

№ 74 ВАЛДАЙСКИЕ ЗАПИСКИ

Август, 2017



Валдай | Международный
дискуссионный клуб

www.valdaiclub.com

ИНТЕРВЕНЦИИ ВЕЛИКИХ ДЕРЖАВ И БУДУЩЕЕ «ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО ЗАЩИТЕ»

Ованнес Никогосян

Об авторе

Ованнес Никогосян

Кандидат политических наук, приглашенный преподаватель Российско-Армянского университета (Ереван) и Американского университета Армении

Данный текст отражает личное мнение автора, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

Вступление

Может показаться, что прошла уже целая эпоха с тех пор, как Международная независимая комиссия по Косово пришла к выводу, который впоследствии часто цитировался, о том, что интервенция НАТО в Югославии 1999 года была «незаконной, но легитимной»¹. Прошедшие с того момента 17 лет были отмечены многочисленными военными интервенциями различного типа и масштаба, совершенными великими державами. Параллельно происходила идейная разработка давней теории «справедливой войны»² и доктрины гуманитарных интервенций, которая с 2005 года была оформлена в виде концепции «ответственности по защите» (R2P).

Несколько лет тому назад мы утверждали в докладе Международного дискуссионного клуба «Валдай» «Глобальные проблемы для глобального управления» (2014 года),³ что рождение концепции R2P «привело к пересмотру существующих норм международного права и политики профилактики международных преступлений, таких как геноцид, преступления против человечности, военные преступления и этнические чистки, а также преследования и наказания лиц, виновных в совершении этих преступлений»⁴ – и это стало ключевой системной особенностью современной системы международных отношений. С 2005 года СБ ООН принял около 60 резолюций и издал два десятка заявлений председателя, связанных с концепцией R2P. Между тем справедливо отметить также и то, что политика великих держав после окончания холодной войны, и особенно в последнее десятилетие, внесла мало ясности или предсказуемости в военные интервенции, даже в случае совершения массовых зверств и ужасающих преступлений.

Настоящий доклад – это попытка восполнить пробел в критическом осмыслении «эволюции» интервенций великих держав в свете развития и формирования R2P как политической концепции. С этой целью мы будем опираться на предыдущие исследования в области нормативных изменений⁵ или, иначе говоря, правовой эволюции на примере конкретных кейсов⁶ и сделаем выводы о нынешнем состоянии этой концепции, а также попытаемся спрогнозировать дальнейшую динамику в условиях возобновленной геополитической конкуренции на мировой арене.

¹ *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned* // *The International Independent Commission on Kosovo*, Oxford University Press Inc., New York, 2000. URL: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/6D26FF88119644CFC1256989005CD392-thekosovoreport.pdf>

² См.: Brunstetter D., Braun M. *From Jus ad Bellum to Jus ad Vim: Recalibrating Our Understanding of the Moral Use of Force* // *Ethics & International Affairs*. 2013. No. 27. P. 87–106. DOI:10.1017/S0892679412000792

³ <http://valdaiclub.com/files/11463/>

⁴ Konkov A., Nikoghosyan H. *Global Problems for Global Governance* // *Valdai Discussion Club Grantees Report*. September 2014. URL: <http://valdaiclub.com/files/11462/>

⁵ Joel N. *Contested Norms in Peacekeeping* // *Journal of Intervention and Statebuilding*. May, 2017. DOI: 10.1080/17502977.2017.1298546

⁶ Nikoghosyan H. *Government failure, atrocity crimes and the role of the International Criminal Court: why not Syria, but Libya* // *The International Journal of Human Rights*. 2015. No. 19:8. P. 1240–1256, DOI: 10.1080/13642987.2015.1082838

«Военный гуманитаризм» 1990-х годов

В 1990-е годы произошли серьезные изменения в характере международных конфликтов. Новые конфликты отличались более низкой степенью интенсивности и нередко были вызваны внутригосударственным расколом и/или распадом государственности, что вынуждало по-новому взглянуть на типы режимов и на теорию демократического мира⁷, а также на вопросы «государственного суверенитета» в сопоставлении с «правами человека»⁸. Эти конфликты привели к образованию самой быстрорастущей прослойки пострадавшего от войны населения – «сирот конфликта»⁹ – и ко многим другим социальным проблемам. Участие международного сообщества в этих конфликтах принимало разные формы, но не отличалось ясными и четкими критериями или предсказуемостью – от гуманитарной помощи нуждающимся¹⁰ до военных вмешательств, направленных на смену режима. Нехватка ресурсов и средств для стабилизации государства и предотвращения его распада негативно отражалась на уровне насилия и на попытках разрешения конфликта¹¹.

