

«НЕСОСТОЯВШИЕСЯ» ГОСУДАРСТВА - УГРОЗА МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ?

Вера Хуторская *

Статья посвящена проблематике «несостоявшихся» государств. В реалиях «постбиполярного» мира эта категория стран все чаще рассматривается как угроза международной безопасности. Автор анализирует, насколько правомочна такая постановка вопроса и отвечает на вопрос, что именно в существовании подобных государств может угрожать мировой стабильности. Рассматривается проблема «неуправляемых» территорий.

Проблема «несостоявшихся» государств (failed states) как вызова международной безопасности всё чаще звучит в выступлениях политиков и научном дискурсе. В экспертных кругах многие государства третьего мира относят к категории «падающих» или «хрупких» (failing / fragile states), неспособных к самостоятельному развитию в условиях глобализации и угрожающих международной стабильности.

Данной проблеме посвящены работы известных западных исследователей, в частности о «несостоявшихся странах» пишут С.Райс, С.Патрик, Р.Ротберг, К.Маклоглин, Д.Путзел, М.Хэймс, Н.Чомски.

В поле внимания аналитиков как сам феномен «несостоявшихся» государств, так и причины, ведущие к их появлению на карте мира (например, в работах А. Буттенхайма, Б. Рамалингам, С. Паванелло, а также в серии исследований, проводившихся Всемирным банком, рассматриваются природные катаклизмы как катализаторы процессов утраты государственного контроля над территориями), пути ликвидации негативных последствий существования таких стран, а также превентивные меры по недопущению самого их возникновения.

Проблему неконтролируемых территорий как специфического случая при рассмотрении проблемы «несостоявшихся» государств поднимают исследователи РЭНД Корпорейшн, опубликовавшие в 2007 году коллективный труд о взаимосвязи международной безопасности и существования терри-

торий, где отсутствует контроль центральных властей¹.

«Несостоявшиеся» страны – отнюдь не новая тема в выступлениях политических деятелей мирового масштаба. В 2005 году в докладе Генерального секретаря ООН К. Анна-на говорилось, что «пока существуют хрупкие страны, народы мира не смогут жить в условиях безопасности, законности и развития»².

В Стратегии национальной безопасности США от 1999 года «несостоявшиеся» страны уже трактовались как угроза интересам Соединенных Штатов, а в Стратегии 2002 года такие государства отнесены к разряду прямых угроз национальной безопасности США. В ней говорится: «Сейчас Америке в большей степени угрожают не государства с экспансионистскими устремлениями, а несостоявшиеся страны». Более конкретизированно этот вопрос освещается в послании Дж.Буша, посвященном представлению данной Стратегии. Там утверждается: «События 11 сентября 2001 года продемонстрировали, что такие слабые страны, как Афганистан, могут представлять нашим национальным интересам столь же большую угрозу, сколь и сильные государства. Бедность не превращает неимущих в убийц и террористов. Тем не менее, слабость институтов госвласти и коррупция могут превратить территорию слабых стран в легкую добычу для сетей терроризма и наркомафии».

В таком же ключе несостоявшиеся страны трактуются в Стратегии 2006 года. Президент США Б.Обама, выступая 1 декабря 2009 года в Военной академии США в Вест-Пойнте,

* Хуторская Вера Валерьевна, аспирантка МГИМО(У) МИД России.

заявил, что «в Афганистане и Пакистане на карту поставлена безопасность США. Именно там находится центр кровавого экстремизма Аль-Каиды, именно отсюда нас атаковали 11 сентября 2001 года, и именно там замышляют новые нападения...».

В Стратегии безопасности Евросоюза 2003 года превращение государств в несостоявшиеся названо тревожным явлением. Аналогичные мотивы звучат в выступлениях представителей руководства Канады, Великобритании, Канады, других западных стран.

Той же логики придерживается и Генеральный секретарь НАТО Расмуссен. В интервью «Der Spiegel» 21 декабря 2009 года он заявил: «Мы с нашими войсками должны не допустить превращения Афганистана в убежище и укрытие для террористов. Все это очень и очень опасно — как для нас, так и для остальных».

Интересно, что за пределами стран Запада проблема «несостоявшихся» государств часто трактуется в качестве надуманной и политически мотивированной. Такой подход в значительной степени близок и России. Проблематика «несостоявшихся» стран российскими государственными деятелями поднимается весьма редко, да и то, как правило, в критическом ключе³.

