

США И ООН: НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ ОТНОШЕНИЙ

© 2010 г. О.Е. Ильина*

Институт США и Канады РАН, Москва

Несанкционированные ООН силовые акции республиканской администрации США и слабый прогресс в деле реформирования этой организации вызвали разочарование в эффективности этого механизма и стремление к поиску альтернативного лидера мирорегулирования. Первые выступления президента Б. Обамы и членов его администрации дали основания надеяться, что и США впредь будут гораздо чаще обращаться к международным форумам, включая ООН, для реализации своих внешнеполитических целей и внесут свой вклад в их столь необходимую адаптацию к новым реалиям и вызовам.

Ключевые слова: ООН, реформа ООН, Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея, Барак Обама, Сьюзан Райс, мирорегулирование, «умная» сила.

UN-USA: New Prospects of Their Relationships

O.Ye. Ilyina

Institute of USA and Canada Studies Russian Academy of Sciences, Moscow

Non-sanctioned by the United Nations enforced actions of the US Administration and weak progress in reforming the Organization have evoked disappointment in the effectiveness of this mechanism and search for an alternative leader of the global peace regulation control. Initial declarations and statements by President B. Obama and members of his Administration provide grounds for the hope that the United States would also apply more regularly to the international forums, including UN, to seek realization of their national foreign policy aims and would contribute to their so badly needed adaptation to new realities and challenges.

Key words: *United Nations, reforming UN, Security Council, General Assembly, Barak Obama, Susan Rice, peace control, "wise use force".*

Вызовы современной архитектуре международных организаций

В начале XXI века развитие свободы слова в условиях распространения демократии, информационных технологий, эволюции научной мысли привело к появлению и обсуждению множественных вариантов развития человечества и мирового сообщества. При всём многообразии мнений и научные, и политические, и публицистические круги сходятся в одном: современная структура международных институтов нуждается в пересмотре, поскольку отражает баланс сил и опасения полувековой давности.

На стыке тысячелетий чётко обозначились две тенденции: с одной стороны, нормотворчество многосторонних институтов всё больше регулирует и унифицирует систему; с другой – рост числа и разнообразия активных участников международных отношений нарушает привычную иерархию их субъектов и вносит определённую хаотичность и напряжённость в международную

* ИЛЬИНА Ольга Евгеньевна – аспирантка ИСКРАН, Москва.
E-mail: labiouk_olga@mail.ru.

жизнь. Другими словами, в XX веке была создана сложная система международных организаций, которые регулируют межгосударственные политические, экономические, культурные отношения, однако их уставы зачастую не успевают адаптироваться к стремительно меняющимся реалиям миропорядка.

Традиционные понятия военной, политической и экономической силы оказались архаичными. Так, тренированные войска и высокие технологии НАТО не спасли США, Англию и Испанию от разрушительных терактов экстремистов, а теперь с трудом справляются и с более традиционными видами агрессии – противостоянием талибов в Афганистане и Пакистане. Договором о нераспространении ядерного оружия, ориентированным в первую очередь на сотрудничество государств при решении вопросов разработки и использования атомной энергии в рамках мирового сообщества и МАГАТЭ, пренебрегают некоторые государства, например, Северная Корея и Иран. Направленные на урегулирование отношений между развитыми и развивающимися государствами правила Всемирного банка, МВФ и ВТО не смогли предотвратить кризис, начавшийся в самом сердце мирового экономического либерализма – США и распространившегося на все развитые и активно развивающиеся страны.

Более того, под ударом всех межправительственных организаций и соглашений оказался государственный суверенитет. Развитие и повсеместное распространение средств связи и коммуникаций сделало быстро и относительно легко доступным любое место планеты. Наряду с комфортом и очевидной пользой для бизнеса, культуры и науки, такая доступность принесла и многочисленные угрозы разного свойства, которым не могут противостоять даже самые укрепленные государственные границы. По разным континентам кибертеррористы вскрывают электронные системы государственных организаций. Появилось большое количество «несостоявшихся» или слабых государств, правительства которых зачастую контролируют лишь столицу или отдельный сектор экономики. Суверенитет и безопасность таких стран нередко подвергаются давлению изнутри и снаружи: сепаратисты и бандиты нарушают социальную и экономическую стабильность общества и снижают инвестиционную привлекательность государства, а транснациональные корпорации в обмен на рабочие места и новые технологии контролируют политические и экономические решения коррумпированных правительств. И наконец, благодаря ООН и неправительственным организациям всё громче стали раздаваться голоса в защиту прав человека даже путём вмешательства во внутреннюю политику государств, а концепция суверенитета как полноты власти на определённой территории стала всё чаще интерпретироваться как полнота ответственности на этой территории, хотя лидеры многих недемократических стран и не признают данную трактовку.

По вышеперечисленным причинам и универсальная организация, основанная суверенными государствами для защиты в первую очередь границ и безопасности стран, оказалась малоэффективной перед новыми вызовами миру и международной безопасности – терроризмом, сепаратизмом и геноцидом, распространением ядерного и бактериологического оружия, бедностью народов, управляемых диктаторами или слабыми правительствами, и как следствие – высоким уровнем преступности, который угрожает не только внутренней, но и международной безопасности (например, пиратство в Сомали, Нигерии и Экваториальной Гвинее). Деятельность ООН, которая была столь инновационна в

1945 г., кажется неповоротливой уже сегодня, а в ближайшем будущем она может стать абсолютно архаичной.

Единый порыв и стремление ко всеобщему миру и благоденствию, который двигал государствами – основателями ООН при её создании, давно иссяк. Благоразумие и дисциплина, сдерживавшие отдельные попытки нарушения международных правил во время «холодной войны», также ослабли. Распад биполярной системы произошёл не в результате формирования чётко выстроенной новой системы, как это происходило ранее, когда новый миропорядок закреплялся мирным договором (например, Венская конференция 1815 г. или встречи «Большой тройки» и саммит в Сан-Франциско 1945 г.), а в результате критического ослабления одного из полюсов силы. Старая схема взаимодействия международных акторов рухнула, а новая не была сформирована. Один за другим вспыхивали региональные конфликты: в Сомали, на территории бывшей Югославии, в Судане. Международные миссии оказывались неэффективны и беспомощны, мирные жители, а нередко и миротворцы, погибали. Многие государства в рамках ООН больше заботились о защите своего суверенитета или культурной солидарности, чем об эффективности её функционирования.