Перспектива «нового мирового порядка», возрожденная эйфорией, наступившей после того, как удалось справиться с агрессией Ирака против Кувейта в 1991 году¹², а также надеждами на глобальный переход (под руководством Запада) к либеральной демократии – вдребезги разбилась в Сомали (1992 год), Гаити (1994 год), Руанде (1994 год), Боснии и Герцеговине (1995 год) и Восточном Тиморе (1999 год). Переформулированная в 1980-х годах усилиями одного из создателей организации «Врачи без границ» Бернара Кушнера, ставшего впоследствии министром иностранных дел Франции, как «право» великих держав выступать в качестве «доброе самаритянина»¹³ – доктрина о «праве вмешательства» была воспринята в штыки многими, особенно в развивающемся мире, который считал саму идею гуманитарных интервенций неприемлемой. Бомбардировки Югославии (Косово) самолетами стран НАТО в 1999 году, последовавшие после многомесячных неудачных попыток Совета Безопасности ООН и ОБСЕ разрешить конфликт мирными средствами, ознаменовали пик полемики вокруг доктрины о гуманитарных интервенциях как исключительного «бремени белого человека». Движение неприсоединения поспешило осудить пост-вестфальский подход к мировому порядку и империализм великих держав в Косово. То же самое сделали Россия и Китай, которые ранее заблокировали принятие резолюций в СБ ООН, поддерживавших

⁷ Maoz Z., Abdolali N. *Regime Types and International Conflict, 1816–1976* // *The Journal of Conflict Resolution*. 1989. No. 33(1). P. 3–35. URL: <http://www.jstor.org/stable/174231>

⁸ Scheipers S. *The configuration of sovereignty and human rights // Negotiating sovereignty and human rights: International society and the International Criminal Court*. Manchester University Press, 2009. 192 p. P. 13–36. URL: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt155j4x9.8>

⁹ Weiss T. *Humanitarian Intervention*. Polity Press, 2007. 196 p. P. 90–91

¹⁰ Syria gives U.N. go-ahead to deliver aid from Aleppo by truck // *Reuters*. 2017. June 14. URL: <http://news.trust.org/item/20170614185421-cnlx9>

¹¹ Bakke K.M., Cunningham K.G., Seymour L.J.M. *The problem with fragmented insurgencies* // *The Washington Post*. 2015. May 13. URL: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/05/13/the-problem-with-fragmented-insurgencies/>

¹² 'This Aggression Will Not Stand' // *The New York Times*. 1991. May 1. URL: <http://www.nytimes.com/1991/03/01/opinion/this-aggression-will-not-stand.html>

¹³ *Humanitarian intervention or imperialism?* // *Al Jazeera*. 2014. November 14. URL: <http://www.aljazeera.com/programmes/headtohead/2014/11/humanitarian-intervention-imperialism-2014111093042592427.html>

интервенцию. Некоторые ведущие американские ученые-правоведы (такие как Майкл Гленнон¹⁴, Томас Франк¹⁵, Антонио Кассесе¹⁶ и другие) расширили дебаты о существовании подобного мнимого «права» и пришли к выводу, что одна лишь нравственная позиция не может быть законным основанием для применения силы в более широком сообществе наций. Китайские и российские авторы никогда не признавали подобного «права». Москва и Пекин настаивали, что СБ ООН должен сохранить за собой главную роль в решении вопросов войны и мира, тогда как принципы невмешательства и государственного суверенитета могут быть пересмотрены лишь в случае принятия резолюций в соответствии с Главой VII Устава ООН при «угрозе миру и безопасности».

Практика 1990-х годов не оставила руководства, которое помогло бы понять решения великих держав о применении или неприменении военной силы в международных отношениях. Цитируя Джона Айкенберри, в 1990-х годах мир внезапно оказался «в состоянии растерянности в условиях новых норм, старых институтов, однополярной власти и неопределенного лидерства...»¹⁷. Большинство интервенций, по мнению некоторых, были реакцией на массовое насилие, но они происходили или слишком поздно (Руанда), или были слишком слабыми (Сьерра-Леоне, Демократическая республика Конго), а иногда формальными (Судан). М. Финнемор убедительно доказала, что характер интервенций изменился за последние 150 лет¹⁸, однако эта эволюция по-прежнему сдерживается геополитикой и национальной повесткой¹⁹. Для преодоления глубокого кризиса, спровоцированного интервенцией в Косово, мировое сообщество задумалось о том, как объединить принцип защиты прав человека с принципом государственного суверенитета применительно к наиболее вопиющим случаям массовых зверств.

¹⁴ Glennon M.J. *The New Interventionism: The Search for a Just International Law* // *Foreign Affairs*. 1999. Vol. 78, No. 3 (May – Jun 1999). P. 2–7. URL: <http://www.jstor.org/stable/20049274>

¹⁵ Franck T.M. *Lessons of Kosovo* // *The American Journal of International Law*. 1999. Vol. 93, No. 4 (Oct 1999). P. 857–860. URL: <http://www.jstor.org/stable/2555351>

¹⁶ Cassese A. *Ex iniuria ius oritur: are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?* // *European Journal of International Law*. 1999. No. 10(1). P. 23–30. DOI:10.1093/ejil/10.1.23

¹⁷ Ikenberry G.J. *The Costs of Victory: American Power and the Use of Force in the Contemporary Order* // *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention* / Albrecht Schnabel and Ramesh Thakur (eds). New York: United Nations University, 2000. P. 86

¹⁸ Finnemore M. *The Purpose of Intervention*. Cornell University Press, 2003.