Что же представляют собой «несостоявшиеся» страны и какую угрозу миру они несут? Несмотря на то, что такие понятия, как «несостоявшиеся», «хрупкие» (а зачастую также «рухнувшие» и «переживающие распад») государства прочно вошли в политический обиход, универсальной общепринятой трактовки этого явления пока не существует. Нет единства мнений относительно того, какие страны относятся к категории «несостоявшихся», а какие нет. В настоящее время, говоря о «несостоятельности» государств, как правило, «по умолчанию» имеют в виду неспособность центрального правительства контролировать значительную часть территории страны и обеспечивать первоочередные потребности населения. Вместе с тем к группе «несостоявшихся» или «хрупких» государств политики и эксперты нередко относят весьма стабильные страны ввиду недемократичности правящего режима или неспособности руководства удовлетворить те или иные базовые потребности населения.

Наиболее широко известен ежегодно составляемый американским Фондом мира и публикуемый в журнале «Foreign Affairs» т.н. «индекс несостоявшихся государств», формируемый исходя из двенадцати политических, экономических и социальных критериев⁴. Ин-

декс оценивает более ста стран, представляя рейтинг эффективности государственных систем.

Собственные критерии и соответственно списки «несостоявшихся» государств предлагает целый ряд академических и государственных структур. Так, американским Институтом Брукинга в 2004 году совместно с Институтом государственной эффективности и Национальным австралийским университетом разработан так называемый «индекс суверенитета», использующий более ста критериев для оценки способности государства осуществлять свои базовые функции⁵. В 2008 году Институт Брукинга предложил уже новый усовершенствованный механизм — «индекс государственной слабости развивающихся стран»⁶. Университет Джорджа Мэйсона разработал «индекс хрупкости государств», расположив все страны мира по порядку в зависимости от эффективности и легитимности правящих режимов⁷. В Университете Мэриленда разработан «перечень нестабильности мира и конфликтов», ранжирующий государства в зависимости от оценки риска возникновения нестабильности в будущем⁸. В 2004 году опубликованы результаты масштабного исследования руководителя Программы по изучению внутригосударственных конфликтов, предотвращению и разрешению конфликтов Гарвардского университета Р.Ротберга «When states fail», предложившего широкий спектр критериев для разграничения «несостоятельных», «слабых» и «рухнувших» стран⁹.

Собственные списки и рейтинги «несостоявшихся» стран разработаны рядом государственных структур развитых стран, действовавших в международном развитии и оказании донорской помощи: Агентством по международному развитию США (USAID), Комиссией по слабым государствам и национальным интересам США Центра глобального развития, Департаментом по международному развитию Великобритании (DFID), Департаментом по международному развитию Канады, Всемирным банком.

Как правило, составители таких индексов идут по одному из двух путей: ориентируются на составление перечня критериев, определяющих «несостоятельность» государств, или пытаются составить список таких стран. В эти списки обычно попадает от нескольких десятков до полусотни слабых государств. В основном это страны Африки и Азии.

Критерии определения «несостоятельности» государств можно разделить на четыре основные группы: политические, экономические, относящиеся к социальной сфере и

к области безопасности. Некоторые организации ориентируются при составлении рейтингов на весьма ограниченное количество параметров. Среди них часто, такие, не вызывающие ни у кого возражений показатели, как способность центрального правительства контролировать территорию государства, наличие внутренних вооруженных конфликтов, детская смертность и некоторые другие. Например, Комиссией по слабым государствам и национальным интересам США Центра глобального развития используются всего три количественных показателя – детской иммунизации, смертности в результате боестолкновений и избирательного права граждан¹⁰.

В других расширенных индексах количество оцениваемых параметров может превышать сотню. Некоторые критерии, по меньшей мере, неоднозначны. Так, «индекс государственной слабости развивающихся стран» Института Брукинса учитывает уровень демократизации государств, политических свобод населения, соответствие экономической системы рыночным стандартам.

Составители «индекса государственной слабости развивающихся стран» признают, что априори не относят страны с авторитарным режимом к разряду сильных¹¹. Так, Северная Корея, в полной мере контролирующая свою территорию и границы, отнесена к разряду «слабых» государств (по методологии авторов этого индекса, из 141 вошедшего в индекс государства лишь 3 названы «несостоявшимися» – Сомали, Афганистан и Конго, остальные отнесены к категории «слабых», «критически слабых» и «требующих наблюдения»). В индексе также значатся Россия, Китай, Иран, Сирия, Куба, Туркменистан. Мотивируют такое положение вещей авторы в основном нарушением прав человека и ущемлением политических свобод¹².