Не желая брать ответственность на себя и возлагая всю вину на ООН, страны-члены упрекали организацию в том, что она чрезмерно бюрократична и не отражает современного распределения сил на планете. Сотрудников ООН обвиняли во взяточничестве, а миротворцев даже в насилии.

«Холодный» период в отношениях США и ООН

Политика Вашингтона по отношению к ООН в последнее десятилетие не способствовала росту легитимности и эффективности этой организации. Одновременно развивались два процесса: переход США к использованию самостоятельных превентивных действий при возникновении определяемой ими же самими угрозы международной безопасности и дистанцирование США от ООН, обусловленное акцентом на одностороннее применение силы и неприятием подобной политики Белого дома со стороны многих других государств-членов.

Общее восприятие ООН как организации, которая не может способствовать, а иногда и препятствует продвижению американской внешней политики, негативно отразилось на многих аспектах сотрудничества Вашингтона и этого универсального форума. Если начало 90-х годов ознаменовалось оптимистичным настроением в отношениях между администрациями США и ООН, когда Совет Безопасности поддержал операцию в Персидском заливе, а США согласились с необходимостью перемен, предложенных в 1992 г. Генеральным секретарем Б. Бутросом-Гали, то неудачи миротворческих операций ООН на территории бывшей Югославии, в Сомали и в других регионах вызвали всё ужесточающуюся критику американского руководства в адрес организации. За время преобладания республиканцев в Сенате в последние годы президентства У. Клинтона и в период президентства Дж. Буша-мл. отношения между ООН и её главным идеологом и донором значительно ухудшились. Конфликт перешёл в открытую стадию, когда американский Конгресс, невзирая на перспективу

потери голоса в Генеральной Ассамблее* в течение нескольких лет отказывался одобрить взносы в бюджет ООН, а администрации Клинтона и Буша провели несанкционированные Советом Безопасности военные акции после того как организация, по мнению США, самоустранилась от решения косовской и иракской проблем.

Администрация Буша скептически относилась не только к ООН, но и в целом к многосторонним институтам, деятельность которых направлена на поддержание международной безопасности. Вашингтон неоднократно подчёркивал неэффективность таких организаций, заявляя, что они затрудняют проведение военных операций и увеличивают их стоимость из-за расходов на координацию действий. Как отмечает в своих воспоминаниях бывший министр иностранных дел и премьер-министр РФ Е.М. Примаков, министр обороны США Д. Рамсфелд в период первого срока президентства Дж. Буша-мл. призвал прекратить участие военных США в миротворческих операциях ООН, чтобы «вернуть военных, которых используют в мирных целях, на фронт» (это заявление было сделано незадолго до вторжения коалиции под командованием США в Ирак)[4, с. 51].

Соединённые Штаты так и не присоединились к глобальной инициативе по борьбе с изменениями климата – Киотскому протоколу, а в 2002 г. официально отозвали подпись У. Клинтона под уставным документом Международного уголовного суда, таким образом показав, что для Вашингтона гораздо важнее защита государственного суверенитета и национальной независимости, чем создание авторитетного международного органа для борьбы с вопиющими нарушениями международных правил и прав человека. Несмотря на то что роль ООН в решении политических и гуманитарных проблем при Кофи Аннane возросла, в различных комиссиях Конгресса США были инициированы обсуждения на тему: нужна ли вообще Организация Объединённых Наций. Апофеозом противоречий стали проведение операции в Ираке коалицией во главе с Соединёнными Штатами без санкции Совета Безопасности ООН и попытка постоянного представителя США сорвать подписание Итогового документа Всемирного саммита 2005 г., который должен был открыть дорогу для проведения широкомасштабных реформ организации.

Нью-Йорк-2005: начало реформирования или конец ООН?

На Всемирный саммит глав государств и правительств в Нью-Йорке мировое сообщество возлагало большие надежды. Высокопоставленные делегации намеревались оценить первые результаты и темпы выполнения программы «Цели развития тысячелетия», которая к 2015 г. должна избавить большую часть населения планеты от бедности и дискриминации, а также принять масштабную программу реформирования ООН. Генеральный секретарь Кофи Аннан в рамках подготовки к саммиту, который он из-за значимости называл «вторым Сан-Франциско»[23], попросил так называемую «группу мудрецов» – Группу высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, состоявшую из

* В соответствии со статьёй 19 Устава ООН, государство – член организации, за которым числится задолженность по уплате денежных взносов, лишается права голоса в Генеральной Ассамблее, если сумма долга равняется или превышает сумму взносов за два полных предыдущих года.

бывших высокопоставленных чиновников 16 стран, – подготовить свой вариант реформирования ООН. На основе их доклада, а также материалов комиссии Дж. Сакса, которая проанализировала и дополнила доклад «мудрецов», Кофи Аннан представил на рассмотрение государств – членов ООН свои рекомендации по общему реформированию организации и её отдельных органов.

