

Безопасность как общественное благо: повестка дня для ЕС и «Группы восьми»

С.А. Медведев, И.А. Томашов

Медведев Сергей Александрович – к. и. н., профессор кафедры прикладной политологии Государственного университета – Высшей школы экономики

Томашов Игорь Андреевич – студент факультета прикладной политологии Государственного университета – Высшей школы экономики

Ключевые слова: глобальные общественные блага, международный мир и безопасность, общая внешняя политика и политика безопасности ЕС, «Группа восьми»

Key words: global public goods, international peace and security, EU's Common Foreign and Security Policy, G8

Международный мир и безопасность являются одними из наиболее значимых глобальных общественных благ, поскольку без их обеспечения невозможно создание условий для устойчивого развития. Вместе с тем сотрудничество в этой сфере зачастую ограничивается «минимальным общим знаменателем» взаимного сдерживания и подавления конфликтов. Новые возможности открываются в связи с более активной деятельностью ЕС и «Группы восьми». В статье рассматриваются проблемы и противоречия, связанные с обеспечением международного мира и безопасности, а также история и перспективы развития общей внешней политики и политики безопасности ЕС.

Безопасность и международный мир как глобальные общественные блага

Если в списке глобальных общественных благ, каждое из которых является критически важным для развития человечества, нужно было бы выделить центральный элемент, то им, скорее всего, стало бы обеспечение международной безопасности и мира. Действительно, в ситуации конфликта и во время военных действий практически неизбежным становится нарушение прав человека, на второй план отходит забота об окружающей среде, не приходится рассуждать о создании устойчивых институтов. Более того, они порождают негативные эффекты, способные оказывать дестабилизирующее воздействие как на региональном, так и на глобальном уровне.

Гражданские войны и этнические конфликты вызывают исход беженцев, стимулируют рост преступности и могут напрямую или опосредованно влиять на ситуацию в соседних странах. Например, геноцид в Руанде в 1994 г. привел к дестабилизации обстановки в Бурунди и Заире [1]. На международном уровне «отсутствие эффективной системы коллективной безопасности не только увеличивает риск войны, терроризма или других форм насилия, но и угрожает общему развитию и процветанию. Войны, конфликты и терроризм разрушают доверие, ослабляя финансовые рынки. Изоляционизм и недоверие сказываются на торговле, порождая протекционизм и откат назад. Борьба с глобальным потеплением климата и

попытки улучшения систем здравоохранения также ослабевают при отсутствии достаточной безопасности [2].

Безопасность и международный мир являются безусловными глобальными общественными благами, неисключительными в предоставлении и неконкурентными в потреблении. Единственным аргументом, который можно было бы выдвинуть против этого тезиса, является географическая удаленность того или иного конфликта. Но хотя удаленность иногда и влияет на восприятие той или иной ситуации, она никак не сказывается на сущностных характеристиках этого типа глобальных общественных благ. Более того, география значит все меньше по мере «глобализации» понятия безопасности и мира и по мере исчезновения проблемы «безбилетника» в международном масштабе: в сегодняшнем мире практически не осталось «фри-райдеров» в области международной безопасности.

Вместе с тем изучение конкретных примеров показывает, во-первых, неоднозначность определения безопасности и мира как глобальных общественных благ, и, во-вторых, отсутствие между безопасностью и миром устойчивой взаимообуславливающей связи. Когда ядерное оружие имеют лишь несколько стран, его можно рассматривать как глобальное общественное благо, играющее в международной системе стабилизирующую роль. Но грань между благом и злом при этом тонка: так, стремление Ирана и КНДР к обладанию ядерным оружием укрепляет их национальную обороноспособность (да и укрепляет ли?) це-

ной международной безопасности. Существует и более фундаментальный вопрос: в какой степени существование армий обеспечивает безопасность и мир, и в какой – препятствует их достижению? «Военное лобби» напрямую заинтересовано в наращивании и усовершенствовании вооружений и в наличии конфликтов, работа в военной промышленности и на «рынках насилия» дает средства к существованию миллионам людей. Для них, живущих по всему миру, война является своего рода «клубным благом».

