Коронакратия: COVID-19: вызовы для глобальной системы многосторонней дипломатии

Олаф Винцек

Содержание

1 Ключевые выводы
2 Многосторонние организации играют важную роль, однако их полномочия слишком ограничены
3 Настойчивость Китая
4 Удар по авторитету мягкой силы США
5 Запад все еще силен – но давление на него усиливается
6 Соотношение сил: коренных изменений нет

Ключевые выводы

- Кризис COVID-19 показал как значимость жизнеспособных глобальных организаций, так и их ограниченность.
- Китай продемонстрировал свои глобальные амбиции и готовность соответствующим образом использовать международные площадки.
- Отсутствие лидерства США в период кризиса отрицательно сказалось на авторитете их мягкой силы и может подорвать позиции страны в системе многосторонних отношений. Однако США остаются самым могущественным государством и лидером в области инноваций и исследований.
- Другие западные страны пытаются заполнить вакуум, оставленный США.

Пандемия COVID-19 во многом сработала в качестве катализатора уже существующих тенденций в международной политике и в рамках многосторонних организаций. Хотя еще слишком рано прогнозировать последствия кризиса для всей системы многосторонних отношений и многосторонней архитектуры в целом, некоторые тенденции уже просматриваются. К прогнозам, тем не менее, следует подходить с большой осторожностью.

Многосторонние организации играют важную роль, однако их полномочия слишком ограничены

> Кризис продемонстрировал значимость жизнеспособных глобальных организаций и платформ. Во время пандемии региональные организации или союзы, безусловно, играют важную роль, однако глобальную пандемию невозможно победить лишь на региональном уровне.

В первую очередь, решающую роль в предупреждении и консультировании государств-членов сыграла Всемирная организация здоровья (ВОЗ): она выпускает рекомендации, объединяет ресурсы, координирует усилия по борьбе с вирусом и обеспечивает оперативную, а также техническую поддержку. Свою потенциальную важность показали и другие международные организации. В частности, Всемирная торговая организация (ВТО) – в борьбе против скрытых протекционистских мер. Однако кризис в равной степени демонстрирует и недостатки этих площадок: они недостаточно оснащены, ограничены в своих полномочиях и полностью зависят от готовности государств-членов к сотрудничеству. В ситуации все более поляризованной глобальной среды последнее условие играет далеко не последнюю роль.

Кризис также свидетельствует о том, что подавляющее большинство государств считает, что глобальные организации не имеют альтернативы. Призывы к созданию механизмов, работающих параллельно с ВОЗ или другими организациями, едва ли получили отклик.

Настойчивость Китая

Несмотря на то, что отсутствие сотрудничества Китая с ВОЗ в начале кризиса вполне могло стать одной из причин эскалации пандемии, кризис не помешал попыткам Пекина обратить ситуацию в свою пользу. Китай продемонстрировал свои глобальные амбиции и готовность соответствующим образом использовать глобальные площадки (в качестве примера можно привести заявление Си Цзиньпина на открытии Всемирной ассамблеи здравоохранения) и давать подчеркнуто широкую огласку своей международной помощи или поддержке. Сообщения о тенденциозных или даже фальшивых новостях, третирование Тайваня в рамках международных организаций даже в разгар пандемии, а также давление на послов ЕС по поводу их совместной декларации также показали, что Пекин отнюдь не брезглив в выборе своих инструментов.

Одним словом, если и оставались иллюзии относительно роли Китая, то они были разрушены в последние недели. И, к примеру, ЕС получил болезненное напоминание о том, насколько важна будет согласованная позиция по отношению к Пекину.

> Несмотря на ошибки, допущенные в первые недели кризиса, не похоже, что глобальное влияние Китая в многосторонних организациях ослабнет.

Многие страны получили существенную материальную поддержку от Китая за период кризиса и, скорее всего, их усилия по восстановлению собственных экономик будут зависеть от Китая в финансовом плане. Заявление председателя Си о материальной поддержке африканских государств в борьбе с COVID-19 является четким сигналом, что Китай готов использовать имеющуюся динамику для обеспечения роста своего влияния. В то же время создается впечатление, что его репутация в качестве щедрой экономически ориентированной державы оказалась подмоченной.