Наибольшие споры вызвал вопрос, касающийся Совета Безопасности ООН. Были выработаны два основных проекта изменений, которые должны были расширить численность СБ до 21–26 членов. Согласно первому варианту, статус постоянного члена получали ещё четыре – шесть государств; согласно второму варианту, добавлялась группа «полупостоянных» членов, обладающих правом немедленного переизбрания на новый срок*. Была развернута масштабная работа по согласованию и лоббированию проектов, выдвижению альтернативных инициатив. Германия, Япония, Бразилия и Индия – «четвёрка», поддерживавшая первый вариант реформы, заявила о своём желании занять место постоянных членов Совбеза. Сразу же сформировался оппозиционный, так называемый «кофейный клуб», из региональных соперников – Мексика и Аргентина против Бразилии, Италия против Германии, Пакистан против Индии. Развивающиеся страны – так называемая Группа 77 – выступали за более активное представительство в СБ и значительное расширение количества его непостоянных членов. «Большая пятёрка» (пять постоянных членов Совбеза) больше всего не хотела потерять свои привилегированные места в Совете Безопасности и пользование правом вето (подобная угроза существовала для Великобритании и Франции в связи с альтернативным вариантом одного постоянного представителя в Совете Безопасности от Евросоюза), а также предоставить аналогичные привилегии новым членам. «Торг» по поводу реформирования СБ, с одной стороны, значительно отвлекал внимание переговорщиков от работы над другими сферами реформы, но с другой – был стимулом для стран идти на сотрудничество в остальных областях в надежде заручиться поддержкой по «главному вопросу».

Соединённые Штаты, которые, несмотря на пренебрежительное отношение к ООН, всегда выступали за её реформирование, изначально одобрили общий проект реформ, представленный Генеральным секретарем. Что касается реформы Совбеза, они проявляли открытую поддержку только Японии, надеясь увеличить число своих союзников в СБ, а в качестве «реверанса» Группе 77 выразили готовность поддержать одного кандидата от развивающихся стран. Активность и самостоятельность Секретариата во главе с Кофи Аннаном начинали всё больше раздражать США. В проектах Итогового документа саммита чаще стали появляться финансовые обязательства развитых стран в поддержку развивающихся государств. Ситуацию также осложняло отсутствие постоянного представителя США при ООН. Кандидатура нового постпреда Дж. Болтона увязла в сенатских слушаниях, и позицию Вашингтона на подготовительном этапе в основном озвучивала советник госсекретаря по вопросам ООН, которая, по воспоминаниям её коллег, весьма тяготела к политике Секретариата[7].

В результате, чуть более чем за месяц до начала саммита Дж. Буш в период каникул Сената назначил Дж. Болтона постоянным представителем США

* Согласно действующим процедурам, непостоянные члены Совета Безопасности ООН не имеют права быть переизбранными на следующий срок непосредственно по окончании пребывания в СБ.

при ООН. Выбрав этого кандидата, Вашингтон чётко показал своё нежелание идти на компромисс при подготовке к саммиту. Болтон уже задолго до своего назначения имел репутацию «ночного кошмара»[21, р. 365] Организации Объединённых Наций. Были широко известны его скандальные высказывания в адрес организации: «В идеале мы ничего не должны платить ООН» или: «Если у здания ООН в Нью-Йорке снести 10 этажей, не будет никакой разницы»[12].

За месяц до саммита новый постоянный представитель США внёс более 100 поправок к проекту Итогового документа. Часть западных стран поддержала эту инициативу, чтобы уйти от конкретных обязательств, которые предполагалось внести в Итоговый документ саммита. Они видели, что, несмотря на их готовность пойти на уступки развивающимся государствам, Группа 77 неохотно обсуждала проблемы терроризма, принятие ответственности по защите от него и создание Совета по правам человека. Нависла угроза того, что лидеры стран уедут из Нью-Йорка вообще без каких-либо решений и документов или примут наспех «отписку» для оправдания своих неудач.

Дж. Болтон в своих воспоминаниях признаёт, что никогда не был «человеком-пряником» и не желал идти на сотрудничество с Секретариатом при подготовке саммита[7]. Он объяснял свою непримиримую позицию недовольством процессом подготовки финальной резолюции саммита. По его словам, основную работу по составлению проекта проводили так называемые согласующие (*facilitators*), которые подготовили слишком длинный документ (около 40 страниц), содержащий чересчур много пунктов, неприемлемых либо для США, либо для Группы 77. Дж. Болтон утверждал, что консервативные республиканцы, интересы которых он представлял, планировали более масштабный проект реформ, который касался, прежде всего, финансирования организации и размеров взноса США в бюджет ООН[7].

Стоит отметить, что администрация США не скрывала, что при традиционном акценте Вашингтона на реформе управления, её волновал вопрос не столько изменений внутри самой ООН, например, наделения большими полномочиями Генеральной Ассамблеи или Генерального секретаря, сколько реформирование своих отношений с ООН – формирование большего отклика всей системы ООН на позицию США.

Сколько бы американские политики и журналисты не критиковали саммит в Нью-Йорке, он стал очередной победой Соединённых Штатов.

Во-первых, Вашингтон выиграл тактически. В Итоговом документе были учтены все пожелания представителей США. Однако проблема состояла в том, что эти пожелания в основном касались «вымарывания» определённых терминов и целых тем из текста проекта, что имело двоякое значение для существования резолюции: с одной стороны, избежание определённых острых вопросов позволило странам договориться в менее спорных областях и принять хоть какие-то конструктивные решения; с другой – острота этих тем (нераспространение ядерного оружия, контроль за вооружениями и др.) и объясняется их значимостью для мирового сообщества, поэтому отсутствие даже их упоминания в Итоговом документе разочаровало многих экспертов, которые называли финальную резолюцию «выхолощенной».

Во-вторых, американская делегация одержала идеологическую победу. Как того и хотел Белый дом, саммит стал лишь отправной точкой изменений в различных областях сотрудничества, а не кульминацией всего процесса ре-

формирования. Действительно, значительные изменения в структуре ООН произошли уже после саммита: в декабре 2005 г. была образована Комиссия по миростроительству, в марте 2006 г. Генеральный секретарь опубликовал доклад, касавшийся требуемой Вашингтоном реформы управления[1], тогда же состоялось первое заседание Фонда демократии ООН, два месяца спустя были избраны первые члены Совета по правам человека, заменившего дискредитировавшую себя Комиссию по правам человека.