Пример СССР является экстремальным случаем перепроизводства обороноспособности государства и безопасности всего советского блока. Однако, что характерно, назвать ситуацию второй половины XX в. мирной вряд ли возможно. США и СССР противостояли друг другу в «холодной войне», вели гонку вооружений, ввязывались в многочисленные периферийные конфликты. Военная мощь принуждала стороны к миру, но не устанавливала его. Эта проблема шире, чем может показаться на первый взгляд: поиск баланса между обеспечением безопасности и мирным развитием требует переоценки роли военного фактора; разрешение конфликтов и выращивание эффективных государственных институтов подразумевают разные виды политического менеджмента.

Также следует упомянуть об эволюции концепций безопасности и международного мира в эпоху глобализации. С одной стороны, безопасность становится все более «гражданской» и труднодостижимой: кроме защиты от войн, терроризма, организованной преступности и распространения оружия массового поражения, понятие безопасности сегодня также включает финансовую и энергетическую безопасность, борьбу с инфекционными заболеваниями и предотвращение деградации окружающей среды. С другой стороны, в условиях роста глобального неравенства, эрозии мирового порядка, дискредитации Запада и политики «либерального империализма» перспективы достижения международного мира выглядят довольно пессимистично.

В период «холодной войны» безопасность была своего рода одномерным и однородным проблемным полем, существовала в едином политическом и географическом пространстве, определявшимся идеологическим противостоянием капитализма и социализма. В наши дни обеспечение глобальной безопасности является многомерным и многосторонним процессом. Это хорошо видно на примере европейского континента, безопасность кото-

рого находится в фокусе внимания таких разных организаций, как НАТО, ОБСЕ, ЕС, ОДКБ. На глобальном уровне ООН постепенно теряет легитимность, не справляясь с функцией универсального инструмента решения проблем безопасности. При проведении военных акций и для урегулирования конфликтов предпочтение все чаще отдается односторонним действиям или «коалициям желающих». Повышается роль новых акторов, одним из которых является ЕС.

Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС. Роль ЕС в обеспечении глобальной безопасности

Главными принципами развития ЕС всегда были постепенность и последовательность в достижении целей. Движение от экономического союза к политическому объединению не было простым и заняло десятилетия. Этот процесс продолжается и до сих пор: приспосабливаясь к последствиям расширения 2000-х гг. и медленно преодолевая кризис интеграции, ЕС стоит теперь перед вызовом политической институционализации и проведения общей внешней и оборонной политики. И если умом гражданам европейских государств еще не вполне готовы признать ослабление национальных суверенитетов, о чем свидетельствуют трудности принятия проекта Европейской конституции и Лиссабонского договора, то на ценностном уровне предпосылки дальнейшей интеграции очевидны: стремление к миру, приверженность мирному разрешению конфликтов, обеспечение власти закона, прав человека и демократии являются неотъемлемой частью европейской идентичности. Социологические опросы показывают, что граждане стран-членов ЕС хотели бы, чтобы в результате объединения внешняя и оборонная политика, направленная на достижение этих целей, стала более эффективной [3].

В истории внешнеполитического сотрудничества европейских стран следует вспомнить, прежде всего, об основании в 1948 г. Западно-европейского союза и в 1949 г. – Организации Североатлантического договора (НАТО). Именно эти две организации обеспечивали безопасность Европы во второй половине XX в., пока в 2000 г. не было объявлено о слиянии ЗЕС и ЕС, а НАТО не переключилась после окончания «холодной войны» на выполнение задач скорее глобальных, чем региональных. Сегодня ЕС

все активнее проявляет себя на международной арене, реализуя свои внешнеполитические цели в рамках проведения общей внешней политики и политики безопасности ЕС (ОВПБ), а также европейской политики по безопасности и обороне (ЕПБО) [4].

О перспективах формулирования общеевропейской внешней политики страны-члены ЕС впервые заявили на рубеже 1970-х гг., когда на саммите Европейского совета в Гааге был выдвинут проект Европейского политического сотрудничества, призывавший к более активным консультациям и обмену информацией [4, 5]. Единый европейский акт, принятый в 1986 г., формализовал межправительственное сотрудничество в сфере внешней политики, подтвердив стремление стран-членов «сообща формулировать и осуществлять европейскую внешнюю политику» [4]. А масштабные геополитические изменения конца 1980-х – начала 1990-х гг. и развитие процессов глобализации еще больше актуализировали необходимость ее проведения.

