Коронакратия: ООН и проблемы международного мира и безопасности после COVID-19

Александр Байчоров

Содержание

1 Ключевые выводы
2 ООН в начале пандемии COVID-19
3 Основные дилеммы безопасности, стоящие перед ООН
4 Пандемия COVID-19 и роль ООН в мировой политике
5 ООН и безопасность в Евро-Атлантике и Евразии

Ключевые выводы

- Возможности ООН эффективно выполнять свою миссию по поддержанию мира и безопасности почти всегда были ограничены геополитической конфронтацией.
- ООН – глобальная межправительственная организация, поэтому глобальные вызовы современной системе международных отношений и являются основными дилеммами для Организации.
- Неспособность ООН сыграть в условиях пандемии хотя бы символически консолидирующую роль негативно сказывается на имидже ООН.

ООН в начале пандемии COVID-19

Торжественно отпраздновавшая в 2020 году 75-летие крупнейшая межправительственная организация подошла к своему юбилею не в лучшем состоянии. Организация была создана странами-победителями во Второй мировой войне и буквально сразу оказалась разделенной на два противостоящих друг другу блока – капиталистический и социалистический – со стремившейся к нейтральности Группой-77 посередине. Это противостояние удалось преодолеть на короткое время в 1990-е годы после распада СССР и мировой социалистической системы.

Единственным органом ООН, решения которого имеют обязательную силу, является Совет Безопасности, отвечающий за сохранение и укрепление международного мира и безопасности. «Новое мышление», начавшее утверждаться в СССР в ходе «перестройки», позволило преодолеть традиционную конфронтацию среди постоянных членов СБ ООН. Благодаря этому впервые за пять десятилетий деятельности Организации были приняты резолюции, положившие конец агрессии Ирака против Кувейта и режиму талибов в Афганистане, сделавшему страну тренировочной базой для международных террористов. После этих прорывных резолюций Совет Безопасности смог принимать консенсусные решения уже только в отношение тех внутренних и международных конфликтов, в которых интересы постоянных членов Совбеза не были серьезно затронуты.

24 марта 1999 года премьер-министр России Евгений Примаков развернул над Атлантикой свой самолет, летевший в Вашингтон, в ответ на то, что НАТО, по его мнению, превысило полномочия, обозначенные в резолюциях СБ ООН по Югославии. Это решение стало символом возвращения эры конфронтации в ООН. Единственный «боеспособный» орган Организации вновь оказался глубоко расколот и не смог принять решения по кризисным ситуациям, несущим наибольшую угрозу международному миру и безопасности в XXI веке: будь то в Сирии, в Украине или в связи с пандемией коронавируса.

Основные дилеммы безопасности, стоящие перед ООН

Поскольку ООН – глобальная межправительственная организация, то глобальные вызовы современной системе международных отношений и являются основными дилеммами для Организации. Если адекватно не реагировать на эти вызовы, то они со временем превращаются в угрозы для международного мира и безопасности. Среди них в начале XXI века можно назвать международный терроризм, изменение климата, миграционный кризис, вооруженные локальные конфликты с участием крупнейших держав, экологическую проблему. Теперь в этот список можно включить и пандемию COVID-19, хотя по своим последствиям для мировой политики она имеет более комплексный характер.

> В ООН, как в зеркале, отражаются основные проблемы и противоречия современного мира.

Затянувшиеся конфронтации между Россией и Западным миром, между США и Китаем, безусловно, негативно сказываются на способности Организации эффективно противостоять глобальным вызовам и угрозам.

Пандемия COVID-19 и роль ООН в мировой политике

В недавней истории ООН уже имелись прецеденты ее участия в стимулировании международных усилий в борьбе с инфекционными заболеваниями. В 2000 году Совет Безопасности принял резолюцию 1308, в которой констатировалось, что «пандемия СПИД, если ее не остановить, может представлять риск для стабильности и безопасности» в мире. Совбез дебатировал возможность включить необходимость борьбы со СПИД в мандат миротворческих миссий ООН в Африке.

Совет Безопасности формально не принимал резолюций по вспышке SARS (Severe Acute Respiratory Syndrom). Но на ежегодном форуме ВОЗ 27 мая 2003 года 192 странами была единогласно одобрена резолюция, определившая вспышку SARS как «серьезную угрозу стабильности и экономическому росту, благосостоянию народов» и призвавшая государства оказать полную поддержку усилиям по ее контролю.

18 сентября 2014 года СБ ООН принял резолюцию 2177, поддержанную небывалым числом спонсоров в истории: 130-ю. Резолюция определила, что «беспрецедентный масштаб вспышки Эбола в Африке представляет собой угрозу международному миру и безопасности», что это «может привести к новым случаям гражданского неповиновения, социальной напряженности и ухудшению политической ситуации и ситуации в сфере безопасности». Характерно, что и делегаты, выступавшие при обсуждении резолюции, и ее текст рекомендовали применять такие меры борьбы со вспышкой лихорадки Эбола, которые не соответствовали тоталитарной практике Пекина по борьбе с COVID-19, предвосхитившей в 2020 году и карантинные меры других стран. Так, представитель США Саманта Пауэр называла изоляцию мерой, «абсолютно контрпродуктивной», а резолюция 2177 предписывала государствам-членам «убрать ограничения на поездки и пересечение границ, введенные в результате вспышки Эбола», и призывала «авиалинии и пароходные компании поддерживать торговые и транспортные связи с пораженными странами и регионом в целом». СБ ООН не остался в стороне и в 2018 году, когда вспышка Эболы произошла в ДРК: соответствующая резолюция 2439 была принята 30 октября.