Увы, победа Вашингтона отнюдь не означала триумфа ООН. Отсутствие решений по ключевым вопросам и кардинальных перемен вызвало разочарование политиков, учёных, журналистов итогами Всемирного саммита, а вместе с ними и способностью ООН эффективно реагировать на современные вызовы и угрозы: если даже в условиях единого порыва государств и Всемирного саммита не удалось принять кардинальных решений, чего же стоило ожидать от рутинной каждодневной работы? Хотя нормативная база для дальнейших преобразований и была заложена, проблема состояла в том, что после саммита США, содействие которых было столь необходимо для принятия своевременных и эффективных решений, сфокусировали своё внимание лишь на скорейшей реформе управления и создании Фонда демократии, но оставались неконструктивны по другим вопросам: настояли лишь на консультативной роли и подотчётном Совету Безопасности статусе Комиссии по миростроительству* отказались участвовать в создании и работе Совета по правам человека, сохраняли большую задолженность по взносам в бюджет ООН.

Ввиду слабого прогресса в деле реформирования Организации Объединённых Наций всё громче стали раздаваться голоса в пользу альтернативной международной структуры, отвечающей за политическую и экономическую безопасность, что грозило свести роль ООН к вопросам гуманитарной помощи, медицины, образования и культуры, как это было в годы «холодной войны», когда все значительные политические экономические проблемы решались в ходе двусторонних переговоров США и СССР или внутри блоков – НАТО и ОВД.

ООН и другие международные организации – спорные сферы ответственности

Американские политики, обсуждая мировую институциональную архитектуру, часто выделяют теорию «демократического мира», которая гласит, что демократии не вступают друг с другом в вооружённую конфронтацию и разрешают имеющиеся противоречия исключительно мирным путём. Их критика ООН базируется на том, что большинство входящих в неё стран – это диктатуры, поэтому организация не может справиться с возложенной на неё миссией и предотвратить возникающие в мире войны и конфликты. Вместо ООН, полагают они, необходимо создать клуб демократических государств, которые могли бы брать на себя ответственность за разрешение мировых кризисов, пусть даже и военным путём.

Соперник Б. Обамы на президентских выборах 2008 г. Дж. Маккейн выдвинул идею создания Лиги демократических государств, чтобы в жизненно важ-

* Комиссия по миростроительству непосредственно отчитывается перед Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей, а Экономический и Социальный Совет, как и канцелярия Генерального секретаря в этом не участвуют.

ных для Вашингтона вопросах, таких как борьба с исламским терроризмом, гуманитарная интервенция и распространение свободы, демократии и свободного рынка, США и их демократические партнёры могли действовать без санкции ООН (т.е. не опасаясь вето России или Китая). У этой теории нашлись как сторонники, так и противники. Критики утверждали, что наклеивание ярлыков «демократия» и «автократия» может привести к началу новой «холодной войны». Более того, отсутствие вооружённой конфронтации между демократическими государствами отнюдь не означает единства мнений по всем вопросам, касающимся международной безопасности. В конце концов именно Франция сформировала оппозицию в Совете Безопасности ООН при обсуждении возможности вторжения коалиции в Ирак.

Тем не менее, некоторые расхождения теории с политическими реалиями не помешали идее создания демократического объединения в том или ином варианте. Дж. Буш в период своего президентства попытался частично реализовать данную теорию в рамках ООН, организовав группу единомышленников – так называемый клуб демократий – и способствовал созданию Фонда демократии ООН (ФДООН) консультативный совет которого готовит финансовые рекомендации и представляет их на утверждение генеральному секретарю.

Другому активному стороннику Лиги демократических государств, послу США в НАТО И. Даалдеру принадлежит мысль, что основой для подобной организации должен стать Североатлантический альянс. На протяжении последних 15 лет НАТО нередко подменяла ООН как с её одобрения, так и без необходимых санкций. Вместе с расширением НАТО шли разговоры и о распространении зоны ответственности за пределы её географических границ. Опираясь на подобную идеологию (правда, и на мандат ООН), войска альянса начали войну с талибами в Афганистане. По проблеме Ирака согласия уже не удалось достичь, поэтому вторжение осуществила «коалиция по желанию».

Это заставило некоторых идеологов НАТО пересмотреть стратегию расширения членства организации, основанную на географическом принципе, в пользу идеологических единомышленников альянса, и, в первую очередь, Вашингтона. Среди возможных кандидатов И. Даалдер и его коллеги в разное время называли Японию, Австралию, Бразилию, ЮАР. Участие этих стран действительно могло бы придать большую эффективность действиям НАТО, поскольку именно они в последнее десятилетие стараются играть заметную роль на мировой арене и вносят существенный вклад, как финансовыми средствами, так и персоналом в деятельность ООН и региональных организаций, таких как Африканский Союз или Лига американских государств.

Однако для решения глобальных проблем подобному образованию не хватало бы легитимности, поскольку в нём, в отличие от Совета Безопасности ООН, практически не были бы представлены развивающиеся государства (жители которых составляют абсолютное большинство населения планеты) и, в частности, их лидер – Китай. Поэтому в последнее время в обсуждении глобальных политических и, в первую очередь, финансовых вопросов всё более значительную роль играет так называемая Группа двадцати.

Уже её родоначальница – Группа восьми – пользовалась значительным авторитетом при обсуждении мировых экономических и политических вопросов, поскольку она, по точному определению известного российского учёного, чл.-корр. РАН С.М. Рогова, «в большей степени отражает сложность реалий

сегодняшнего мира»[5]. Дж. Болтон активно продвигал принцип принятия решений в ООН по образцу Группы восьми если представители не могут единодушно согласовать резолюцию, они могут выпустить одностороннее коммюнике и несколько заявлений по основным вопросам, подобно весьма компактному итоговому документу саммита «восьмёрки» в Глениглзе (Великобритания, 2005 г.), который кратко суммировал точки соприкосновения стран – участниц переговоров. Тем не менее, всё более активная деятельность Группы восьми по регулированию, в первую очередь, мировых экономических процессов вызывала волну возмущения среди активных участников этих процессов, которые не были вовлечены в переговоры, а именно Китая и других активно развивающихся стран. Поэтому всё чаще стали раздаваться голоса в поддержку расширения «восьмёрки» до «двадцатки».