С подписанием Маастрихтского договора общая внешняя политика и политика безопасности стала одним из важнейших приоритетов («опор») интеграционного строительства. Вскоре ЗЕС были конкретизированы новые задачи внешней и оборонной политики: организация миссий гуманитарного и спасательного характера, операции по поддержанию мира и разрешению кризисов, включая принуждение к миру¹ [4]. По сути, Евросоюз начал позиционировать себя как «поставщика безопасности» – глобального общественного блага. Успешно справляясь с задачей обеспечения мира и безопасности в Западной Европе, ЕС стал стремиться экспортировать безопасность на внешние рынки. С этого момента ЕС становится все более значимым актором мировой политики, принимает участие в урегулировании конфликтов на Балканах, в Африке, на Ближнем Востоке. Еще одним шагом вперед стало принятие Амстердамского договора, учреждавшего должность Высокого представителя ЕС по общей внешней политике и политике безопасности. С октября 1999 г. этот пост занимает Х. Солана, бывший генеральный секретарь НАТО.

Документом, определяющим главные направления внешней политики ЕС, является принятая в 2003 г. Европейская стратегия безопасности. В ней указываются основные угрозы современной безопасности – терроризм, рас-

пространение оружия массового поражения, региональные конфликты, организованная преступность, а также говорится о необходимости проведения более активной, действенной, скоординированной и открытой для взаимодействия с партнерами внешней политики ЕС. «Европа должна быть готова брать на себя ответственность за глобальную безопасность и строительство лучшего мира» [6]. Следует подчеркнуть, что европейская внешняя политика стремится к обеспечению безопасности как глобального общественного блага, а не преследует цель изоляционистского строительства «крепости Европа».

За последние десять лет ЕС организовал свыше двадцати миссий, направленных на борьбу с кризисными ситуациями. В их числе военные операции в Боснии и Герцеговине, Македонии, Чаде, ДР Конго, у берегов Сомали, а также гражданские операции в Косово, Грузии, Палестине, Ираке, Афганистане, Индонезии [7]. Кроме того, деятельность Х. Соланы призваны поддерживать одиннадцать специальных представителей ЕС, работающих в Афганистане, регионе Великих Озер в Африке, Боснии и Герцеговине, Центральной Азии, Косово, Македонии, Молдавии, Судане, при Африканском союзе, на Южном Кавказе и на Ближнем Востоке [8].

Масштаб и задачи общей внешней политики и политики безопасности постепенно увеличиваются. Организованная в 2008 г. миссия EULEX в Косово является самой крупной гражданской операцией ЕС в истории: помогать развитию институтов на территории новообразованного государства будут около 1900 европейских полицейских, судей, прокуроров и таможенных чиновников [9]. Необходимо особо отметить важнейшую роль ЕС в разрешении кризиса в Южной Осетии и Абхазии в августе 2008 г.: именно при посредничестве Н. Саркози, лидера страны-председателя ЕС, которой тогда являлась Франция, были приняты принципы урегулирования конфликта между Россией и Грузией. Дальнейшую стабильность в регионе призвана обеспечить миссия ЕС по мониторингу ситуации в Грузии [10]. Наконец, в 2008 г. ЕС объявил о проведении первой в истории объединения военно-морской операции: в течение 2009 г. для борьбы с морским пиратством к берегам Сомали планируется направить около двадцати кораблей и самолетов [11].

¹ Более известны как «Петерсбергские задачи».

Ключевые проблемы обеспечения глобальной безопасности и мира. Роль ЕС и «Группы восьми» в создании глобальных общественных благ

Сфера публичной политики больше не ограничивается территориями национальных государств. Она стала глобальной. Это создает новые возможности для коллективного действия, но в то же время порождает массу трудностей. Необходимость обеспечения международной безопасности и мира является в данном контексте одним из наиболее важных пунктов глобальной повестки дня. Однако, несмотря на то, что это осознается сегодня практически всеми крупными международными акторами, уровень насилия в мире не снижается, возникают новые очаги военных конфликтов, растет количество террористических актов. Страны Запада прикладывают немало усилий для борьбы с этими видами глобального общественного зла, но спрос на безопасность и мир все равно превышает предложение.