Однако в ситуации с пандемией COVID-19 Организация оказалась парализованной. Попытки некоторых стран Евросоюза предложить в СБ ООН проекты соответствующих резолюций и одобрить хотя бы символические меры по консолидации международных усилий в борьбе с коронавирусом ни к чему не привели. По разным причинам их проекты были отклонены. В марте 2020 года Генеральный Секретарь Антонио Гутерреш призвал все воюющие стороны в мире согласиться на прекращение огня для облегчения борьбы с COVID-19. Но даже этот призыв не стал поводом для дебатов в СБ ООН, который в марте 2020 года возглавлял представить КНР Чжан Цзюнь. Некоторые эксперты из Африки и Азии подчеркивали, что такая «бездеятельность» Совета не была случайной: китайские дипломаты не хотели позволить, чтобы их страну обвиняли в развязывании пандемии, представляющей угрозу международному миру и безопасности.

> Неспособность ООН сыграть в условиях пандемии хотя бы символически консолидирующую роль, безусловно, негативно сказалась на ее имидже. Фактически COVID-19 противостояли не «мы» (мировое сообщество), а национальные государства по принципу «каждый за себя».

Взаимные обвинения в распространении коронавируса Пекина и Вашингтона еще более отчетливо обозначили новую ось противостояния современной мировой политики: между КНР и США. Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Жозеп Боррель заявил на заседании СБ 28 мая, что пандемия коронавируса «может углубить существующие конфликты и вызвать новые геополитические напряженности… Во время глобального кризиса мы нуждаемся в Совете Безопасности, способном принимать необходимые решения – а не таком, который парализован использованием права вето и политическим противостоянием».

Если руководствоваться принципом, что без должного представительства нет и ответственности, то можно понять попытки расширить «репрезентативность» Совбеза ООН. В начале XXI века о необходимости реформы Совета в дипломатическом и экспертном сообществах не говорил только ленивый. Среди новых постоянных членов СБ чаще всего упоминались Япония, Индия, Нигерия, ЮАР, Бразилия и ФРГ. И по каждой кандидатуре имелись свои возражения, то ли у КНР, то ли у США, то ли у стран «третьего мира», обеспокоенных сверхпредставительством в СБ Европы и Западного мира в целом.

В качестве компромиссного варианта было предложено включить эти страны в Совет без права вето. Но тут уже некоторые страны-кандидаты не согласны. Ряд экспертов резонно отмечали, что если среди пяти постоянных членов Совета редко удается найти консенсус, то еще более проблематично это будет сделать в расширенном составе. Неспособность ООН к реформированию также негативно влияет на ее имидж и престиж.

Возможны три общих сценария развития ООН в третьем десятилетии XXI века:

1. *Сохранится текущий порядок вещей в ООН* (business as usual). Будут проводиться миротворческие операции «голубых касок» в локальных конфликтах, не затрагивающих напрямую интересы мировых и региональных центров силы. Попытки консолидировать международное сообщество вокруг ответов на глобальные вызовы будут разбиваться о конфронтацию мировых центров силы в Совете безопасности.
2. *Будет расти разочарование в деятельности ООН*. Первоначально это выразится в делегировании решения проблем безопасности региональным акторам. А впоследствии – в сокращении взносов на миротворческие операции и даже операции гуманитарного характера.
3. *Основные центры силы устанут от продолжительного взаимного противоборства и вновь обратятся к потенциалу ООН*. Прежде всего СБ ООН – для урегулирования международных конфликтов.

В среднесрочной перспективе, как представляется, события скорее всего будут развиваться в ключе первого сценария. Рост разочарования в деятельности ООН накладывается на сохранение ожиданий, особенно малых и средних государств, что ооновские механизмы могут защитить их интересы перед лицом мировых центров силы.

ООН и безопасность в Евро-Атлантике и Евразии

> Общее ослабление роли ООН в мировых делах, рельефно проявившееся в период пандемии коронавируса, отрицательно сказывается и на ее влиянии в Евро-Атлантике и Евразии.

Все чаще СБ ООН вынужден перепоручать решение проблем урегулирования конфликтов региональным организациям, которые в ряде случаев расширительно трактуют полученный мандат. Так было в случае с НАТО в Югославии в 1990-е годы, в случае с Африканским Союзом в Судане, в случае с Евросоюзом в Косово и Ливии.

Вопросы безопасности в Евро-Атлантике решаются НАТО, а не СБ ООН. Вероятное возобновление переговоров по созданию Транс-Атлантического торгового и инвестиционного партнерства позволит заложить прочный экономический фундамент под решение этих вопросов под эгидой Вашингтона и Брюсселя.

На просторах Евразии проблемы безопасности, как правило, также решаются без участия ООН (что наглядно продемонстрировала неспособность Совета Безопасности развернуть миротворческую миссию в Украине). Ключевую роль играют позиции четырех важнейших центров силы: КНР, Евросоюза, США и РФ. ЕАЭС и ОДКБ не способны, как бы кому-то этого ни хотелось, серьезно влиять на процессы переформатирования евразийского пространства. Под московской идеей формирования Большого евразийского партнерства нет ни соответствующего политического консенсуса потенциальных участников, ни финансового обеспечения. Единственным реальным проектом, нацеленным на обеспечение евразийской безопасности через укрепление транспортных и иных связей между странами региона, является инициатива «Пояс и Путь».

Александр Байчоров *- профессор, Белорусский государственный университет; экс-начальник управления международной безопасности и разоружения, Министерство иностранных дел (Беларусь).*

Публикация является частью проекта «Коронакратия: оценка долгосрочных последствий кризиса пандемии для международной безопасности». Проект реализуется Советом по международным отношениям «Минский диалог» и белорусским офисом Фонда им. Конрада Аденауэра. Содержание публикации отражает исключительно мнение автора.



Александр Байчоров