Мировой финансовый кризис, распространившийся к концу 2008 г. на большинство стран мира, как развитых, так и развивающихся, придал новый импульс деятельности Группы двадцати. Стало очевидно, что обсуждение международных экономических проблем невозможно без участия основных производителей и потребителей товаров и услуг, большая часть которых стала приходиться на страны Азии, Латинской Америки и Ближнего Востока. Пока Группа двадцати занимается лишь экономическими вопросами, как изначально было и с «восьмёркой». Но очевидно, что по мере обретения этим органом опыта решения проблем и авторитета, в его повестку дня будет входить всё больше политических проблем. «Двадцатка» уже затрагивала вопросы борьбы с финансированием терроризма, поэтому логично, что её члены все больше будут обсуждать и политические методы борьбы с терроризмом. Таким образом, может возникнуть орган, соперничающий по своим функциям с Советом Безопасности ООН. Вес этого органа повышает и тот фактор, что его членами являются все страны-соперники, претендующие на место постоянного члена Совбеза и желающие играть заметную роль в мировой политике – Аргентина, Мексика и Бразилия, Германия и Италия, Индия и Индонезия.

Тем не менее, на данном этапе развития международно-правовой системы решения, рекомендательные или обязательные для исполнения абсолютным большинством стран мира, могут принимать только основные органы ООН, что позволяет ей сохранять свою значимость и побуждает многие страны, в том числе и США, всё равно обращаться за её поддержкой для решения международных проблем политического, гуманитарного, финансового, экологического характера.

США и ООН: новое начало?

Существовавшая в первые 8 лет нового тысячелетия открытая оппозиция главного идеолога и одного из основателей ООН по отношению к своему «детищу» нередко вызывала недоумение. Как иронично подметил американский политолог Дж. Айкенберри: «Худшие проявления однополярной политики, проводимой администрацией Буша, встречали острую критику в мире именно потому, что так много стран приняли многостороннее видение международного порядка, которое США проповедовали на протяжении большей части XX века»[11]. Даже Дж. Кеннан и Р. Гилпин, будучи официально сторонниками теории реализма, приверженцы которой отстаивают использование силы и скептически относятся к значимости международных институтов, подчёркива-

ли в своих работах, что международные организации могут быть эффективным инструментом сильных государств[9][13, р. 84–85, 93]. С этой точки зрения неконструктивная позиция администрации Буша в отношении многосторонних действий могла оказаться чересчур осторожной.

Некоторые представители научных кругов США были воодушевлены победой Барака Обамы на президентских выборах и подготовили свои рекомендации новому главе Белого дома, как вести себя с Организацией Объединённых Наций.

В конце ноября 2008 г. группа видных учёных и бывших политических деятелей, среди которых были представители обеих партий, в том числе Б. Скоукрофт, М. Олбрайт, Зб. Бжезинский, Дж. Най-мл. и другие, написали открытое письмо новоизбранному президенту, в котором призвали его подтвердить приверженность Соединённых Штатов международному сотрудничеству под эгидой ООН[22]. Помимо традиционных акцентов на проблемы нераспространения ядерного оружия, борьбы с терроризмом и бюрократией в ООН, в письме содержалось пожелание, чтобы США участвовали в деятельности Совета по правам человека – от чего до этого Вашингтон устранился – и изнутри влияли на формирование повестки дня и методов работы ООН.

Многие аналитики также отмечали, что Соединённым Штатам стоит установить более конструктивные отношения с четырьмя остальными постоянными членами Совета Безопасности ООН, в частности для решения проблем с Северной Кореей, Суданом и для устранения других угроз международному миру и безопасности.

Также большинство политологов указывали на острую необходимость оплатить долги США в бюджет ООН, которые достигли почти 1 млрд. долл. Одновременно Американская ассоциация содействия ООН призвала отменить верхний порог в 25%, установленный Конгрессом на взносы в миротворческий бюджет ООН, которые определяются добровольно.

Некоторые американские политологи, например Ст. Брукс и У. Уолфорт, заявили по поводу стратегии США в отношении реформирования ООН, что организация должна базироваться на пяти основных принципах: подчёркивать выгоды реформ для всех участников процесса, обеспечивать универсальную ценность целей реформ (например, стабилизация мировой экономики или борьба с терроризмом), обозначать связь предлагаемого миропорядка с существующим, следить за соответствием своих обещаний предыдущей позиции по данному вопросу и использовать расхождения в прежней и текущей позиции своих оппонентов, убеждать всех в необходимости перемен[8].

Сложная экономическая ситуация заставила новую администрацию США прислушаться к мнению научного сообщества и подойти к вопросам внешней политики более практично. В своём первом обращении к Конгрессу Барак Обама заявил: «Словом и делом мы показываем миру, что началась новая эра взаимодействия. Мы знаем, что Америка не может нейтрализовать угрозы текущего столетия в одиночку. Однако нам также известно, что мир не может их нейтрализовать без США»[16] Именно поэтому ещё в период предвыборной кампании кандидат от Демократической партии в качестве основной цели своей будущей внешней политики провозгласил «возрождение лидерства США» на мировой арене.

Желая вернуть себе пошатнувшийся за последние несколько лет статус влиятельного «позитивного» и конструктивного члена международного сообще-

ства, новая администрация Белого дома прежде всего пообещала использовать «умную» силу, т.е., выражаясь терминами американского политолога Дж. Ная, сочетать «мягкую» и «жесткую» силы: дипломатические, экономические, политические, юридические, культурные и военные механизмы. По словам Б. Обамы, Америка «должна сохранить самую сильную армию на планете., но сочетать военную силу с мудростью и силой нашей дипломатии»[19]. Кроме того, члены новой команды Белого дома высказали желание возобновить активное сотрудничество со своими традиционными союзниками в Европе и Азии, поскольку отношения с некоторыми из них были охлаждены из-за разногласий в период президентства Дж. Буша. Так, администрация поставила своей задачей исправить ситуацию, восстановив тёплые отношения со всеми союзниками (странами Евросоюза, Турцией, Южной Кореей, Японией), а также развивая конструктивный диалог со стратегическими партнёрами (Китаем, Индией, Россией), нейтральными государствами, межправительственными и неправительственными организациями и даже со своими противниками (Ираном).