¹⁹ Torreon B. *Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798–2016* // *Congressional Research Service*. 2016.

Разработка концепции R2P

После серьезной полемики по поводу бомбардировок Югославии силами НАТО (и последовавших исков с обвинениями в использовании обедненного урана²⁰ в бомбах) один из активных сторонников доктрины гуманитарной интервенции – Кофи Аннан, занимавший в то время пост Генерального секретаря ООН – созвал несколько групп экспертов на высоком уровне, чтобы они поставили точку в дебатах о правильном балансе в решении вопросов прав человека и государственного суверенитета. Одна из наиболее цитируемых экспертных групп (Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам) была создана экспертной комиссией, сформированной Гаретом Эвансом (бывшим министром иностранных дел Австралии) и алжирским дипломатом Мохамедом Сахнуном в 2000 году специально для этого. В конце 2001 года (после 11 сентября) они издали свой доклад, где впервые был использован известный термин «ответственность по защите».

Эта новая политическая концепция²¹ была призвана объединить парадигмы государственного суверенитета и защиты прав человека с помощью старой доктрины «народного суверенитета», переместив акцент с произвольной интервенции на профилактику, сотрудничество и восстановление после конфликта. Но главное – эта концепция исключала военное вмешательство в качестве долга или права какой-либо крупной державы по умолчанию. Принцип R2P был включен в Итоговый документ Всемирного саммита (ИДВС) 2005 года (параграфы 138–139) и в Резолюцию Совета Безопасности №1674, принятую в 2006 году, которая увенчала годы председательства Аннана в ООН. Как отмечал следующий Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в своем докладе «Реализация ответственности по защите» (2009 года): «...эта ответственность (защищать наше население) вытекает как из природы государственного суверенитета, так и из *предсуществующих и бессрочных* правовых обязанностей государств» (выдел. – Авт.)²². «Предсуществующие» обязанности стран, помимо всего прочего, уходят корнями к Всеобщей декларации прав человека 1948 года и Конвенции о предупреждении преступления геноцида, особенно к ее Первой статье, согласно которой государства взяли на себя «обязательство предотвращать» преступление геноцида и «наказывать» за него (например, в случае с Боснией и Герцеговиной в 2007 году).

Все согласны с тем, что «ответственность первого порядка любого государства – защищать свой народ», как ее изложил Фрэнсис Денг, бывший специальный советник Генерального Секретаря ООН по предупреждению геноцида²³. В то время как внутригосударственный уровень обязательств в рамках R2P не вносит какой-либо путаницы в жизнедеятельность мирового сообщества, в соответствующем параграфе 139 ИДВС провозглашается готовность мирового сообщества «своевременно

²⁰ 'Up to 15 tons of depleted uranium used in 1999 Serbia bombing' – lead lawyer in suit against NATO // *Russia Today*. 2017. June 13. URL: <https://www.rt.com/news/392126-serbia-lawsuit-nato-depleted-uranium/>

²¹ Luck E.C. *Building a Norm: The Responsibility to Protect Experience* // *Mass Atrocity Crimes: Preventing Future Outrages* / Robert I. Rotberg (ed.). P. 108–128. Washington DC, Brookings Institution Press, 2010.

²² *Implementing the responsibility to protect. Report of the Secretary-General* // UN Doc. A/63/677. 2009. January 12. URL: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/EEF9DE1F698AA70D8525755100631D7C>

²³ *Before the Killing Begins: The Politics of Mass Violence. Documentary by Stanley Foundation*. July 2011. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=fZixMcXKneU>

и решительно предпринимать коллективные действия через Совет Безопасности... на индивидуальной основе..., если мирные средства не приведут к результату, и национальные власти явно не будут справляться со своей задачей защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности».

Именно этот второй, международный, уровень R2P порождает больше всего вопросов и путаницы²⁴, поскольку здесь предпринимается попытка регулировать отношения между государствами в тех случаях, когда фактически совершаются преступления характера R2P, либо возникает опасность их совершения. В докладе Эванса/Сахнуна был изложен принцип пороговых критериев, оправдывающих внешние интервенции по мандату ООН: «массовая гибель людей», вызванная сознательными действиями властей, их халатностью или неспособностью действовать, либо распадом государственности²⁵.

Важно подчеркнуть, что Россия и Китай продолжали настаивать, что суверенитет должен быть руководящим принципом, а СБ ООН – главным органом, решающим, когда наступает «ответственность *реагировать*», тогда как Соединенные Штаты придерживались мнения, что этот принцип должен рассматриваться на индивидуальной основе, чтобы страны не брали на себя обязательства по умолчанию²⁶.

Если обобщить все вышесказанное, то три важнейших качественных характеристики для определения законности и правомерности трансграничного применения силы или угрозы применения силы ради предотвращения массовых зверств – это кто, когда и как. Время интервенции во многом коррелирует с положением дел на месте – о котором можно судить по докладам правозащитных групп, – но главным образом, с национальными интересами осуществляющих интервенцию держав²⁷, особенно в случае конфликтов на африканском континенте²⁸ или на другой периферии.