Можно согласиться, что неспособность государства ответственно и в полной мере осуществлять свои обязанности перед гражданами действительно говорит о его несовершенстве или «несостоятельности». Однако противники расширительной трактовки «несостоятельности» государств указывают на то, что признаки «хрупкости» можно обнаружить в любой, даже весьма стабильной развитой стране мира. Действительно, в наше время ни одно государство не может похвастаться полной победой над преступностью, коррупцией или удовлетворением всех законных потребностей населения. Американский публицист Н. Чемски доказывает, что даже США могут по праву считаться не-

состоявшимся государством ввиду незаконного вторжения в Ирак, игнорирования общественного мнения по вопросу глобального потепления и внешней политики, проведению безответственной экономической политики внутри страны¹³. Бывший помощник министра финансов США, редактор “Wall Street Journal” профессор Центра стратегических и международных исследований Джорджтаунского университета П.К. Робертс также аргументированно доказывает, что США по праву могут быть признаны «недееспособным» государством («война с террором уничтожила конституцию США и гражданские свободы, американское правительство и корпорации не подотчетны народу, а сама страна находится в глубоком долгу»)¹⁴.

Одновременно имеет право на существование подход, ставящий под сомнение правомерность использования при определении «слабости» стран самой трактовки понятия «государства» в её упрощенном веберовском виде. Так, А. Густонци отмечает, что если государство представляет собой композицию социальных отношений, то говорить о его разрушении можно лишь в случае разрушения таких социальных отношений, составляющих основу государства, но отнюдь не ввиду экономического, политического или иного кризиса в этой стране. Так образование афганского государства в 19 веке стало не результатом общественного договора, а следствием стремления элит укрепить и легитимизировать свое положение. Такие государства могут демонстрировать завидную жизнеспособность несмотря на утрату большинства веберовских характеристик¹⁵.

«Расширительная» трактовка «несостоятельности» государств может способствовать политизации обсуждаемого вопроса, ведет к смысловой путанице. Представляется целесообразным провести границу между собственно дееспособностью государства и спецификой его политического режима, экономической системы, социального устройства.

Рассматривая проблему несостоятельных государств с точки зрения интересов обеспечения международной безопасности, определяющим критерием отнесения страны к группе несостоявшихся можно было бы считать наличие факторов, оказывающих негативное воздействие на внешний мир.

Так, несостоявшиеся государства нередко становятся привлекательным убежищем и местом базирования террористических организаций (в Ираке, Афганистане, Судане, Сомали укрываются и создают базы члены Аль-Каиды и других террористических структур).

В них террористам открывается доступ к таким дорогостоящим ресурсам, как бриллианты и наркотики, доходы от которых идут на финансирование их деятельности. Международные террористы также ведут разведку урана и других ценных ископаемых в таких странах, как Нигер, Конго и Сьерра Леоне. Террористы используют пористость границ таких стран, слабость или отсутствие в них сил охраны правопорядка и служб безопасности, специфику их судебных систем для перемещения людей, оружия и финансов по всему миру. Террористическими организациями также проводится рекрутирование боевиков из местного населения, где у представителей малоимущей и разуверившейся молодежи нередко чувства религиозной или этнической неприязни.

Такие страны зачастую способствуют разрастанию региональных конфликтов, которые могут нанести существенный урон безопасности и развитию соответствующих субрегионов. В конфликты в Ираке, Афганистане, Сьерра-Леоне, Конго и Судане – по своей природе носящие в значительной степени внутренний характер – также напрямую вовлечены несколько других государств. В некоторых крайних случаях эти конфликты ведут к осложнению ситуации в соседних странах, ускоряя, хотя редко форсируя их упадок. Таковым было влияние конфликта в Сьерра-Леоне на Гвинею, конфликта в Конго на Зимбабве. Они становятся причиной появления потоков беженцев, развития контрабанды товаров, подрыва миротворческих усилий.

Соответственно, с точки зрения международной безопасности, эти страны опасны, в первую очередь тем, что их правительства не контролируют значительную часть территории государства. Таким образом, говоря об устранении угрозы несостоятельных стран мировому сообществу, необходимо сделать акцент на установлении такого контроля с проведением последующего комплекса мероприятий, направленных на его укрепление и ликвидацию предпосылок возвращения данных территорий к состоянию безвластия.

В этом контексте заслуживает внимания подход авторов исследования «Ungoverned Territories. Understanding and Reducing Terrorism Risks», из всего спектра проблем несостоявшихся стран вычленивших именно аспект отсутствия контроля за собственной территорией. Отмечается, что такие «неуправляемые территории» существуют как в виде

отдельных «несостоявшихся» государств, так и в рамках весьма жизнеспособных стран (речь, в частности, идет о регионе Северного Кавказа Российской Федерации)¹⁶. Они представляют собой пространство (территорию государства, пограничные области, участки суши, прибрежной зоны или воздушного пространства), на которые не распространяется власть центрального правительства¹⁷. Такие территории – прибежище террористов, пиратов, прочих преступников, а также потенциальный источник конфликтов и гуманитарных катастроф в виде потоков беженцев, очагов эпидемий, голода.