Наконец, новая команда Вашингтона сразу же заявила о своём намерении расширить рамки внешней политики США за пределы войны с терроризмом, активно участвуя в решении глобальных экологических, гуманитарных и финансовых вопросов. Белый дом высказал готовность принимать участие в разработке многосторонних механизмов для разрешения международных проблем: в саммитах «двадцатки» по борьбе с мировым финансовым кризисом, на переговорах в Копенгагене по созданию нового договора, который придёт на смену истекающему в 2012 г. Киотскому протоколу к Рамочной конвенции ООН об изменении климата, и в подготовительных консультациях по вопросу реформирования Совета Безопасности ООН.

Признавая, что ООН является несовершенным форумом, члены новой администрации, тем не менее, неоднократно в своих выступлениях называли её необходимым международным институтом. Подчёркивая своё уважение к этой организации и важность двусторонних отношений для американской внешней политики, Б. Обама вернул постоянному представителю США при ООН статус члена Кабинета, утерянный постпредом при президентстве Дж. Буша-мл. Одновременно он обязался продолжить курс предыдущей администрации на реформирование организации, неоднократно заявляя, что мир нуждается в более эффективном органе, который будет «механизмом коллективных действий, направленных на борьбу с терроризмом, распространением ядерного оружия, климатическими изменениями, геноцидом, бедностью и болезнями»[17]. Президенту вторила и госсекретарь Х. Клинтон, которая отметила необходимость использовать ООН и другие международные организации, где только это возможно, поскольку там, где они работают успешно, они усиливают и влияние своего главного спонсора – США. А если их деятельность оказывается неэффективной, Соединённые Штаты должны работать со своими единомышленниками над тем, чтобы ООН соответствовала ценностям, которые способствовали её созданию.

Многие критики новой администрации ещё в период предвыборной кампании Б. Обамы обвиняли его в идеализме и слабом понимании внешней политики. Однако стоит учесть, что президент США, равно как и вице-президент Дж. Байден, входили в сенатский Комитет по международным делам, где регулярно заслушивали и обсуждали доклады о ситуации в мире. Кроме того, сенатор Обама был одним из инициаторов законопроекта «О международном

сотрудничестве для достижения Целей развития тысячелетия». Поэтому его заявления и обещания в адрес ООН нельзя воспринимать как популистскую риторику, они представляют собой взвешенную позицию.

Вместе с тем, не стоит ожидать от Б. Обамы и его команды мягкотелости и излишней щедрости. В любом случае президенты США сохраняют преемственность основного внешнеполитического курса, хотя и выбирают различную тактику. Уже во время предвыборных дебатов будущий глава Белого дома заявил: «Мы не позволим ООН или кому-либо другому наложить вето на действия США, осуществлённые в наших интересах»[20].

* * *

65 лет назад США стали идеологом и одним из творцов ООН. Американские лидеры понимали, что глобальная организация, которая сплотит все государства, усилит безопасность мира и самих Соединённых Штатов, которые обладают наибольшими финансовыми, технологическими и дипломатическими ресурсами, чтобы играть главенствующую роль в ООН, формировать её политику и программы. Все годы существования организации США, обладая правом вето в Совете Безопасности – единственном органе ООН, наделённом полномочиями выносить обязательные для исполнения государствами решения, – а также принимая активное участие в распределении финансовых и людских ресурсов, влияли на организацию, её развитие, а также в значительной степени и на глобальное мирорегулирование, определяемое правилами ООН. В начале XXI века, когда легитимность ООН оказалась под вопросом, угрозе подвергаются и принципы, на которых базируются современные международные отношения – неприкосновенность границ и соблюдение прав человека. Как отмечает один из ведущих экспертов Т. Вайс, занимающийся этими проблемами, реалии международных отношений сложились так, что, если страны хотят, чтобы ООН и международное сотрудничество процветали и появилась новая интерпретация национальных интересов, ведущая сверхдержава должна в этом участвовать[23]. Поддержка существующего универсального механизма глобального управления сильным актором может поднять престиж обоих, как это было в прошлом: Соединённые Штаты будут вновь рассматриваться как держава, которая при всей своей мощи уважает общие правила и является примером для подражания, а ООН как эффективный инструмент борьбы с современными вызовами и угрозами.

На администрацию Обамы возлагаются многочисленные надежды как во внутренней, так и во внешней политике. Многие аналитики отмечали, что новому президенту США предстоит решать сложнейшие проблемы, с которыми не сталкивался никто из его предшественников за последние 60 лет[10]. Однако не стоит забывать, что стремительное развитие истории в последние полвека не раз ставило под угрозу международный мир и безопасность: при Дж. Кеннеди человечество оказалось на грани ядерной войны, при Дж. Буше-ст. и У. Клинтоне спокойствие целых регионов начали нарушать конфликты, медленно тлевшие во время «холодной войны» и вспыхнувшие после её окончания. Можно приводить ещё много примеров, но вывод из них один: на протяжении XX века Соединённым Штатам удавалось удерживать очень сильные позиции, не переходя при этом к глобальной гегемонии. Однако сейчас, по словам отечественного политолога Т.А. Шаклеиной, самовольные попытки США изменить состояние дел в мировой системе могут стать опасными, поскольку

подобное американское лидерство не учитывает интересов растущего числа стран, которые хотят, чтобы с ними считались[6]. Более того, произвольные и самостоятельные действия на международной арене противоречат текущей тенденции коллективного принятия решений, поскольку именно они оказываются наиболее эффективными в борьбе с современными угрозами – терроризмом, климатическими изменениями, финансовым кризисом. Так, в последнее время всё больший вес набирают многосторонние механизмы – Группа двадцати, так называемая «газовая ОПЕК», переговоры по финансовым и экологическим проблемам под эгидой ООН. И если Соединённые Штаты хотят разделить бремя расходов на решение этих проблем и сохранить своё влияние, им придётся активно участвовать в этих форумах.