Понятно, что среди постоянных пяти членов СБ ООН нет единства по поводу того, когда следует осуществлять смену режима или ставить под сомнение государственный суверенитет. На самом деле положение о R2P в ИДВС было попыткой добиться

²⁴ Petcharamesree S. *Human Rights Regime and Mainstreaming the Responsibility to Protect: Challenges and Prospects* // *Global Responsibility to Protect*. 2016. No. 8. P. 133–157. DOI:10.1163/1875984X-00803004

²⁵ MacFarlane S.N., Welsh J., Thielking C. *The responsibility to protect: Assessing the report of the international commission on intervention and state sovereignty* // *International Journal*. 2002. No. 57(4). P. 489–502. URL: <http://search.proquest.com/docview/220857214?accountid=10598>

²⁶ Davtyan A. *The Evolution of Responsibility to Protect through UN Security Council*. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2016

²⁷ Nikoghosyan H. *Government failure, atrocity crimes and the role of the International Criminal Court: why not Syria, but Libya* // *The International Journal of Human Rights*. 2015. No. 19:8. P. 1240–1256. DOI: 10.1080/13642987.2015.1082838.

²⁸ Olsen G.R. 'Great power' intervention in African armed conflicts // *Cambridge Review of International Affairs*. 2015. Vol. 28. Issue 2. P. 229–245. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/ref/10.1080/09557571.2013.867299?scroll=top>

консенсуса²⁹ для отказа от прежней практики операций по смене режима, чтобы начать все с чистого листа. Хотя Китай, США и Россия так и не согласились участвовать в работе основной и постоянно действующей международной палаты, осуществляющей преследование за преступления R2P – а именно Международного уголовного суда (МУС), они тем не менее видят в нем законный орган, который вершит правосудие в случае наиболее ужасающих и массовых злодеяний.

Сам МУС выступил с многочисленными обещаниями положить конец безнаказанности высокопоставленных политических и военных руководителей за зверские преступления, но подвергался многочисленной критике после вторжения в Ирак международной коалиции во главе с США в 2003 году. Суд также критиковали за то, что его мишенью становятся исключительно африканские лидеры, за медленный темп расследований и слушаний и за ограниченное влияние на месте совершения преступлений. К. Хиллбрехт на примере Ливии проанализировал последствия вовлеченности МУС и пришел к выводу, что фактор деятельности Суда не приводит к снижению уровня насилия³⁰. Помимо всего прочего, в 2016 году по МУС был нанесен серьезный удар, когда целый ряд стран заявили о своем намерении больше не участвовать в его работе³¹.

Важно также помнить, что о последствиях вооруженной интервенции нельзя судить без учета поведения иностранных войск, как во время интервенции, так и после нее. Бразилия остается убежденным сторонником принципа «ответственности в процессе защиты» или концепции *RwP* в качестве законодательной эволюции *R2P*³², доказывая, что поведение иностранного правительства и его воинских подразделений должно соответствовать положениям Женевских конвенций и не противоречить цели военных действий, а именно – восстановлению мира в стране. Однако это предложение не получило должной поддержки со стороны других государств. Некоторые страны, такие как США³³, начали подписывать так называемые соглашения по «Статье 98» – то есть двусторонние договоренности о том, чтобы их солдат и военных не передавали МУС для совершения правосудия.

²⁹ *Welsh J. Norm Contestation and the Responsibility to Protect // Global Responsibility to Protect. 2013. No. 5. P. 365–396. DOI: 10.1163/1875984X-00504002*

³⁰ *Hillebrecht C. The Deterrent Effects of the International Criminal Court: Evidence from Libya // International Interactions. 2016. DOI: 10.1080/03050629.2016.1185713*

³¹ *African leaders plan mass withdrawal from international criminal court // The Guardian. 2017. January 31. URL: <https://www.theguardian.com/law/2017/jan/31/african-leaders-plan-mass-withdrawal-from-international-criminal-court>*

³² *Tourinho M., Stuenkel O., Brockmeier S. “Responsibility while Protecting”: Reforming R2P Implementation, Global Society // Global Society. 2016. Vol. 30. Issue 1. P. 134–150. DOI: 10.1080/13600826.2015.1094452*

³³ *Article 98 Agreements and the International Criminal Court // U.S. Department of State Archive. URL: <https://2001-2009.state.gov/t/pm/art98>*

Многосторонние миротворческие операции под эгидой ООН

Вооруженные интервенции, односторонние или под флагом ООН, совершенные с 1990-х годов, приводили к разнородным итогам. Всякий раз, когда миротворцы прибывали в зону конфликта после прекращения огня, но до подписания мирного соглашения, ни одна из миссий ООН со сложными аббревиатурами, не поддающимися запоминанию, не добивалась успеха из-за возобновления боевых действий (например, в Руанде, Боснии, Сомали). Ситуацию удавалось спасти лишь благодаря более значительной односторонней интервенции (как в случае с Либерией, Сьерра-Леоне, Гаити и Восточным Тимором), либо войсками под командованием НАТО. В противовес этому миротворческие усилия ООН, поддержанные другими международными организациями развития, в основном, считались успешными при наличии необходимого финансирования.

