным: это попытка рецидива «политики силы» и подрыва всей системы современного международного права, в том числе воплощенного в самой идее международноправового «Рах Еуропа» — то есть «мира поевропейски», которой противопоставляется новая, основанная не на праве, а на силе, модель мира — «Рах НАТО». Нанесен удар и по усилиям международного сообщества, связанным с Десятилетием международного права, объявленного ООН в 1989–1999 годах, и по самим основам объявленного ООН на 2000 год Международного года культуры мира.

Конкретно речь идет о предельно остро проявившихся амбициях региональной оборонительной организации, стремящейся перехватить полномочия ООН и самолично стать своего рода стержнем некоей «глобальной ответственности» не только в Евроатлантическом регионе, но и во всем мире. Эти амбиции находят свое обоснование в доктринальном отходе НАТО от оборонительной стратегии с присвоением себе права на осуществление военных операций за пределами своей территории. Тем самым нарушены основополагающие принципы Устава ООН, основанные на принципах уважения суверенитета и неприменения силы или угрозы силой. Нанесен очень серьезный политический урон и ОБСЕ: под вопрос фактически поставлена ее будущая роль в системе европейской безопасности.

Забыта официально провозглашенная и еще не так давно публично декларирувавшаяся цель эволюции НАТО из военной в преимущественно политическую организацию. Дискредитирован или по крайней мере совершенно четко выявлена неэффективность

Основополагающего акта Россия — НАТО. Наконец, нанесен моральный урон самой идее миротворчества.

Если судить по внешним признакам, США и НАТО удалось добиться вполне определенного внешнеполитического успеха — в частности, эффективно продемонстрирована модель нового типа высокотехнологичных войн, не требующих от их инициаторов скольконибудь существенного экономического напряжения; кроме того, несмотря на раздавшиеся голоса сомнения, НАТО во главе с США удалось так или иначе сплотить вокруг себя значительную часть западного сообщества и не допустить нарушений союзнической дисциплины.

Однако, как представляется, адекватная оценка международных последствий косовского кризиса отнюдь не столь однозначна.

Прежде всего, остается по крайней мере открытым принципиальный вопрос о том, действительно ли действия США и НАТО продемонстрировали торжество военной силы как эффективного инструмента внешней политики в современных условиях. Если непредвзято сравнить декларативные цели военной акции Североатлантического блока и всю совокупность ее далеко не однозначных международных последствий, то ответ на этот вопрос будет весьма не прост.

В самом деле, после косовских событий более вероятным становится новый виток распространения ядерного оружия или иных типов оружия массового поражения как гарантии против вооруженного вмешательства извне, по каким бы мотивам и с какой стороны оно ни предполагалось. Соответственно, существующая международная система контроля за нераспространением оказывается перед очень серьезным испытанием, которого, в случае худшего сценария, она может и не выдержать.

Далее, крайне неблагоприятным последствием для международной безопасности и стабильности (как это ни парадоксально, но в том числе и для НАТО!) становится снижение предсказуемости и регулируемости современных международных отношений. Происходит это, прежде всего, за счет увеличения вероятности формирования на общей антинатовской (и шире — антизападной) основе различных коалиций стран, которых в противном случае мало что объединяло бы. Своими действиями НАТО как будто рукотворно создает себе новых региональных (а может быть, и глобальных) противников. Сюда же следует отнести возрастающую угрозу терроризма, в том числе и, прежде всего, международного, то есть поддерживаемого извне и используемого для решения тех или иных внутренних проблем (с чем мы, в России в самое последнее время уже фактически столкнулись — в Дагестане, Буйнакске, Москве и Волгодонске).

Складывается впечатление, что самые худшие опасения российских противников расширения НАТО на Восток находят свое подтверждение. А это, в свою очередь, создает совсем новую внутривнутриполитическую ситуацию в самой России, провоцирует рост не только антинатовских, но и антиамериканских и антизападных политических настроений в Москве, особенно среди тех, кто стремится использовать косовскую проблему для решения своих внутренних проблем. Как бы то ни было, но действия НАТО в Косово явились фактором внутривнутриполитических процессов в России и стали использоваться как аргумент наиболее агрессивными и националистическими силами в российском политическом спектре. Тем самым, по сути дела, не только наносится удар по все еще хрупким росткам демократии в России, но и дефакто создаются новые угрозы международной безопасности, поскольку, если следовать худшему сценарию (а его в политике никогда нельзя исключать), экономически и политически слабая и внутренне нестабильная Россия могла бы стать

беспрецедентным источником опасности дестабилизации как на Европейском континенте, так и в Евразии, и во всем мире.