Начальные шаги новой администрации в отношении Организации Объединённых Наций дали повод для осторожного оптимизма. Один из своих первых внешнеполитических визитов глава Белого дома нанёс именно в штаб-квартиру ООН в Нью-Йорке, где пообещал восстановить конструктивные отношения с организацией и выплатить накопившиеся долги. В ответ генеральный секретарь Пан Ги Мун выразил своё желание тесно сотрудничать с новой администрацией США, чтобы использовать многосторонние действия и диалоги при разрешении глобальных проблем, таких как финансовый и продовольственный кризисы и изменения климата.

Администрация США разделяет мнение Секретариата ООН относительно того, что должно быть принято международное соглашение, направленное на борьбу с глобальным потеплением. Президент Б. Обама в апреле 2009 г. организовал в Вашингтоне саммит лидеров 16 стран, посвящённый изменению климата и явившийся одним из этапов подготовки декабрьского саммита в Копенгагене по выработке договора, который придёт на смену Киотскому протоколу. Стоит отметить, что Барак Обама не раз заявлял о намерении бороться с проблемой, связанной с изменением климата и пообещал добиваться снижения выбросов CO₂ на 80% к 2050 году.

Наконец вслед за бывшим генеральным секретарем ООН Кофи Аннаном новая команда Вашингтона признала тесную взаимосвязь между экономическим благополучием народов и международной безопасностью. Президент США пообещал «усилить всеобщую безопасность путём инвестирования в развитие человечества»[15]. Так Государственный департамент США возобновил прерванное администрацией Дж. Буша-мл. финансирование проектов Фонда ООН в области народонаселения (ЮНФПА), для ликвидации бедности и охраны здоровья женщин и детей в 154 странах мира. Администрация Обамы заявила о намерении перечислить в фонд 50 млн. долл. Также, признав, что работу механизма эффективнее исправлять изнутри, а не простой критикой со стороны, США всё-таки стали членом Совета по правам человека ООН.

Все вышеперечисленные шаги являются хорошим началом, но новое руководство США должно доказать, что их намерения, обещания и начинания могут воплощаться в стабильные и долгосрочные программы сотрудничества. Ведь зачастую предвыборные лозунги оказываются простой риторикой: в 1964 г. Линдон Джонсон заявлял, что не направит войска во Вьетнам. Однако уже через месяц первые отряды были туда введены. Администрация У. Клинтона пришла к власти с интернационалистскими лозунгами, а в итоге прибегла к самовольным бомбардировкам Косово, накопила большие долги по членским

взносам в ООН (из-за оппозиции республиканцев в Конгрессе). Дж. Буш призвал в 2000 г. к проведению «более скромного» внешнеполитического курса, который никогда не втянет Соединённые Штаты в миростроительство, а уже через три года велась полномасштабная военная кампания в Ираке. Более того, урок последней республиканской администрации показал, что недостаточно просто критиковать ООН, призывать её к отчётности перед своими членами и, по словам американского политолога Ст. Патрика, директора Программы по изучению международных институтов и глобального управления, «делать козлом отпущения за ошибки, которые зачастую являются результатом действия других членов ООН». Необходимо ежедневно прилагать дипломатические усилия, быть готовым к консультациям и созданию коалиций, оказывать значительную финансовую и политическую поддержку ООН. Б. Обама на пленарном заседании Генеральной Ассамблеи в сентябре 2009 г. заявил, что США сделали уже многое для восстановления сотрудничества с ООН, но «это только начало... настало время для всех нас внести свой вклад в универсальный ответ на глобальные угрозы»[24].

Безусловно, ООН нуждается в помощи и реформировании. Её неспособность справиться со многими значительными кризисами подрывает авторитет организации среди мирового сообщества. Недостаток политической воли и материальных ресурсов приводит к неэффективному разрешению как текущих проблем, так и экстренных ситуаций, касающихся безопасности и развития. Более того, у многих наблюдателей складывается впечатление, что основные институты глобального управления – Совет Безопасности ООН, «Большая восьмёрка», Всемирный банк – недостаточно представительны и зачастую неэффективны в борьбе с современными угрозами. Однако, как справедливо отметил российский политолог В. Кулагин, не стоит торопиться списывать со счетов существующую международно-правовую систему[3]. Во-первых, пока не существует её адекватной замены. Во-вторых, мировая практика показала, что в каждодневных вопросах (обеспечение пищей, медикаментами, образованием, информацией) всё равно в итоге наиболее эффективными оказываются международные институты, к помощи которых прибегают даже после односторонних действий. Так, например, США обратились к ООН за помощью в восстановлении нормальной жизнедеятельности в Ираке.

Для того чтобы остаться лидером мирорегулирования, ООН должна возглавить усилия по разрешению самых острых текущих вопросов – мирового финансового кризиса, глобальных изменений климата и нераспространения оружия массового уничтожения. Иначе новый миропорядок будет складываться вне системы ООН и её правил, подобно тому, как финансовые проблемы начинают обсуждаться «Большой двадцаткой», постепенно вытесняющей «Большую восьмёрку». Но любые фундаментальные изменения возможны только при участии главного донора организации и важнейшего актора международных отношений. Однако, как сказал президент России Д.А. Медведев на саммите глав государств – членов ООН 23 сентября 2009 г., растёт «востребованность ООН как проверенного временем механизма гармонизации интересов разных стран»[2]. Причём процесс принесёт обоюдную пользу: если США встанут во главе реформирования ООН, равно как они были у истоков её создания, они смогут влиять на формирование нового порядка и определять его

правила, которые в силу многосторонности инициативы будут восприниматься другими участниками международных отношений как легитимные.