Данный подход к определению исследуемой проблемы представляется наиболее четко очерченным и взвешенным. С точки зрения международной безопасности именно такие «неуправляемые территории» несут явную и прямую угрозу миру и стабильности. Их возвращение под контроль требует внимания и усилий международного сообщества в первоочередном порядке.

При этом необходимо разграничивать проблему неконтролируемых территорий и «несостоявшихся» государств или иными словами – неэффективных режимов госвласти. В то время, как проблема неконтролируемых территорий требует международного вмешательства, поскольку несет прямой вызов безопасности мирового сообщества, вопрос неэффективных или нелиберальных режимов возможно решать исключительно политико-дипломатическими методами. Попытки насильственного демонтажа таких режимов могут лишь усугубить обстановку, ведя к возникновению на их месте новых неконтролируемых территорий.

В настоящее время действенные механизмы решения этой проблемы отсутствуют. Очевидно, что существующие программы развития, донорской помощи и пост-кризисного восстановления не дают желаемых результатов. Количество несостоявшихся стран и неуправляемых территорий растет из года в год в результате конфликтов, природных катаклизмов, а зачастую и в результате недальновидной политики развитых государств, форсирующих демократические преобразования в не готовых к этому развивающихся странах. Необходимо комплексное переосмысление данной проблемы, выработка превентивных мер для предотвращения развития данного явления, а также пересмотр и адаптация к новым условиям старых методик работы с «несостоявшимися» странами.

FAILED STATES: CHALLENGING INTERNATIONAL SECURITY

The paper deals with the issue of «failed» states and «uncontrolled» areas which are considered a threat to international security. The author tries to analyze threats such countries pose to the world peace and stability in the “post-bipolar» world and what can be done to prevent their emergence.

Vera Khutorskaya,
Research Student, MGIMO (University) under
the Ministry for Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

«несостоявшиеся» государства, «падающие» страны, неуправляемые территории, иностранная помощь, национальная безопасность.

Keywords:

failed states, failing states, ungoverned territories, foreign aid, national security.

Литература:

- ¹ Rabasa A., Boraz S., Chalk P., Cragin K., Karasik Th. W., Moroney J.D.P., O'Brien K.A., Peters J.E. Ungoverned Territories. Understanding and Reducing Terrorism Risks. Rand Publishing. October 2007.
- ² United Nations, Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: Towards Development, Security, and Human Rights for All, April 2005 // <http://www.un.org/largerfreedom/chap1.html>
- ³ Например, статья М. Маргелова «Опасная слабость. Как же быть с государствами-неудачниками?» // Ежедневный Журнал. 12.07.2007 // <http://www.ej.ru/?a=note&id=7241>
- ⁴ <http://www.fundforpeace.org>; <http://www.foreignpolicy.com>.
- ⁵ Ghani A. Closing the Sovereignty Gap: An Approach to State-Building. London, 2005.
- ⁶ Rice S.E., Patrick S. Index of State Weakness In the Developing World. Washington, 2008
- ⁷ Marshall M.G., Goldstone J. Global Report on Conflict, Governance and State Fragility 2007 // Foreign Policy Bulletin. Cambridge, 17. №. 1. March 2007. Стр. 3-22.
- ⁸ Hewitt J. J., Wilkenfeld J., Gurr T.R. Peace and Conflict 2008: Executive Summary.// College Park: Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 2008.
- ⁹ Rotberg R.I. When States Fail: Causes and Consequences. Princeton, 2004.
- ¹⁰ Commission on Weak States and U.S. National Security. On the Brink: Weak States and U.S. National Security, Center for Global Development. 2004.
- ¹¹ Rice S.E., Patrick S. Index of State Weakness In the Developing World // <http://www.brookings.edu>. P. 3.
- ¹² Ibid. P. 21.
- ¹³ Chomsky N. Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy // Noam Chomsky Publishers Weekly. 2006.
- ¹⁴ Roberts P.C. A Plague Upon The World: The USA is a “Failed State” // Global Research. 02.06.2010 // <http://www.globakresearch.ca>.
- ¹⁵ Giustozzi A. Afghanistan: Transition Without End. An Analytical Narrative On State-Making // Crisis States Research Centre. November 2008, Crisis States Working Papers Series. №. 2. P. 46.
- ¹⁶ Rabasa A., Boraz S., Chalk P., Cragin K., Karasik T.W., Moroney J.D.P., O'Brien K.A., Peters J.E.. Ungoverned Territories. Understanding and Reducing Terrorism Risks. 2007. P. 1.
- ¹⁷ Ibid.