В этой складывающейся новой международной и внутривнутриполитической ситуации на повестке дня у России — достаточно существенная переоценка и неизбежное переосмысление своих внешнеполитических и общих стратегических приоритетов. Скорее всего, предстоят определенные изменения и в российской военной доктрине и, прежде всего, в том, что относится к различным аспектам ядерного сдерживания (в том числе и в отношении неядерных угроз). В любом случае и в силу действия совокупности различных внешних и внутренних факторов Россия не сможет — равно как и не захочет — проводить старую внешнеполитическую линию, прежде всего в отношениях с НАТО.

Перефразируя древнегреческого философа, можно сказать, что в одну и ту же внешнеполитическую «реку» нельзя войти дважды. Кстати, в этом, как и в древнекитайском иероглифе, обозначающем состояние кризиса, имплицитно содержится перспектива его преодоления и разрешения. Как представляется, в современных условиях открываются, в частности, новые дополнительные перспективы для России в плане развития отношений с ключевыми как для региональных, так и для общемирового расклада сил великими державами, прежде всего Китаем и Индией. При этом речь не идет о каких бы то ни было попытках создания антинаатовской «оси» или «треугольника», для чего просто не существует ни объективных предпосылок, ни субъективных установок. Россия, даже в эпоху «после Косово», не наденет «черные антинаатовские очки». Речь идет совсем о другом — не о поиске любых союзников против НАТО (так можно было бы дойти и до попыток блокирования с такими традиционными антизападными силами, которые сами представляют собой антидемократические и агрессивные, часто террористические режимы, поставившие себя вне рамок мирового сообщества), а о выработке сбалансированного внешнеполитического курса, основывающегося не на романтических ожиданиях, а на четком осознании и отстаивании собственных национальных интересов. Кстати говоря, именно в этом отношении для России сегодня может представлять особый интерес внешнеполитический опыт Китая последних лет.

СОВРЕМЕННОЕ МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И «ГУМАНИТАРНЫЕ КРИЗИСЫ»

В известном смысле самостоятельной проблемной областью, хотя сегодня и тесно связанной на косовском кризисе, являются международноправовые аспекты «гуманитарных проблем» (особенно так называемых «гуманитарных кризисов»). В свое время классик мировой политической науки Макс Вебер определил главную характеристику суверенного национального государства как легитимное право на насилие на своей территории. Так в мире политики фактически и происходило (и получало юридическое закрепление) по крайней мере, со времен Вестфальского мира. Сегодня, однако, есть много новых обстоятельств, которые приходится принимать во внимание.

С приближением нового столетия по крайней мере относительно теряет свою прочность прежний консенсус, существовавший в мировом сообществе и закрепленный в международном праве, касательно того, как и при каких условиях допустимо вмешательство во внутренние дела суверенного государства. Объективной предпосылкой для этого служат прежде всего реальные процессы глобализации и демократизации, а также вытекающие из этого все более распространенные (и во многом обоснованные) сомнения в отношении того, что главные и едва ли не исключительные угрозы международной безопасности и стабильности проистекают как бы из внешних источников, то есть от межгосударственного насилия. Организованное и масштабное насилие, осуществляемое внутри какого-либо государства (как было, например, в Гаити, Сомали, Руанде и др.),

становится сегодня не только частной внутривластной проблемой, но и реальным вопросом международной безопасности, на который ни у мирового сообщества, ни у современного международного права пока что нет в полной мере удовлетворительного ответа.

Как представляется, в данном отношении особенно важен учет различных уровней проблемы — от четкой международноправовой оценки действий НАТО в Югославии до концептуального переосмысления значения гуманитарного фактора в современных международных отношениях.

Вне всякого сомнения, косовский кризис, злополучно совпавший со столетним юбилеем Первой Гаагской конференции мира и последним годом Десятилетия международного права, объявленного ООН, требует адекватной оценки с точки зрения современного международного права (об этом мы уже говорили выше). Но равным образом требует рассмотрения и вопрос о том, какое влияние на развитие международного права он хотя бы в тенденции может оказать.

