Трансформация или деградация: ждет ли ООН судьба Лиги Наций?

Евгений Прейгерман

Опубликовано на Caliber.az

Резюме

В Нью-Йорке стартовала очередная ежегодная, уже 79-я по счету, сессия Генеральной Ассамблеи ООН. В ее рамках пройдет Саммит будущего, который презентуется как новая веха в развитии ООН. Однако из-за разногласий и несовместимости интересов государств-членов в условиях трансформирующегося мира ООН становится все менее функциональной. Положение ее Совета Безопасности служит печальным тому свидетельством.

Содержание

1 Саммит будущего: важен, но недостаточен
2 Исторический тупик вокруг Совета Безопасности ООН
3 Идей-то много...

23-27 сентября пройдет главный компонент Генассамблеи – Неделя высокого уровня, когда на главную мировую трибуну будут подниматься президенты, премьер-министры и министры иностранных дел со всех уголков планеты. Из их уст прозвучит много громких заявлений, которые в режиме реального времени растиражируют ведущие мировые СМИ. Нью-Йоркская штаб-квартира ООН вновь превратится в большой политический муравейник, где почти две сотни национальных делегаций будут постоянно перемещаться между залом пленарных заседаний, комнатами для сайд-ивентов и бесконечными двусторонними встречами.

Это привычная сентябрьская рутина, которая обусловлена и традициями, и самим фактом того, что в одном месте собирается огромное количество мировых лидеров и их представителей. Правда, в последние годы эта рутина становится все более противоречивой.

С одной стороны, на фоне растущего количества и масштабов планетарных потрясений к ней приковано особое внимание. От лидеров ожидают прорывных решений и дипломатических триумфов. С другой стороны, с каждой новой сессией Генассамблеи растет усталость от топтания на том же месте по ключевым темам развития человечества и особенно от неспособности самой ООН реформироваться в соответствии с реалиями современных международных отношений. Усиливается даже какое-то чувство беспомощности главной организации планеты, которая все более очевидно не справляется со своей базовой функцией – поддержанием международного мира и безопасности.

Саммит будущего: важен, но недостаточен

Программа мероприятий недели высокого уровня на сессии Генеральной ассамблеи этого года особенно контрастно выделяет описанную противоречивость.

Секретариат ООН подчеркивает, что 79-сессия ознаменует важнейшую веху в глобальных усилиях добиться прогресса по 17 Целям устойчивого развития (ЦУР). Особенно в этом контексте пиарится Саммит будущего. Он призван подвести черту под четырехлетним процессом поиска «пробелов в существующей многосторонней системе и дать рекомендации по решению текущих и будущих проблем». То есть идея в том, чтобы определить ключевые проблемы, которые мешают достижению 17 ЦУР и борьбе с конфликтами и кризисами, и утвердить общемировые подходы для их преодоления. По итогам саммита ожидается подписание уже предварительно согласованного «Пакта во имя будущего».

> Задумка, безусловно, значимая, полезная и оттого похвальная. Однако очевидно, что ни Саммит будущего, ни «Пакт во имя будущего» сейчас просто не могут решить коренные проблемы, которые обусловливают растущую дестабилизацию в мировых делах и неспособность ООН эффективно ей противостоять.

При всей их важности и конструктивности, саммит и пакт – это типичная попытка решить глубоко структурную проблему бюрократическими средствами. Когда с нерешаемой из-за принципиальных политических противоречий ситуацией пытаются справиться созданием все новых институтов, платформ, форумов, инициатив и подразделений, которые никак не могут повлиять на суть проблемы. Когда косметическим ремонтом прикрывают сложности, требующие капитального исправления.

Констатируем это не с целью критики ООНовских функционеров. Их как раз можно понять: что еще остается делать в условиях, когда в действительности от них мало что зависит? ООН – это межправительственная международная организация. Ее решения и курс развития зависят от государств-членов, а чиновники в Секретариате и специализированных организациях могут работать лишь в рамках политической воли большинства участвующих стран. А если такой воли нет, то поле для маневра у чиновников минимальное. Поэтому им и остается лишь только инициировать разного рода новые платформы с надеждой таким образом стимулировать межправительственную политическую волю и соответствующие решения. Но, к сожалению, такие надежды оправдываются крайне редко.

Разногласия и несовместимость интересов между многими ключевыми игроками на мировой арене накапливаются очень давно. В последние годы они еще больше обостряются на фоне структурных изменений в системе международных отношений. В результате снижаются возможности для международного сотрудничества. Особенно с учетом того, что созданные для этого институты ООН сильно устарели. Их структура, состав, правила работы и мандаты все меньше отражают имеющиеся реалии и соотношение геополитических возможностей и амбиций.

Исторический тупик вокруг Совета Безопасности ООН

Еще раз подчеркнем: названные противоречия и проблемы невозможно устранить лишь с помощью бюрократических и институциональных решений, какие бы благие и серьезные усилия ни предпринимались. Самым ярким свидетельством тому служит давняя история с попытками реформировать главный орган по поддержанию мира и безопасности на планете – Совет Безопасности ООН.