Многие действия Запада и их последствия также вызывают в мире неоднозначную реакцию. Недостаточная помощь Запада беднейшим странам для многих служит доказательством эксплуататорской сущности капитализма; при этом увеличение помощи, которое увязывается с проведением политических и экономических реформ, рассматривается как еще одно проявление неокOLONIALИЗМА. Более того, исследования показывают, что наращивание гуманитарной помощи и расходов на развитие беднейших стран может и не достигать своих целей, позволяя безответственным режимам увеличивать свои военные бюджеты² [1]. «Группу восьми» критикуют за то, что ее члены, ратуя за обеспечение глобальной безопасности и борьбу с бедностью, на деле не собираются бороться за лучший мир, поскольку заинтере-

сованы в продаже оружия тем странам, которым они предоставляют гуманитарную помощь: Конго, Судану, Мьянме [12]. Но что будет означать отказ стран «Группы восьми» от продажи оружия? Не новые ли обвинения в том, что развитые страны ради утверждения собственной гегемонии отказывают развивающимся государствам в обеспечении их национальной безопасности?

Один из наиболее тревожных симптомов 2000-х гг. – замедление темпов демократизации мира. Количество демократий сегодня примерно такое же, каким оно было десять лет назад [13]. Попытка США установить демократический режим в Ираке не только нанесла колоссальный удар по их имиджу, но и дестабилизировала глобальную безопасность. Возникает вопрос: можно ли воевать за воплощение идеи о том, что демократии не воюют друг с другом?³ [14]. Однако трудность поиска консенсуса – еще не повод отказываться от него. Пример Евросоюза является в данном случае наиболее показательным. ЕС и его страны-члены выделяют в качестве гуманитарной помощи и помощи развитию около 50 млн. евро в год, что обеспечивает более 50% мировых расходов на эти цели [15, 16]. Кроме того, ЕС является крупнейшим торговым партнером беднейших стран, поддерживает деятельность негосударственных организаций, выполняет обязательства, принятые в рамках участия объединения в «Группе восьми».

Гуманитарные и военные миссии ЕС позволяют организации использовать свой авторитет и ресурсы для обеспечения глобальной безопасности. Вместе с тем ЕС часто критикуют за неспособность и боязнь проведения более активной внешней политики. Действительно, что может изменить отправка в несколько государств двух десятков полицейских офицеров и дипломатов? Единственным исключением являются, пожалуй, Балканы, но их следует рас-

² В Африке в среднем более половины военных расходов непреднамеренно финансируются за счет помощи. См. подробнее: Collier P. Peace and Security // Expert Paper Series Five: Peace and Security. Stockholm, Sweden: Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods. 2006. P. 10, available at: <http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/204.pdf>.

³ Любопытный ответ на него дал в 2002 г. английский дипломат и сторонник вторжения в Ирак Р. Купер. Он придал позитивное звучание идее «двойных стандартов» в международной политике: «Вызов постмодернистскому миру заключается в привыкании к идее “двойных стандартов”. Между собой мы сотрудничаем на основе закона и открытой кооперативной безопасности. Но при взаимодействии со странами, находящимися на менее совершенных стадиях развития за пределами постмодернистской Европы, нам необходимо возвращаться к жестким методам предыдущей эпохи – силе, упреждающим ударам, обману и любым другим средствам, позволяющим иметь дело с теми, кто все еще живет в мире XIX в., когда каждое государство было само за себя. Между собой мы следуем закону, но, действуя в джунглях, мы должны также использовать законы джунглей» (Cooper R. The New Liberal Imperialism // The Observer. 7 April 2002, available at: <http://www.guardian.co.uk/world/2002/apr/07/1>).

сма­три­вать скор­ее как бу­ду­щую часть Ев­ро­со­ю­за, а не как гло­баль­ную мис­сию ЕС. Впро­чем, и на Бал­ка­нах ЕС не столь­ко про­водит си­ло­вую опе­ра­цию, сколь­ко дей­ствует по прин­ципу «ви­ди­мо­сти лю­дей в ев­ро­пей­ской уни­фор­ме», ко­торая са­ма по се­бе дол­жна ос­та­нав­ли­вать но­вые вспыш­ки на­си­лия [17]. «Пост­ге­ро­иче­ский» под­ход ЕС мож­но вос­хва­лять как но­вый пост­мо­дер­нист­ский тип внеш­ней по­ли­ти­ки или, на­про­тив, кри­ти­ко­вать за пас­сив­ность и огра­ни­чен­ность. При этом важ­но пом­нить, что его ос­но­вой по-пре­ж­не­му яв­ля­ет­ся воен­ная мощь США, поз­во­ля­ющая Ев­ро­пе мень­ше за­бо­тить­ся о воен­ных ас­пек­тах обес­пе­че­ния соб­ствен­ной бе­зопас­ности.