Как известно, в современном международном праве действует принцип запрета применения силы или ее угрозы, который нашел свое закрепление в Уставе ООН. Этот принцип носит всеобщий характер, то есть имеет обязательную силу для всех государств, а не только для членов ООН. Этот принцип означает, что вооруженная сила может быть применена против какого-либо государства, только если его действия создают угрозу международному миру или безопасности. При этом в Уставе ООН прямо предусматривается, что государство может использовать вооруженную силу в качестве самообороны либо в случае внешней агрессии, либо для выполнения решения Совета Безопасности ООН. Международная практика показывает, что Совет Безопасности может быть эффективным и авторитетным органом, который своими решениями способствует укреплению международного мира и безопасности.

Вместе с тем, как подчеркивалось выше, конфликты, угрожающие международному миру и безопасности, особенно часто в последнее время возникают не только между государствами, но и в пределах территории какого-либо отдельного государства (так называемые внутренние конфликты). Априори ясно, что далеко не все внутренние конфликты создают угрозу международному миру и безопасности, но лишь такие, которые связаны с массовыми нарушениями прав и свобод человека, так называемым «доместиком» (в отличие от геноцида), этническим насилием и др.

Но как раз применительно к ним и возникает новая и еще не разрешенная удовлетворительным образом международноправовая проблема, а именно: оправдано ли применение силы, кроме как в случае самообороны? В частности, допустимо ли это в случае указанных выше «гуманитарных кризисов»?

Если обратиться к Уставу ООН, то он деюре не предусматривает осуществления актов вооруженного вмешательства по гуманитарным основаниям, то есть в связи с нарушением прав и свобод человека и гражданина. Если подходить строго юридически к соответствующим решениям Совета Безопасности, то введение вооруженных сил на территории отдельных государств в связи с «гуманитарными проблемами» может расцениваться в соответствии со статьей 2 (7) Устава как вмешательство во внутренние дела государств. Подтверждение этому можно найти и в практике Международного Суда ООН, который еще в 1986 году в деле Никарагуа заявил, что «использование силы не может быть надлежащим методом для... обеспечения... уважения» прав человека.

И все же, несмотря на теоретическую неразработанность, правовую сложность и политическую деликатность всех этих вопросов, в данном случае, как представляется, мы имеем дело с определенным отставанием международного права от реальных процессов в сфере политики и морали. Сегодня настоятельно требуется новое, гораздо более детализированное и четкое определение правовых аспектов применения силы в международных отношениях в условиях глобализации и демократизации, разработка дополнительных критериев ее применения в соответствии с Уставом ООН, в том числе в чрезвычайных гуманитарных ситуациях. Особое внимание должно быть уделено выработке четкого международноправового толкования гуманитарных кризисов.

Кроме того, необходимо учитывать и прецедентный характер вмешательства международного сообщества во внутренние дела тех или иных государств по гуманитарным основаниям. Реально Совет Безопасности, решая вопрос об использовании вооруженных сил против какойлибо страны, учитывает и гуманитарные мотивы, и аргументы. Так, резолюцией 688 (1990 г.) Совет Безопасности уполномочил многонациональные силы осуществить вооруженную интервенцию в Ирак для защиты курдов; резолюциями 794 (1992 г.) и 929 (1994 г.) уполномочил группы государств на создание многонациональных вооруженных сил с применением вооруженных сил соответственно в Сомали и Руанде для обеспечения доставки гуманитарной помощи и проведения других гуманитарных операций.

Заметим, что и на Московском совещании Конференции по человеческому измерению СБСЕ в 1991 году было признано, что «вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер, поскольку составляют одну из основ международного порядка». Государства — участники этого совещания подчеркнули, что «они категорически и окончательно заявляют, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств, и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства».

Одним из важных следствий развивающихся в современном мире процессов глобализации и демократизации является то, что гуманитарные проблемы, вопросы соблюдения прав человека выходят за рамки исключительно внутренней компетенции отдельных государств. Мировое сообщество с полным на то основанием и правом реагирует сегодня на нарушения тем или иным государством его обязательств в области прав человека. Вместе с тем принципиально важно, чтобы в каждом отдельном случае соответствующие реакции и действия (в том числе силового характера), предпринимаемые международным сообществом, были бы адекватными и соразмерными и осуществлялись от имени Совета Безопасности ООН.

