

ОБНОВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: ПРОГРАММА РЕФОРМ

В статье проведен анализ историко-политического генезиса ООН. Раскрыты направления программы реформ – устойчивое развитие, предотвращение конфликтов и культура мира.

Радикальные перемены в сфере международных отношений, наблюдаемые с середины 80-х годов прошлого столетия, выдвинули на первый план вопрос реформы Организации Объединенных Наций в новых международных условиях, характеризующихся процессами глобализации и фрагментизации. Складывается устойчивое впечатление, что ни структура, ни методы работы ООН не только не учитывают характера эволюции международной системы, но и не реагируют на нее. Как видно, до сих пор ООН устраивало, что ей приходится заниматься вопросами и решать те проблемы, которые были первоочередными во времена холодной войны. Массированные, а зачастую чрезмерное использование дорогостоящих операций по поддержанию мира, которые не сопровождались выработкой соответствующей политической стратегии и сопутствующих средств, усиливали критику основной системы, которую обвиняют в том, что на проблемы радикально иного характера и происхождения она дает все те же старые ответы.

Международная система после холодной войны характеризуется исчезновением «угрозы», логики противостояния, как и отказом от прежней системы приоритетов, утратой ею смысла в новой системе «малые идеологии», которые несли с собой планы и надежды на будущее, а также возможность альтернативного выбора. Есть основания говорить об утрате смысла и отсутствии федеративного проекта глобального масштаба. Взамен мы имеем дело с многочисленными «микросмыслами», способствующими мозаичному разрастанию «кодексов» и «правил», с которыми никто не станет считаться. Эта тенденция есть следствие фрагментации мира, за которой следует все большая атомизация общества и в которой больше место получают индивидуальные, а не коллективные движущие силы. Подобные явления, ведущие к усложнению мировой картины, некоторые авторы называют «кризисом цивилизации». У этого кризиса три различных аспекта: кризис национальной государственности, общественный кризис (который одновременно является кризисом взаимопонимания и доступности информации), а также кризис человека [1].

Таким образом, перед ООН сейчас стоит серия проблем, появление которых разработчики Устава ООН не предвидели. Как замечает Ричард Понсио, в тексте Устава 1945 г. отсутствуют такие слова, как «народонаселение», «миграция», «голод» и «окружающая среда» [3]. Нет там и слова «развитие», хотя в Уставе уже говорится о необходимости «способствовать» социальному прогрессу и предусмотрено создание Экономического и социального совета. Естественно, что с 1945 г. проблемы и озабоченности изменились. ООН должна быть способна ответить на эти изменения в трех областях (политической, экономической и социальной), о которых идет речь в Уставе. По словам Гасана Саламе, «с этих пор дипломатам, ученым и стратегам следует заняться анализом длинного списка конкретных ситуаций, где суть дела не в том, чтобы обнаружить «руку Москвы» или «агентов ЦРУ», а в том, чтобы понять проблемы обществ, пребывавших в упадке, состоянии территориального распада и развала государства [4]. На сегодня и на завтрашний день вызов состоит в том, чтобы понять многомерность реальности и сделать возможным осознание комплексных ситуаций. Чтобы добиться этого, важно избегать частных решений специфических проблем или ограничения таких решений какой-то одной областью. На самом деле нет таких проблем, с которыми можно было бы справиться только на политическом уровне, так как политическая, экономическая и социальная сферы тесно связаны между собой. Напротив, для понимания некоего явления нужно задать себе вопрос о его причинах, а также

взаимосвязи между различными действующими лицами, то есть о политике, войне, законе, экономике, культуре, морали ... и охватить целое единым и прямым взглядом [5]. Это особенно способствовало бы лучшему пониманию межгосударственной природы большинства нынешних конфликтов и их глубинных причин.