В настоящее время проводится 16 многосторонних операций ООН по поддержанию мира. Все они идут в соответствии с резолюциями СБ ООН и размещаются, чтобы осуществлять мониторинг, верификацию и укрепление мирного режима (например, Абьей/Судан, Демократическая республика Конго, Кот д'Ивуар), а в некоторых случаях (например, в Гаити) также координируются усилия по миростроительству. Не вызывает сомнений, что миссии, осуществляемые под руководством одной великой державы, имели более высокую вероятность успеха, чем многосторонние операции с многочисленными участниками и интересами. Среди текущих операций можно отметить как традиционные миссии (Индия/Пакистан, Кипр, Сирия/Силы ООН по наблюдению за разъединением, Ливан, Судан/ЮНИСФА), а также операции второго и третьего поколения (Западная Сахара, Гаити, Либерия, Южный Судан/МООНЮС), перед которыми стоит задача осуществления более комплексных миссий, чем просто контроль за соблюдением режима прекращения огня. Узкие мандаты, предлагаемые Советом Безопасности, в большинстве своем, не приводят к плодотворным переговорам или к разрешению конфликта. Нередко именно шокирующие сознание преступления привлекают внимание международного сообщества, и только в некоторых случаях это приводит к более комплексным усилиям по поиску прорывных резолюций.

В Докладе Генерального секретаря ООН «Будущее миротворческих операций ООН» (2015 года) говорится о том, что «раскол и конкуренция между государствами препятствуют последовательной реакции мирового сообщества, когда в них имеется наибольшая потребность»³⁴. Чтобы обойти геополитику коридоров власти в Нью-Йорке, предлагается переместить операционное планирование миссии из штаб-квартиры в полевые подразделения. Действительно, «передача полномочий полевым подразделениям» может обеспечить лучшую калибровку операций в ответ на кризис, но с учетом высокого уровня недоверия и конкуренции между постоянными членами СБ ООН многосторонние миссии в большинстве своем также останутся неэффективными. Даже в терпящих бедствие регионах, где миротворцы действуют под флагом ООН, часто появляются войска чуждых соседних стран, еще больше осложняющих ситуацию (в качестве примера можно привести конголезские голубые каски, действующие в Центральной Африканской Республике

³⁴ *The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations. A/70/357-S/2015/682. 2015. September 2.*

с 2014 года³⁵). Вовлечение МУС в таких случаях, даже когда пострадавшей стороной является страна-участница Римского статута, до сих пор было медленным и непродуктивным³⁶, несмотря на надежды, что все будет иначе³⁷.

Преобладающей точкой зрения в России на международные миротворческие операции долгое время было мнение, что это политика «двойных стандартов»³⁸. Кремль традиционно является активным сторонником сильной системы ООН, где Совет Безопасности сохранял бы первичную роль миротворца, а страны придерживались принципа государственного суверенитета и невмешательства, зафиксированного в Уставе ООН. Аналогичным образом Китай увеличивает свое участие в традиционных миротворческих операциях в Африке, используя дипломатическое принуждение в отношении вновь обретенных экономических партнеров на континенте, чтобы они принимали у себя миссии по мониторингу ситуации³⁹. С другой стороны, практически все постоянные страны-члены отрекаются от СБ ООН, когда затрагиваются их национальные интересы, и ни одна из этих стран ничего не сделала для того, чтобы продвигать доктрину R2P без ее увязки со своими национальными интересами. Так называемые «хирургические интервенции» в разных конфликтах рискуют стать распространенной практикой. Так, Вашингтон отправил 100 солдат АФРИКОМ, чтобы сражаться с Господней армией сопротивления в Уганде.

Оба Судана – где по состоянию на 2017 год развернуто три миротворческих миссии – это место, полностью оставленное мировым сообществом. Одним из примеров может служить взрывоопасная ситуация в провинции Абьей, богатой нефтью, на границе между двумя Суданами. Работа сил безопасности ООН в Абьей далека от эффективной⁴⁰. Ни присутствие миротворцев ООН, ни внешние силы не сумели объединить Хартум и Джубу, а также кочевые племена миссерия и динка-нгок ни до, ни после обретения Южным Суданом независимости в 2011 году⁴¹. Ограниченные действия ООН на низовом уровне среди простых жителей Абьей – хорошее начало⁴², равно как и уничтожение

³⁵ Russell G. *Peacekeeper battalion in Central African Republic challenges UN 'war' on sexual abuse* // Fox News. 2017, June 9. URL: <http://www.foxnews.com/world/2017/06/09/peacekeeper-battalion-in-central-african-republic-challenges-un-war-on-sexual-abuse.html>

³⁶ ICC prosecutor says C. Africa bloodshed 'must stop now' // AFP. 2017. May 23. URL: <http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-4534966/ICC-prosecutor-says-C-Africa-bloodshed-stop-now.html>

³⁷ Jo H., Simmons B.A. *Can the International Criminal Court Deter Atrocity? Faculty Scholarship. Paper 1686*. 2016. URL: http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1686

³⁸ Амелина А. *Миротворческая деятельность и вопрос статуса России* // Российский совет по международным делам. 2017. 2 июня. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/interview/mirotvorcheskaya-deyatelnost-i-vopros-statusa-rossii/>

³⁹ Olsen G.R. 'Great power' intervention in African armed conflicts // *Cambridge Review of International Affairs*. 2015. Vol. 28. Issue 2. P. 229–245. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/ref/10.1080/09557571.2013.867299?scroll=top>

⁴⁰ *Report of the Secretary-General on the situation in Abyei, UN Doc. S/2015/870*. 2015. November 13.