В це­лом ЕС се­го­дня вы­сту­пает в ро­ли круп­ней­ше­го в ми­ре по­став­щи­ка гло­баль­ных об­щес­тен­ных благ. При­ми­ре­ние Ев­ро­пы, соз­да­ние и рас­ши­ре­ние на кон­ти­нен­те зо­ны сво­бо­ды и бе­зопас­ности мож­но без сом­не­ния на­звать од­ним из наи­бо­лее зна­чи­тель­ных до­сти­же­ний че­ловечес­тва во вто­рой по­ло­вине XX в. За­да­чей XXI сто­ле­тия яв­ля­ет­ся умно­же­ние этих благ, ут­вер­жде­ние ев­ро­пей­ских цен­но­стей и вы­со­ких по­ли­ти­че­ских и э­ко­но­ми­че­ских стан­дар­тов на тер­ри­то­рии, по край­ней ме­ре, «Большой Ев­ро­пы», вклю­чаю­щей Сред­изем­но­морье, Ближ­ний Вос­ток, Рос­сию, Сред­нюю Азию. Раз­ви­тие об­щей внеш­ней по­ли­ти­ки и по­ли­ти­ки бе­зопас­ности ЕС яв­ля­ет­ся, не­со­м­нен­но, глав­ным ин­стру­мен­том обес­пе­че­ния та­кого гло­баль­но­го об­щес­тен­но­го блага, как мир и бе­зопас­ность.

Литература

1. Collier P. Peace and Security // Expert Paper Series Five: Peace and Security. Stockholm, Sweden: Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods. 2006. P. 29, available at: <http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/204.pdf>.
2. Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest. Final report. Stockholm, Sweden: International Task Force on Global Public Goods. 2006. P. 55.
3. Emerson M. The Struggle for a Civilised Wider European Order: Elements for European Security Strategy. CEPS Working Document. October 2008. No. 307. P. 25.
4. Барабанов О.Н. Тенденции развития ОВПБ ЕС и ЗЕС: нежданый вызов для России? // Россия и основные институты безопасности в Европе: Вступая в XXI век / под ред. Д. Трениной. М.: S&P, Московский центр Карнеги, 2000. URL: <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/books/volume/36469.htm> (дата обращения: 13.05.09).

5. The Common Foreign and Security Policy (CFSP). Annual report from the Council to the European Parliament on the main aspects and basic choices of the CFSP. Council of the European Union. 2007, available at: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=248&lang=EN>.
6. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels. 2003. 12 December. P. 2, available at: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
7. Overview of the missions and operations of the European Union. April 2009, available at: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/map-EN-April09.pdf>.
8. EU Special Representatives / Council of the European Union, available at: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=263&lang=EN>.
9. European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX KOSOVO) / Council of the European Union, available at: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1458&lang=en>.
10. European Union Monitoring Mission (EUMM) in Georgia / Council of the European Union, available at: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=1512&lang=en>.
11. EU Naval Operation Against Piracy (EU NAVFOR Somalia – Operation ATALANTA) / Council of the European Union, available at: http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/090422-Factsheet_EU_NAVFOR_Somalia-version6_EN.pdf.
12. «Большая восьмерка» разорвет беднейшие страны при помощи поставок оружия // Информационный портал «Lenta.Ru». 22.06.2005. URL: <http://www.lenta.ru/news/2005/06/22/g8/> (дата обращения: 13.05.09).
13. Отчет о «круглом столе» на тему «Состояние демократии в мире и усилия Запада по её продвижению: почему прогресс остановился?». М.: Московский Центр Карнеги, 2008 (30 июля). URL: <http://www.carnegie.ru/ru/news/78748.htm> (дата обращения: 13.05.09).
14. Cooper R. The New Liberal Imperialism // The Observer. 2002. 7 April, available at: <http://www.guardian.co.uk/world/2002/apr/07/1>.
15. Tackling Poverty / Council of the European Union, available at: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=1245&lang=EN>.
16. Europe gives more and better aid / Council of the European Union, available at: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=1248&lang=EN>.
17. Emerson M., Gross E. (Eds.) Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans. CEPS Paperbacks. 2007. P. 11, available at: http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1538.