В Уставе 1945 г. не была предсказана проблема внутригосударственных конфликтов или конфликтов более низкого уровня. За 60 прошедших лет такие конфликты превратились в эпизоды конфронтации между Востоком и Западом и в идеологические войны, попытки урегулирования которых наталкивались на хорошо известную Ст. 2 (7) Устава, где говорится, что Устав ни в коей мере не дает ООН права вмешиваться в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства. Ныне преобладающие внутригосударственные или гражданские войны сопровождаются диффузными формами насилия – распространением военизированных отрядов (что ведет к приватизации насилия), криминализацией политики, убийствами гражданского населения, терроризмом, геноцидом, что лишает смысла все прежние аналитические схемы и межгосударственные отношения. У подобных «разлагающихся», «вырождающихся» или «анархических» конфликтов больше нет никаких правил. Скорее они принимают формы рассеянного насилия. Но такое насилие, даже если оно имеет место внутри отдельной страны, касается не только этой страны. Оно требует внимания всего мира. Под вопросом оказываются взаимоотношения между национальным суверенитетом и уважением прав человека. «Гуманитарная интервенция», осуществленная НАТО в Косово, как мы видели, шла вразрез священному принципу национального суверенитета. Однако критерии, на которые ориентировались при начале данной интервенции, не применяются к каждому конфликту или кризису в мире, и «международное сообщество» все еще вмешиваются слишком поздно, после того как, уже произошли массовые убийства – как, например, в Восточном Тиморе.

«Эффективное применение народного суверенитета – требует создания «международного гражданского общества», которое было бы организовано и структурировано лучше, чем то, что существует сейчас. Эмбрион Международного гражданского общества возник на важнейших конференциях ООН (и прежде всего во время саммита в Стамбуле), в ходе которого местными властями, неправительственными организациями (НПО), представителями частного сектора была создана серия консультативных собраний, «выводы которых излагались в докладах и рекомендациях, способных оказывать прямое воздействие на переговоры» [5], где участвовали неправительственные организации, а также несколько ассоциаций, частный сектор, представители местных сообществ, научные сообщества и эксперты. Это вновь произошло и на «Форуме тысячелетия» в мае 2000 г. который свел вместе представителей всех НПО и других групп гражданского общества, выработавших предложений для Саммита и пытавшихся создать такую организационную структуру, используя которую, народы мира могли бы эффективно участвовать в принятии решений на глобальном уровне. Конференция ВТО в Сиэтле также продемонстрировала потенциальную силу организованного международного гражданского общества.

Главный вопрос в том, сумеет ли такое общество действенно и последовательно оценить решения и акции государства. Можно только сказать, что вовлечение представителей гражданского общества в дебаты и в работу ООН способно до некоторой степени помочь в сдерживании мощи ведущих государств и снижении напряжения между всеобщностью и национальным суверенитетом. Проблема в том, что интеграция негосударственных действующих лиц в соответствующие процессы останется незавершенной, неровной. Она происходит в условиях подчинения доброй воле государств, в особенности со стороны основных органов ООН. Например, Подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств (вспомогательный орган по правам человека) вовремя своих ежегодных дебатов предоставляет слово прежде всего неправительственным организациям. То, что верно для неправительственных организаций, справедливо и в отношении роли малых государств. К примеру, всегда ли положения Ст. 31 и 32 Устава выполняется в отношении участия государств, не входящих в состав Совета Безопасности, в его обсуждениях? Даже если учесть такое участие

реальностью, имеют ли идеи, озвучиваемые этими государствами, реальное влияние на «предварительные решения», которые чаще всего называются постоянными государствами членами Совета Безопасности за закрытыми дверями? В этом случае, как и во многих других, одно только жесткое принуждение к соблюдению статей Устава уже привело бы к серьезному улучшению положения и сократило возможности использования инструментального подхода к ООН, к которому прибегают крупнейшие державы.