При создании Организации Объединенных Наций ее Устав, а также структура и состав СБ ООН отражали баланс сил в системе международных отношений по итогам Второй Мировой войны. В условиях формирования, развития и затем распада биполярной системы международных отношений ООН сохраняла задуманную ее отцами-основателями функциональность. Сохраняла они и легитимность в качестве основы глобального мультилатерализма. Даже при том, что ее ключевой орган – Совет Безопасности – оставался в неизменном виде (за исключением реформы 1963/1965 года), несмотря на серьезные международные трансформации.

> После 1991 года, то есть после формирования однополярного мира, состав и структура СБ ООН уже полностью не соответствовали мировым реалиям, однако орган смог сохранить себя в неизменном виде.

Сохранялась и его базовая легитимность. В том смысле, что три десятилетия никто всерьез не ставил вопрос об этой легитимности. США как мировой гегемон при необходимости могли себе позволить односторонние или коалиционные действия в обход СБ ООН, а другие ключевые государства еще не имели достаточного потенциала, чтобы воспрепятствовать односторонним действиям США. При этом другим постоянным членам СБ ООН, даже несмотря на периодические односторонние действия Вашингтона в обход СБ, было невыгодно всерьез ставить вопрос о его реформе или лишении статуса главного мирового органа по поддержанию мира и безопасности. Такие действия с высокой вероятностью привели бы к тому, что эти государства потеряли бы в статусе, так как лишились бы эксклюзивного статуса одной из пяти великих держав – постоянных членов Совбеза ООН.

Невыгодно им это и сегодня, однако разгоняющаяся на наших глазах очередная трансформация системы международных отношений вызывает такой уровень мировой дестабилизации, при котором функциональность и легитимность нереформированного СБ ООН пострадают намного серьезнее, чем в прошлые десятилетия. При таком развитии событий будет подорвана легитимность и функциональность всей системы ООН.

Идей-то много...

С необходимостью реформировать СБ ООН согласны большинство государств мира. Притом большинство в пользу реформирования появилось еще в 1980-1990-х годах. Показательно, что еще в 1993 году была учреждена Рабочая группа открытого состава для рассмотрения всех аспектов реформы этого органа. Впоследствии в кулуарах ООН она получила неформальное название «нескончаемая рабочая группа».

> Для обоснования необходимости реформы СБ ООН традиционно используются два ключевых аргумента.

Во-первых, что имеющийся формат СБ устарел, так как после реформы 1965 года в ряды ООН были приняты более 70 новых государств. Соответственно, он несправедлив и нерепрезентативен. *Во-вторых*, что этот формат неэффективен, так как СБ все чаще неспособен выполнять свои уставные функции по поддержанию международного мира и безопасности.

За многие годы дискуссий о перспективах реформы СБ ООН сформулированы многочисленные предложения, которые касаются самых разных структурных и процедурных аспектов. Есть, например, различные варианты расширения состава постоянных и непостоянных членов с целью повысить репрезентативность СБ и снизить дисбалансы между регионами, развитыми и развивающимися странами. Есть идеи ограничить использование права вето постоянными членами СБ или повысить транспарентность дискуссий и процедур. Выдвигаются и предложения более широко распространять неформальные процедуры и механизмы (например, формулу Арриа) для работы по сложным темам.

При этом многие исследования показывают, что большинство предлагаемых под лозунгами справедливой репрезентативности и эффективности реформ на самом деле даже гипотетически не способны привести к улучшению ситуации по обоим критериям. Так, например, исследователи Шеффилдского университета установили, что лишь две из предлагавшихся с начала 1990-х годов реформ потенциально в той или иной степени отвечали бы критериям и справедливой репрезентативности, и эффективности.

> Однако и они упираются в главную проблему – отсутствие политической воли к компромиссу со стороны ключевых государств в мировой системе в условиях неопределенности будущего этой системы.

Ведь для успеха, согласно Уставу ООН, любая предложенная реформа СБ ООН вначале должна получить поддержку минимум 2/3 государств-членов при голосовании в Генассамблее, а затем минимум 2/3 государств-членов должны провести эти изменения через национальные процедуры ратификации. Притом обязательным условием является ратификация всеми пятью постоянными членами Совбеза.

Таким образом, реалистичной возможности реформировать СБ ООН так, чтобы действительно повысить его справедливую репрезентативность и эффективность и при этом удовлетворить интересы большинства стран-членов ООН и всех постоянных членов СБ, сегодня не существует. Одновременно понятно и другое:

если мировое сообщество не найдет механизмов хотя бы частично снизить риски и угрозы миру и безопасности в условиях трансформации системы международных отношений, в ближайшие годы кризисы и войны продолжат множиться на всех континентах, а ООН в таком случае может ждать судьба Лиги Наций.

Евгений Прейгерман
Директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»