Учитывая вышесказанное, по всей видимости, приходит время и для постановки вопроса о разработке и заключении международного договора, который бы на основе современного международного права и с учетом новых политических реалий определил бы, в каких случаях и для каких целей допустимо (или даже требуется) вмешательство по гуманитарным основаниям. В частности, в таком договоре устанавливалось бы, нарушение каких прав и свобод человека является основанием для международного вмешательства. Вероятно, должен был быть создан и определенный международный орган (быть может, при Совете Безопасности) для осуществления целей такого договора.

«АСИММЕТРИЧНАЯ МНОГОПОЛЯРНОСТЬ» И РОССИЯ

Наконец хотелось бы затронуть еще один вопрос, так или иначе тоже связанный с косовским кризисом, однако имеющий более глобальный масштаб. Речь идет о следующем: с учетом «фактора Косово», но оценивая его в более широкой перспективе, что можно сказать об общей динамике и очертаниях формирующегося сегодня миропорядка, современной системы международных отношений?

Начнем с не столь давнего заявления Президента Б. Клинтона о том, что «мы (то есть США и НАТО — А.Т.) пытаемся создать модель для всего мира»; при этом же им ставится задача «включить наших вчерашних противников, Россию и Китай, в международную систему как открытые, процветающие, стабильные нации».

Возникает закономерный вопрос: как, особенно с учетом косовского кризиса, эта задача вписывается в контекст реальных событий и глобальных политических тенденций в современном мире?

Очевидно, что сильные и самостоятельные, обладающие собственной политической позицией и четко отстаивающие ее Россия и Китай никак не вписываются в предложенную схему «Рах НАТО» с ее однополярностью (или, как еще иногда говорят, «пирамидальным» строением международной системы). Принципиальные изъяны этой однополярной («пирамидальной») модели современной миросистемы для нас очевидны. И дело здесь не только в том, что ни Россия, ни Китай, ни многие другие мировые державы не согласятся с ролью слабых, но «открытых» натовских сателлитов «третьего разряда».

Что не менее важно, так это то, что в действительности по целому ряду важнейших параметров совокупной национальной мощи (включая ядерный потенциал, территорию, народонаселение и др.) эти страны сегодня явно недооцениваются стратегами однополярности. Не отрицая особого места и особых внешнеполитических и иных ресурсов, которыми в современном мире обладают США, мы не можем не заметить, что их явно недостаточно для единоличного проведения своей воли независимо от других держав либо входящих в ограниченный круг великих (то есть обладающих крупными и сравнимыми между собой потенциалами и совокупными ресурсами, при этом в каждом отдельном случае значительно превосходящими ресурсы других отдельных стран), либо даже относящихся к числу влиятельных региональных центров силы. Как бы то ни было, но ни у одной из современных мировых держав, включая, как говорят сегодня, и единственную оставшуюся сверхдержаву США, сегодня объективно нет достаточных ресурсов для выполнения функций «мирового полицейского» в однополярном мире.

Более того, модель однополярности напрямую противоречит многим ключевым и долгосрочным тенденциям современного мирового развития, причем таким, которые не зависят от кратковременной политической конъюнктуры. Речь идет, прежде всего, о радикальных переменах, происходящих в современном мире, особенно в последнее десятилетие, в том числе усиливающихся процессах демократизации и глобализации, которые, в принципе, открывают перспективу глобальной трансформации всей системы современных международных отношений в направлении реализации вековых идеалов мира без насилия, культуры мира, гуманизации международных отношений.

При этом, разумеется, происходящая сегодня глобализация отнюдь не является линейным процессом, она идет наряду с фрагментацией мира, рецидивами религиозного и этнического фундаментализма и др. Подлинная многополярность фактически еще не сложилась, она находится лишь в стадии формирования. Поэтому о современном мире сегодня нередко говорят как о причудливом гибриде — «одномногополярной» системе (или даже «плюралистической монополярности»). Однако, как представляется, характер

складывающейся в настоящее время миросистемы точнее отражает понятие «асимметричной многополярности», понимаемой в данном случае как своего рода переходный этап современного мирового развития и отражающей специфику конкретного (а потому неизбежно — преходящего) распределения власти и ресурсов в своего рода общем «силовом поле» указанных выше долгосрочных общемировых тенденций.