Названные международные перемены вызывают напряженность, которую трудно регулировать. Они составляют также ключевые вызовы, с которыми приходится иметь дело в начале XXI в., кроме того, они выносят на поверхность разнообразие сил и действующих лиц, вовлеченных в международные дела и связанные с этим структурные парадоксы. Существует напряжение между транснациональным и межгосударственным уровнями, между суверенитетом и вмешательством, между противоречащими друг другу интересами, между медлительностью государств и быстрой реакцией других действующих лиц, между целесообразностью, мечтами и надеждами, между силой и властью с одной стороны и справедливостью и равенством – с другой, между всеобщностью и индивидуализмом или сепаратизмом, между интервенцией, нейтралитетом и нейтральностью. Именно в данном контексте напряжений и адаптации ставится под вопрос полезность ООН. Всемирная Организация, выполняя свою посредническую и регулирующую роль и обеспечивая связь между всеми действующими лицами международной системы, должна быть способна облегчить такую адаптацию. Поэтому реформа Всемирной Организации требует и структурной адаптации, которая принесла бы большую действенность и большую логичность действий и концептуальной адаптации, сообщающей смысл коллективному проекту.

Все более убеждаемся, что для повышения своей действенности и авторитета ООН должна сосредоточиться на том, что ей удастся лучше всего, и что она действительно может делать. Иначе говоря, ей следует добиться максимум на том ограниченном пространстве, которое оставили ей государства–члены. Именно в отдельных промежутках межгосударственных отношений, где в целом по-прежнему царят неравенство и соперничество, робко появляются элементы всемирного, или по крайней мере универсалистского, осознания проблем умения их решать и солидарной готовности к этому. Сегодня ООН должна восстановить согласованность и скоординированность своих действий, Организации следует вернуться к тому методу своего функционирования и лидерства, в котором общим знаменателем выступали бы предвидение и предотвращение конфликтов. Решение этих двух задач не приведет к отказу ООН от своих действий по поддержанию мира. Напротив, оно подкрепит их. Чтобы Организация не отставала от изменений в международной сфере, чтобы она действовала, а не реагировала на действия других, предлагаются три направления реформы ООН.

Действия ООН должны быть подчинены следующей триаде: устойчивое развитие, предотвращение конфликтов и культура мира. Данную триаду необходимо внедрить в широкую концепцию международной безопасности и в представления о долговременной перспективе. По заявлению Б.Бутроса-Гали, ООН должна наращивать «превентивные действия, чтобы лучше контролировать настоящее, и перспективные действия, чтобы лучше подготовиться в будущем» [6].

Развитие – наиболее прочная основа для мира. Устойчивое развитие – это то, что отвечает потребностям настоящего, не подрывая при этом способность будущих поколений удовлетворить свои собственные потребности. Оно должно быть прежде всего нацелено на человека, подчиняться заботе об окружающей среде и быть признано как одно из основных прав человека. Для этого ему необходима поддержка и широкое общественное признание или глубокая моральная приверженность, и более действенные меры в политике. Правительства самых богатых государств обнаруживают, что не всякое решение можно найти в экономике и что нужно сделать что-то для бедных государств и для беднейших регионов или групп населения внутри отдельных стран. Саммит «Большой восьмерки» в Кельне выразил желание углубить партнерство в делах развития между развивающимися и развитыми странами, а также многосторонними организациями. Такое партнерство имело бы целью устойчивое развитие и ликвидацию

нищеты. Оно основывалось бы на чувстве солидарности – ведь «мир у себя дома ... невозможен без мира за рубежом и сотрудничества между нациями» [7]. Однако, многое еще предстоит сделать, прежде чем удастся увеличить средства, выделяемые промышленно развитыми странами на цели развития, до 0,7% их ВВП в 1997г.

Богатые страны выделили на помощь развитию 44 млрд. долларов, что составляет только 0,21% их ВВП. Это самая низкая цифра за период, начиная с 50-х годов. Необходимо подчеркнуть тот факт, что развитая экономика дает больше преимуществ в партнерстве, торговых взаимоотношениях и достижении экономической (а, следовательно, и политической) стабильности, чем экономика развивающаяся. Выделение средств на развитие из государственных бюджетов нельзя полностью заменить частными инвестициями, которые слишком избирательны и требуют слишком большей отдачи.