Ещё в 1988 г. Американская ассоциация содействия ООН, опубликовала доклад «Видение будущего» (*A Successor Vision*) с оценкой деятельности ООН и предложениями по реформе, которые много лет спустя были учтены К. Аннаном. В период президентства Клинтона, а затем и Буша уделялось особое внимание улучшению управляемости и подотчётности организации и поддерживались соответствующие инициативы Секретариата, что привело к оптимизации численности персонала и некоторому снижению дублирования функций между органами ООН. Тем не менее, как однажды признался Дж. Болтон, «если бы я реформировал Совет Безопасности ООН, я бы оставил одного постоянного члена – США»[18]. И такие настроения периодически проявляются в американских политических кругах. Поэтому остаётся надеяться, что Сьюзан Райс, первая афроамериканка, представляющая США в ООН, к тому же демократ и адепт многосторонней дипломатии, будет более либеральна как в своих высказываниях, так и в своих действиях и путём компромиссов сможет добиться большего прогресса для деятельности организации и её реформирования во благо всего мира и США в частности. Особого внимания требует смещение фокуса изменений с работы самой организации на решение более глобальных вопросов: реформирование Совета Безопасности, международных финансовых и природоохранных институтов, т.е. с реформирования частей системы на качественное изменение целого.

Некоторые эксперты полагают, что США, несмотря на их политическую, экономическую и культурную мощь, не могут возглавить международную кампанию по реформированию глобальных институтов по причине нехватки легитимности. Так, Зб. Бжезинский и Г. Киссинджер считают, что государства могут попросту отказаться следовать за лидером, чьи позиции пошатнулись за период правления Дж. Буша. Политолог Дж. Айкенберри утверждает, что государства могли изменить институциональную архитектуру только будучи окружёнными ореолом славы победителя в великих битвах, таких как Французская революция, Первая или Вторая мировые войны. Похожую точку зрения разделяет и неоконсерватор Р. Каган, который отмечает, что лидерство США было естественно легитимным в период «холодной войны», когда они уравнивали Советский Союз. Таким образом, можно сделать вывод, что в отсутствие значительной глобальной угрозы миру основания для легитимности американского лидерства должны ослабевать.

Американские аналитики Ст. Брукс и У. Уолфорт признают, что в период президентства Дж. Буша-мл. определённый ущерб американской легитимности был нанесён[8]. Тем не менее, сохраняются ключевые предпосылки для поддержания и даже увеличения её в ближайшие годы, такие как человеческие и материальные ресурсы, способные повлиять на формирование мировоззрения мирового сообщества. Зачастую легитимность лидера системы международных отношений зависит от того, что остальные члены системы признают его лидерство как приемлемое или, по крайней мере, наиболее предпочтительное из всех альтернатив, т.е. государства могут не во всём одобрять политику США, но считать их лидерство естественным при данных обстоятельствах.

И для сохранения этого лидерства и позиции «силы добра»[14], Америке необходимо играть главенствующую роль в глобальных инициативах – борьбе

с изменениями климата, защите прав человека, реформировании ООН, – поскольку эти вопросы представляют большую ценность как для американцев, так и для других народов. При этом США могут опереться на международные институты, которые были созданы непосредственно при их участии и с учётом их правил. Тогда лидерство США внесёт стабильность в сложившуюся архитектуру международных отношений, а не постоянное желание бросить им вызов. И есть надежда, что для реформирования действующей системы международных организаций не понадобится нового катаклизма, как это происходило дважды в первой половине XX века.

Список литературы:

1. *Аннан К.* Инвестирование в Организацию Объединённых Наций: на пути к усилению ООН по всему миру / www.un.org. 2006.
2. Выступление президента Российской Федерации Д.А. Медведева на 64 сессии Генеральной Ассамблеи ООН, 23.09.2009 / www.un.org.
3. *Кулагин В.* Лицо глобализации: впечатления и факты / Современные глобальные проблемы мировой политики. Под ред. М.М. Лебедевой. М. 2009. с. 195–217.
4. *Примаков Е.* Мир без России? К чему ведёт политическая близорукость. М., 2009.
5. *Рогов С.* «Большая восьмерка» теснит ООН // Независимая газета, 1.07.2002.
6. *Шаклеина Т.* «Порядок после Грузии» или «порядок при Обаме» // Международные процессы. Сентябрь–декабрь 2008. № 3(18).
7. *Bolton J.* Surrender Is Not an Option: Defending America at the UN and Abroad. N.Y., 2007.
8. *Brooks S., Wohlforth W.* Reshaping the World Order: How Washington Should Reform International Institutions // Foreign Affairs. 2009. Vol. 88.
9. *Gilpin R.* Global Political Economy: Understanding the International Economic Order. Princeton University Press, 2001.
10. *Holbrook R.* The Next President: Mastering a Daunting Agenda // Foreign Affairs. 1.09.2008.
11. *Ikenberry J.* Is American Multilateralism in Decline? // Perspectives on Politics. 2003. No. 3.
12. John Bolton in Quotes // The Financial Times, 4.12.2006.
13. *Kennan G.* Around The Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy. W.W. Norton & Company, 1994.
14. *Obama B.* «We Are Force of Good in The World». Transcript of Second McCain-Obama Debate. 07.10.2008 / www.cnn.com.
15. *Obama B.* Renewing America Leadership // Foreign Affairs. July/August 2007.
16. Obama's Speech to Congress // BBC, 24.02.2009.
17. Statement of Senator Hillary R. Clinton, Nominee for Secretary of State. Senate Foreign Relations Committee, 13.01.2009 / www.state.gov.
18. The Financial Times, 04.12.2006.
19. Transcript of Obama's National Security Team Announcement // The New York Times, 1.12.2008.
20. Transcript of Second McCain, Obama Debate, 7.10.2008.
21. *Traub J.* The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American World. N.Y., 2006.
22. We Agree: Renew the U.S.-UN Relationship. An Opportunity and Priority for the New Administration // The New York Times, 19.11.2008.
23. *Weiss T.* What's Wrong with the United Nations (And How to Fix It). Cambridge (UK), Malden (Mass.), 2008.
24. www.un.org/ga/64/generaldebate/pdf/US_en.pdf