⁴¹ Hamer A. *Abyei, a non-state entity of post-war Sudanese divide* // Al Jazeera. 2015. July 1. URL: <http://www.aljazeera.com/indepth/inpictures/2015/06/abyei-state-entity-post-war-sudanese-divide-150630111015511.html>

⁴² *Ngok Dinka and Misseriya women support peacebuilding efforts in Abyei* // UNISFA. 2017. February 20. URL: <https://unisfa.unmissions.org/ngok-dinka-and-misseriya-women-support-peacebuilding-efforts-abyei>

некоторых запасов оружия местных военизированных группировок⁴³. Но чтобы эта деятельность принесла реальные плоды, она должна выйти за рамки эффективных фотосессий и достигнуть простых людей⁴⁴. За пределами региона⁴⁵ об этом конфликте мало что известно, поскольку он не освещается СМИ, а местным СМИ вряд ли можно доверять⁴⁶. В большинстве конфликтов на африканском континенте можно наблюдать нечто противоположное «эффекту CNN» – похищения людей, преступления против женщин и детей (в том числе из числа персонала ООН⁴⁷), недоедание и другие беды людей не дают материала для сенсаций в новостной ленте или повода для участия иностранных правительств в судьбах африканских стран. Недавно получивший независимость Южный Судан уже переживает крах государственности: Дарфур полыхает уже много лет, у народа в Нубийских горах по-прежнему один единственный врач⁴⁸, у Омара аль-Башира два ордера на свой арест, выданных прокурором МУС, которые так и не были распечатаны, и в конце этого тоннеля пока ни видно света.

Геополитика возвращается вместе с R2P

Геополитика вернулась на мировую сцену после вторжения в Ирак под руководством США в 2003 году. Спустя четыре года самым ярким напоминанием об этом стали слова Владимира Путина на Конференции по вопросам политики безопасности в Мюнхене 2007 года, где российский президент расставил все точки над «i», заявив, что мировой порядок под руководством США стал нежизнеспособным. Западные средства массовой информации⁴⁹ и правительства достаточно истерично отреагировали на это заявление, решительно осудив ее.

Самым первым стресс-тестом концепции R2P была августовская война на Южном Кавказе (2008 года), когда российские власти сослались на свои обязательства по защите

⁴³ *More weapons and ammunition destroyed in Abyei* // Reliefweb. 2017. June 14. URL: <http://reliefweb.int/report/sudan/more-weapons-and-ammunition-destroyed-abyei>

⁴⁴ *Craig J. Abyei Solution Elusive as UN Extends Peacekeepers' Mandate* // Voice of America. 2016. November 17. URL: <https://www.voanews.com/a/peacekeepers-mandate-extended-but-abyei-solution-elusive/3601046.html>

⁴⁵ *Bubna M. Who Represents the Misseriya and Dinka Ngok of Abyei?* // Enough blog. 2011. April 15. URL: <https://enoughproject.org/blog/who-represents-misseriya-and-dinka-ngok-abyei>

⁴⁶ *Historic meeting of Abyei's Ngok Dinka, Misseriya* // Dabanga. 2016. May 27. URL: <https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/historic-meeting-of-abyei-s-ngok-dinka-misseriya>

⁴⁷ *The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations. A/70/357-S/2015/682*. 2015. September 2.

⁴⁸ *Dr. Tom Catena – 2017 Aurora Prize Laureate* // Aurora Prize. URL: <https://auroraprize.com/en/aurora/detail/11531/dr-tom-catena-2017-aurora-prize-laureate>

⁴⁹ *Boot M. The louse that roared* // Los Angeles Times. 2007. February 14. URL: <http://articles.latimes.com/2007/feb/14/opinion/oe-boot14>

гражданского населения⁵⁰. Однако это не нашло поддержки и понимания ни у авторов этой доктрины⁵¹, ни у других ключевых государств, ни у международных организаций, исходящих из разных правовых и политических предпосылок⁵². Вскоре российские власти отказались от ссылок на R2P и вместо этого прибегли к аргументации «спасения соотечественников» – нечто, что стало руководящим принципом политики России на постсоветском пространстве⁵³ в следующем десятилетии⁵⁴. Подобные действия перекликались с практикой на американском континенте в 1980-х годах. Отказ международных организаций по развитию работать в Абхазии и Южной Осетии стал ярким свидетельством геополитического водораздела в системе международных отношений.

Геополитика превратила понятие R2P – только формирующуюся политическую норму предотвращения зверств – в еще одну расхожую фразу для оправдания применения силы. Хотя главный постулат – это способность существующих правительств защищать население своих стран, акцент снова переместился на смену режима. Главная полемика между великими державами сводится лишь к способности или готовности правительств защищать свое население. Лучше всего это проявилось на примере Ливии и Сирии, поскольку великие державы по-разному отнеслись к происходящему в этих двух странах⁵⁵.