Кроме того, развитие подразумевает не только повышение хозяйственной и технологической конкурентоспособности, но также главным образом лучшие условия жизни для населения, т.е. улучшенное жилье, возможность получить образование, соответствующие санитарные условия и большую заботу об окружающей среде. Поэтому ООН следует проводить в жизнь последовательную стратегию развития, которая обеспечивала бы более надежную координацию между различными. В этих целях важно было бы вдохнуть новую жизнь в Экономический и Социальный совет, преобразовав его в Совет экономической безопасности. Этот Совет занимался бы вопросами развития и облегчал сотрудничество, а также координацию действий международных организаций и государств и других, занятых в данной сфере факторов (НПО, ассоциаций, региональных объединений), обеспечивая тем самым наибольший успех от реализации проектов. Прежде всего, соответствующие проекты должны учитывать пожелание местного населения и помогать ему создавать и укреплять гражданское общество. В то же время местное население должно получать все, что требуется для технологического прогресса. В формулы развития нужно интегрировать ограничители по экологическим показателям (например, состоянию воды, повышению плодородия почв и уровню урбанизации). Северным странам следует поделиться собственными достижениями, своим опытом и экспертными знаниями, что, между прочим может остановить или прекратить утечку мозгов с юга. Короче говоря, исключительно важно, чтобы самые богатые страны помогали бедным развивать их собственный, технологический и людской потенциал. Поэтому, как сказал Жан Польт Мартоз, «в вооруженном вмешательстве по гуманитарным основаниям мир нуждается меньше, чем в общемировой помощи» [8].

Второй опорой в действиях ООН может стать Превентивная дипломатия (в формах создания миссий для сбора фактов, превентивного развертывания вооруженных сил, организаций офисов мира и посредничества) – это еще один набор методов предотвращения. Использование этих методов происходит на базе широкого понимания существа международной безопасности. Предотвращение не сводится только лишь к контролю над вооружениями, мирному урегулированию разногласий, разоружению (в особенности, через введение запрета на использование и производство фугасов). Оно касается также экономической, общественной и культурной безопасности. С одной стороны, нужно отдавать предпочтение долговременному в противоположность чрезвычайному, с другой – вернуть себе способность находить ответы на предостережения и научиться погружаться в неопределенное. Проблема информированности является для ООН ключевой, так как информация находится в сердцевине всякого действия, а анализ имеющихся данных управляет его оформлением. Информация должна быть не только независимой, но также как более точной, детализированной, полной и без изъятий. Ее необходимо постоянно обновлять. ООН не может ограничиться получением официальных данных от государств-членов, рискуя при этом прийти иногда к плохо продуманным или ошибочным выводам. Напротив, ООН следует лидировать в анализе, который учитывал бы все аспекты проблемы, устанавливал ее основные корни, избегая при этом стереотипов оценочных суждений и этноцентризма. Все это необходимо, чтобы обеспечить объективность ООНовского подхода, развить способность Организации к экспертизе, дать решающий толчок к созданию системы раннего предупреждения. Сбор разнообразий информации из нескольких источников и проведение полевых исследований помогают осознать сложные ситуации, приводят к пониманию обществ и позволяет действовать, прежде чем какой-то конфликт разразится. В дополнение к этому, данный метод, базируется на близости к месту действия, придает

силу чувству собственной защищенности у местных жителей, а также повысит доверие к работе органов ООН, которые окажутся ближе к заботам и интересам местного населения, такого рода превентивное действие производится в течение длительного времени, в предвидении возможности каких-то событий. Для него никогда не наступает конец. Ему присуще постоянная переоценка и нововведения. Это превентивное действие должно примирять между собой универсальные ценности и сепаратистские устремления и продвигать идею прогресса, одновременно сочетая традицию и современность.