Удар по авторитету мягкой силы США

Значимость Китая растет на фоне ускоренного ослабления американской мягкой силы или, вернее будет сказать, доверия к ней в условиях кризиса.

Одной из причин является очевидно неэффективная работа американской администрации по преодолению кризиса у себя дома. Во-вторых, и, возможно, это важнее всего, отсутствие глобального лидерства США во время кризиса повредило репутации американской «мягкой силы»: США не предприняли усилий, чтобы возглавить глобальный альянс по борьбе с коронавирусом; напротив, они отказались призывать к объявлению вакцины глобальным общественным благом и даже пригрозили выйти из ВОЗ. Хотя отдельные критические замечания США в адрес Китая и ВОЗ разделяются, по крайней мере, в некоторой степени, во многих других мировых столицах, ни одна из них не повторила призывов к ослаблению ВОЗ или выходу из организации.

> Несмотря на то, что США продолжают оставаться основным или одним из основных доноров многих международных организаций, их роль не является неоспоримой, и их позиция в отношении кризиса COVID-19 не нашла отклика даже у традиционных союзников.

Многосторонние организации продолжат свою работу, несмотря на критику Вашингтона. А нападки со стороны Белого дома, скорее всего, лишь несколько ослабят все еще сильные позиции США внутри этих организаций.

Запад все еще силен – но давление на него усиливается

Ранние прогнозы о том, что из-за кризиса Запад потеряет позиции в качестве глобального актора и привлекательной нормативной модели сейчас уже кажутся преждевременными. Первоначальный аргумент о том, что автократические режимы справляются с кризисом лучше, нежели демократические или открытые общества, не получил подтверждения. Как в гибридных режимах, так и в демократических обществах можно найти примеры хорошего и плохого управления. Не следует также игнорировать тот факт, что, несмотря на отсутствие лидерства США в усилиях по преодолению кризиса, многие другие западные страны все же взяли инициативу на себя.

Например, ЕС сыграл ведущую роль в инициативе ACT, которая координирует и финансово поддерживает исследования для ускорения лечения, диагностики и создания вакцины. Кроме того, такие страны, как Канада, Австралия, Новая Зеландия и Швейцария, сыграли ключевую роль в ВТО в создании коалиций против протекционизма в отношении медицинского оборудования или поставок продуктов питания. Именно страны Глобального Запада в подавляющем большинстве случаев финансировали различные инициативы по борьбе с вирусом. В то же время Германия и Франция полны решимости представить амбициозное предложение по реформированию ВОЗ. Иными словами, вмешались другие страны Глобального Запада, пытаясь тем самым заполнить (временный?) вакуум, созданный США.

Соотношение сил: коренных изменений нет

Несмотря на значимость общественного дискурса и «мягкой силы», никто не отменял и военную мощь государств. И здесь пандемия еще не трансформировала соотношение сил в мире. Военная мощь США все еще не имеет себе равной. Тем не менее, вполне вероятно, что во время пандемии и экономического спада новые военные кампании, а также поддержание военного потенциала на том же уровне могут рассматриваться как слишком дорогостоящие проекты. Правда, сегодня условиях это справедливо для любой глобальной или региональной державы.

Несмотря на эрозию доверия к своей «мягкой силе» в условиях кризиса, США также остаются мировым лидером в области инноваций и исследований: разработка первой вакцины именно в США все еще может рассматриваться в качестве наиболее вероятного сценария. Несмотря на хаотичный подход администрации страны, ее (не только финансовый) вклад в глобальное здравоохранение по-прежнему считается решающим.

Подведем итоги.

> Хотя пандемия ускорила или выставила напоказ некоторые имеющиеся тенденции в международных отношениях, она не поменяла соотношение сил коренным образом.

Однако, как правильно утверждает ВОЗ, пандемия еще далека от завершения, равно как и усилия по преодолению последствий кризиса, связанных со здравоохранением, экономикой, отношениями между отдельными людьми и сообществами. Следовательно, борьба за влияние на международных площадках и поиск путей создания глобального нарратива о причинах пандемии, функционировании в ее разгар и борьбе с ней, по всей вероятности, продолжатся.

Олаф Винцек *- директор женевского офиса по международной дипломатии, Фонд им. Конрада Аденауэра (Германия).*

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.



Олаф Винцек