Ливия

В феврале и марте 2011 года члены СБ ООН достигли консенсуса в вопросе о том, что полковник Муаммар Каддафи и некоторые одиозные представители его режима должны подвергнуться международному преследованию по обвинению в преступлениях, совершенных в Бенгази. За этим последовала вооруженная интервенция, которая в конечном итоге «переродилась в попытку сменить режим», как это обрисовал бывший представитель Индии в ООН Хардип Сингх Пури в своей книге «Опасные интервенции». Две похожие резолюции по Ливии в ходе «арабской весны» 2011 года быстро привели к отстранению полковника Каддафи от власти и его жестокому убийству повстанцами.

Ограниченные усилия по государственному строительству в Ливии после смены режима оставили эту страну в полном хаосе, беззаконии и этническом расколе.

⁵⁰ Jurado E. *A responsibility to protect?* // *New Statesman*. 2008. August 15. URL: <http://www.newstatesman.com/asia/2008/08/russia-international-georgia-2>

⁵¹ Evans G. *Russia and the 'responsibility to protect'* // *Los Angeles Times*. 2008. August 31. URL: <http://www.latimes.com/la-oe-evans31-2008aug31-story.html>

⁵² *International Coalition for Responsibility to Protect*. URL: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/133-europe/1815-global-centre-for-r2ps-background-note-on-georgia-and-russia>

⁵³ Zakem V., Saunders P.J. *How Russia Views Its 'Compatriots' in the Near Abroad* // *The National Interest*. 2016. March 17. URL: <http://nationalinterest.org/feature/how-russia-views-its-compatriots-the-near-abroad-15516>

⁵⁴ Подробнее см.: Grigas A. *Beyond Crimea*. Yale University Press, 2016.

⁵⁵ Nikoghosyan H. *The Upheavals in Libya and Syria, and their Impact on "Responsibility to Protect" Doctrine* // *Turkish Policy Quarterly*. 2013. Vol. 12. No. 1. P. 109–118. URL: <http://turkishpolicy.com/Files/ArticlePDF/the-upheavals-in-libya-and-syria-and-their-impact-on-responsibility-to-protect-doctrine-spring-2013-en.pdf>

Интервенция в Ливии сама по себе состоялась из-за черно-белого понимания резолюции⁵⁶ СБ ООН №1973, а злоупотребления, совершенные под прикрытием пункта о «принятии всех необходимых мер», привели к углублению недоверия среди пяти постоянных членов СБ ООН. По сути, именно злоупотребление Резолюцией (принятой в 2011 году) убедило Москву и Пекин в том, что нельзя допустить аналогичный сценарий в Сирии, несмотря на одиозное повстанческое движение, вскоре переродившееся в ИГИЛ, а также заключения специальной Комиссии по Сирии Совета ООН по правам человека относительно преступлений против человечности на территории этой страны. В настоящее время, похоже, в экспертном сообществе имеется консенсус по поводу провального управления интервенцией в Ливии, что не только привело к большему числу жертв, чем при режиме полковника Каддафи, но и к фактическому расколу страны и распространению распада государственности на север Мали, чему французские войска были вынуждены противодействовать в 2013–2014 годах.

Сирия

Говоря по существу, если Ливия в начале давала надежду на продвижение концепции R2P, то Сирия вернула нас к нулевой точке.

Россия, Китай, Иран и некоторые другие государства, озадаченные ливийским сценарием, настаивали на том, что существующий в Сирии режим достаточно стойкий, чтобы защищать гражданских лиц от повстанцев и террористических группировок, тогда как западные государства утверждали, что угрозой является сам президент Башар Асад, прибегая к привычной риторике о необходимости смены режима. За шесть последовавших лет Сирия стала эпицентром геополитической борьбы между Россией, США, некоторыми странами ЕС, Турцией и другими ближневосточными странами.

Единственное предложение, с которым согласились все пять постоянных членов СБ ООН после 2011 года – это российская инициатива по вывозу запасов химического оружия из Сирии в 2013 году⁵⁷, что, однако, не помешало применению самодельных бомб в этой стране в 2017 году⁵⁸. В итоге США, Франция и Великобритания обвинили Россию во многих грехах⁵⁹. С самого начала кризиса в 2011 году Россия (неявно поддерживаемая Китаем) вступила в конфронтацию с США, Францией и Великобританией. Пропагандистские войны, которые вели кабельные сети и политически мотивированные группы

⁵⁶ Nikoghosyan H. *The Upheavals in Libya and Syria, and their Impact on “Responsibility to Protect” Doctrine* // *Turkish Policy Quarterly*. 2013. Vol. 12. No. 1. P. 109–118. URL: <http://turkishpolicy.com/Files/ArticlePDF/the-upheavals-in-libya-and-syria-and-their-impact-on-responsibility-to-protect-doctrine-spring-2013-en.pdf>