Если считать предотвращение вторым аспектом налаживания мира, то привитие обществу «культуры мира» - третий его аспект. Более того, именно оно составляет наиболее действенное средство борьбы с окружающей «культурой насилия», хотя, вероятно, и наиболее сложное в применении. «Культура мира» противостоит воинственному поведению, предрассудкам. Отсутствию взаимопонимания и нетерпимости. Отвергнуть «культуру насилия» значит, поставить вне закона вооруженные столкновения, использование силы при разрешении споров, любые акты насилия. «Культура мира» предполагает ненасильственное урегулирование кризисов и конфликтов. Она означает следование демократическим процедурам, уважение основных прав человека, участие всех слоев общества в конструктивном диалоге. Понятие культуры мира отдает особое место в ежедневном мирном строительстве участию отдельных людей. В каком-то смысле это именно то, что Норберт Роуперс назвал «транснациональным вызовом» [9].

Для реализации подобных действий необходимо, чтобы ООН взяла на себя роль международного регулятора, приводящего в движение и фокусирующего энергию, нацеленную на реализацию экономических, общественных, культурных устремлений, а также поддерживающего ее на должном уровне. В контексте подобной перспективы глобализация торговых, финансовых, технологических или культурных обменов перестает быть препятствием или фактором разграничения и становится преимуществом, от которого выигрывает. Координация факторов глобализации должна сочетаться с защитой мирового культурного наследия человечества, с сохранением его разнообразия, являющегося необходимым условием для достижения большей взаимной терпимости и лучшей интеграции. Эти действия должны рождаться в процессе успешного функционирования администрации ООН при более автономном руководстве Организацией. Они могут способствовать развитию всех аспектов укрепления мира.

Существует масса возможностей, позволяющих придать ООН, ее системе и действиям больший авторитет, убедительность и эффективность. Это чрезвычайно важно для улучшения условий жизни на нашей планете и для понимания, какого рода факторы появляются на международной сцене. Чтобы противостоять отсутствию политического мужества и воли (иногда отражающего отсутствие доброй воли со стороны государств), в центрах и структурах, занимающихся перспективными исследованиями, нужно тщательно изучать способы предотвращения кризисов и контроля состояния наших обществ. Обдумывание реформы системы ООН на деле охватывает более широкий круг тем: оно касается также выработки нового взгляда на наши взаимоотношения со временем, на способы эволюции или изменения функционирования демократии (в направлении предоставления более широких возможностей участия для всех), осознание общности судьбы всей планеты, обретения нового существа общего интереса. ООН может вновь стать сильной, если действующие лица международной сферы сумеют ответить на вызов, связанный с необходимостью переоценить идеал, не утратив при этом связи с реальностью.

И, главное, не нужно забывать, что реформа, как утверждал Кофи Аннан это не событие, а процесс – процесс весьма сложный и долгий призванный сохранить фундаментальные основы Организации и вместе с тем обеспечить ее адаптацию к условиям изменяющегося мира.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аннан К. Годовой доклад о работе Организации, 2001 год /Пер. К.А. Аннан. Ген. Сек. ООН. –Нью-Йорк: Департамент Обществ. –С.130.
2. Аннан К. Проблема вмешательства: Выступление Ген. Сек. ООН /Пер. К.А. –Н.-Й. –С.99-50.

3. Понсио Р.Ж. Переговоры о новом ООН. Ст.109 форум Флечера по мировым событиям, Зима/Весна, 1996, №20(1). –С.152.
4. Новоселов А. Как вдохнуть новую жизнь в ООН ? //Мировая Экономика и Международные Отношения, №11, 2001.-С.18 -25.
5. Бинде Ж. Горный саммит: Уроки Истамбула //Будущее, 1997, №29 (3). –С.218 – 227.
6. Крылов Н.Б. Принципы участия государств в системе ООН /Н.Б.Крылов, 1986.- С.98 - 107.
7. ООН к саммиту тысячелетия //Мировая Экономика и Международные Отношения №9, 2002.
8. Мартоз Ж.П. Все изменилось кроме нас самих. ГРИП. Октябрь, 1995. –С.174 – 186.
9. Токоев К. ООН – Полвека служения миру. –Алма-Ата, 1995. –С.34 – 48.