Переходность нынешнего этапа заключается еще и в том, что и «биполярность», и «однополярность», и «многополярность» — это лишь определенные и в значительной мере формальные фиксации распределения совокупной власти и национальной мощи в мире, а вовсе еще не характеристики самого содержания современных международных отношений. Так, например, и в многополярном мире несколько враждебных, но приблизительно равных по мощи государств могут противостоять друг другу; но с другой стороны, при той же формальной схеме распределения национальной мощи эти государства могут существовать в режиме совместного сотрудничества. Иными словами, формальная структура нового возникающего миропорядка еще должна получить свое содержательное наполнение.

А вот это в значительной мере будет зависеть в том числе и от субъективных факторов, включая конкретные внешнеполитические стратегии и тактики, концепции и доктрины, избираемые ключевыми действующими игроками на современной международной арене, включая, разумеется, и Россию. Вот почему для нас, как представителей российского внешнеполитического сообщества практиков и аналитиков, сегодня особое значение приобретает разработка концептуальных аспектов нашего стратегического видения современных международных отношений, а именно — концепции мира в XXI веке.

Постановка этой масштабной проблемы, имеющей сегодня весьма большое теоретическое и прикладное значение, инициирована Министерством иностранных дел России, причем предполагается, что в ее разработке и решении должны объединить свои усилия ведущие российские международники — практики и аналитики, представители исследовательских организаций и учебных заведений.

Кстати, хочу заметить в этой связи, что, в том числе и для объединения творческих усилий российских исследователей международных отношений, в настоящее время создается Российская ассоциация международных исследований, в которую, как мы надеемся, войдут представители ведущих столичных и региональных научноисследовательских и вузовских центров России, занимающихся международными отношениями. Эта ассоциация призвана содействовать повышению научной обоснованности внешнеполитической деятельности и усилению прикладной ориентации научных работ; определению и поддержке наиболее перспективных направлений международных исследований и др.

Возвращаясь к упомянутой выше и находящейся у нас в России в стадии разработки концепции мира XXI века, следует подчеркнуть, что она основывается на признании необходимости создания адекватного по содержанию и кооперативного по своим функциям механизма управления процессами глобализации в современном мире. Эффективность такого управления будет во многом зависеть от сочетания в нем национальных и международных усилий при особой роли ООН как единственного универсального механизма по обеспечению международного мира и безопасности. Признавая появление качественно новых угроз современному многополярному миропорядку (таких, например, как распространение оружия массового поражения, региональные конфликты нового поколения, угроза нового витка гонки вооружений, растущий разрыв между богатыми и бедными странами, распространение международного терроризма, обострение проблем народонаселения, здравоохранения и др.), мы исходим из имеющих для нас стратегический характер долгосрочных целей, отражающих наше понимание не краткосрочных, а

доминантных тенденций мирового политического развития в условиях происходящей в современном мире глобализации.

С учетом этого приоритетное значение для российской внешней политики приобретают стратегические цели демократизации и гуманизации современных международных отношений. Конечно, продвижение к этим целям, особенно в сложившейся в мире на сегодняшний день политической конъюнктуре, не может быть ни простым, ни быстрым. Но какими бы ни были препятствия, движение к указанным целям могло бы предполагать, как представляется, следующее:

- отказ от претензий на одностороннее доминирование, признание и продвижение к многополярности;
- создание эффективных международных и национальных механизмов и процедур обеспечения прав национальных меньшинств в рамках суверенных государств;
- активное задействование потенциала гражданского общества в решении международных проблем;
- обеспечение минимума принудительных мер, разрешенных международным правом;
- установление четких гуманитарных пределов международных санкций;
- обеспечение национальных и международных гарантий соблюдения прав и свобод человека и др.

И последнее: обеспечение подлинно многополярного мироустройства XXI века возможно лишь при опоре на волю большинства членов мирового сообщества, всех его реальных и потенциальных центров влияния. При этом принципиальное значение имеет развитие и совершенствование подлинно партнерских отношений России со всеми другими участниками современных международных отношений, исходящими из общего понимания новой формирующейся сегодня архитектуры мировой политики XXI века.

«Внешняя политика и безопасность современной России», 2002.