⁵⁷ Bendavid N. *Removal of Chemical Weapons From Syria Is Completed* // *The Wall Street Journal*. 2014. June 23. URL: <https://www.wsj.com/articles/removal-of-chemical-weapons-from-syria-is-completed-1403529356>

⁵⁸ Barnard A., Gordon M.R. *Worst Chemical Attack in Years in Syria; U.S. Blames Assad* // *The New York Times*. 2017. April 4. URL: https://www.nytimes.com/2017/04/04/world/middleeast/syria-gas-attack.html?_r=0

⁵⁹ Chulov M., Shaheen K. *Syria chemical weapons attack toll rises to 70 as Russian narrative is dismissed* // *The Guardian*. 2017. April 5. URL: <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/04/syria-chemical-attack-idlib-province>

активистов (например, Сирийский центр мониторинга за соблюдением прав человека⁶⁰), углубили недоверие, неопределенность и безответственность при расследовании зверских преступлений в Сирии и других местах.

Хотя внешние силы отказались от риторики в духе R2P, они тем не менее придумали свои предлоги для вторжения в Сирию. Если для Кремля это было двустороннее соглашение с Дамаском, подписанное в сентябре 2015 года, позволяющее военное присутствие в стране и операции против ИГИЛ⁶¹ на основе взаимного согласия, то ряд других стран осуществляли вторжение и частые бомбардировки сирийской территории произвольно, подчас (по политическим причинам) не делая особых различий между ИГИЛ и правящим режимом. В этой ситуации Россия остается единственным легитимным миротворцем в этом кризисе, также спонсируя переговоры между политическими группами в самой Сирии, поскольку другие сражаются, как считается, лишь в порядке самообороны, что подчас напоминает классическую гоббсовскую ловушку в виде «войны всех против всех».

Выводы

Концепция R2P не будет жизнеспособной без подлинного сотрудничества великих держав и координации усилий международных организаций. В 1990-е годы мы были свидетелями односторонних интервенций, которые почти никогда не приводили к разрешению конфликтов и, конечно же, никогда не смогли бы предотвратить их.

Геополитическое соперничество нынешнего времени, усугубляемое общей неопределенностью и ростом популизма в мировом масштабе, вытеснило с первых новостных полос предотвращение зверств и преступлений против человечности. Экономические проблемы в странах, традиционно принимавших самое активное участие в программах помощи в развитии, приводят к тому, что гораздо меньше внимания уделяется нуждающимся, за исключением постоянных сообщений в новостях о «пострадавших среди гражданских лиц»⁶².

Медиа революция, включая кабельные новостные каналы и интернет-СМИ, повысила общую осведомленность о зверских преступлениях и усугубила разногласия между великими державами. Противоречивые нарративы об одних и тех же эпизодах конфликтов,

⁶⁰ *Who is behind Syrian Observatory for Human Rights? Nimrod Kamer investigates for RT // Russia Today. 2015. October 2. URL: <https://www.rt.com/news/317372-nimrod-kamer-syrian-observatory/>*

⁶¹ *Запрещена на территории РФ.*

⁶² *Shafer J. Cable News Loves War // Politico Magazine. 2017. April 8. URL: <http://www.politico.com/magazine/story/2017/04/cable-news-loves-war-215005>*

взаимное отрицание и обвинения стали новой нормой. Ливия, Украина, Сирия и другие кризисы получают совершенно разное освещение в России, США, Китае и Европе. Например, Стивен Кинзер назвал сирийскую войну «одним из позорнейших эпизодов в истории американской прессы»⁶³. Другие обвиняют в аналогичных грехах российские СМИ.

В итоге есть риск того, что концепция R2P снова может сузиться до чисто военных интервенций, хотя фактически в начале была поставлена задача избавиться от подобной практики. Если эта траектория продолжится, то R2P так и останется лишь предложением для умножения военных интервенций под вводящими в заблуждение лозунгами, при том что страны, осуществляющие интервенции, будут пытаться приукрасить свои намерения с помощью целенаправленных заявлений в социальных сетях и СМИ.

Последнее, но не менее важное замечание: большинство современных конфликтов, если не все, происходят внутри стран, где зверства и преступления против человечности (а также угроза подобных преступлений) являются следствием недееспособности государственных институтов. Следовательно, внешняя интервенция, не подкрепленная согласованными усилиями по стабилизации страны после конфликта и государственному строительству с помощью международных организаций, является лишь проявлением силовой политики и не имеет ничего общего с поддержанием мира и безопасности во всем мире в духе Устава ООН. Невыполнение обязанности по восстановлению нации, разрушенной внутренним конфликтом, становится питательной почвой для более разрушительного конфликта в будущем: то, что произошло с Ираком после 2003 года и с ИГИЛ в 2017 году, каждый день свидетельствует об этой непреложной истине.

⁶³ Kinzer S. *The media are misleading the public on Syria* // *Boston Globe*. 2016. February 18. URL: <https://www.bostonglobe.com/opinion/2016/02/18/the-media-are-misleading-public-syria/8YB75otYirPzUCnlwaVtcK/story.html>

#Valdaiclub

 [ValdaiClubRu](#)

 [ValdaiClubRu](#)

ru.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