

М.В. Братерский

Миротворчество и развитие в контексте демократизации современного мира: Уточнение существующей парадигмы¹

Аннотация. Текущая дискуссия о путях демократизации современного мира затрагивает не только базовые, но и прикладные вопросы международных отношений. В частности, в фокусе внимания снова оказался вопрос о путях и методах развития, а также о развитии институтов, которые должны это развитие гарантировать. Принятая сегодня за основу международной политики в этом вопросе парадигма предполагает строительство институтов развития, в том числе системы безопасности, по образцу и под руководством современных рыночных демократий. Новые региональные державы скептически относятся к таким подходам и настаивают на такой модификации подходов к развитию, которая исходила бы из политического равенства развитых и развивающихся государств, отталкивалась в большей степени от национального опыта и ценностей развивающихся стран и не способствовала нормативной и институциональной экспансии Запада.

Abstract. Modern discussion on the democratization of the world touches upon fundamental and applied problems of international relations. Among other issues, the discussion today focuses on the methods and strategies of development, as well as on institutions which will guarantee development. The development concept

¹ Данная статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ 14-07-00059 – Политические функции региональных экономических объединений в современном мире.

underlying modern development strategies insists on the establishment of development institutions – including Security Sector ones – following the model and using the guidance of modern market democracies. Emerging powers view this approach with skepticism and insist on the deep modification of development strategies to guarantee political equality of developed and developing nations. This view also insists that development should be based on national experience and values of developing nations and it should not facilitate normative and institutional expansion of the West.

Ключевые слова: демократизация, миростроительство, сектор безопасности, модель либерального мира.

Keywords: democratization, peace-building, security sector, liberal peace model.

В последние несколько лет дискуссия о демократизации современного мира приобрела новую остроту. Принципу демократизации как идее распространения политической демократии западного типа на другие страны был брошен концептуальный вызов в виде принципа демократизации как формы взаимоотношений между государствами, где все участники международного процесса равны и никто не обладает особыми политическими и экономическими правами. Первая из указанных позиций предполагает моральное, политическое и этическое превосходство рыночных демократий над странами с иным внутренним устройством, так как рыночные демократии находятся на «правильной стороне истории»; второй принцип отодвигает вопросы внутреннего устройства государств на задний план и фокусируется на вопросе суверенитета и равенства государств в международной системе.

Дискуссия о двух версиях демократизации ведется и на глобальном, и на прикладном уровнях. В глобальной дискуссии ставятся вопросы организации системы международных отношений и мирсистемы в целом, на прикладном уровне ведется спор об отдельных аспектах международных отношений, таких как, например, подходы к реформированию мировой валютной системы или принципы, лежащие в основе международной политики развития и помощи.

Эта дискуссия принципиальна, за ней стоят фундаментально разные идеологические позиции и диаметрально разное видение современного мира. Либеральная традиция в ее современном не-

олиберальном варианте настаивает на ценности сотрудничества между государствами, которое обеспечивается наличием гегемона и общностью ценностей (либеральных и рыночных). Другая точка зрения, близкая к реализму, не признает верховенство одного государства или группы государств (Запада) и настаивает на суверенитете государств, их праве самим определять параметры политической и экономической системы, а также руководствоваться собственными ценностями и представлениями.

Различия в понимании природы международных отношений и устройства современного мира еще сильнее проявляются в прикладных вопросах. С точки зрения современного неоллиберализма, рыночные демократии олицетворяют силы добра, они являются высшей формой исторического прогресса, и их интересы и ценности имеют приоритет перед всеми другими интересами и ценностями, которые не признаются. Международный мир (главный вопрос международных отношений) должен обеспечиваться последовательным распространением рыночно-демократической модели на другие государства; проблема развития решается построением современной рыночной экономики, основанной на демократических институтах, и включением страны в систему глобальной открытой торговли; социальное и политическое развитие состоит в переносе специфической западной модели на страны, которые ей пока не соответствуют.

Развитие должно осуществляться под патронажем и по примеру стран, которые уже достигли высот в своем развитии, а именно развитых стран Запада. Перестроение национальных политических и общественных систем и институтов по образцу развитых стран гарантирует социальный и политический прогресс, экономический рост, мир и процветание, бесконфликтную международную среду.

По этому принципиальному для мировой политики вопросу не только нет согласия, но и усиливается дискуссия, в которой страны Запада противостоят достаточно аморфной, но многочисленной группе стран Незапада (БРИКС, МИНТ, АСАН, многие страны Африки и Латинской Америки). Ниже мы хотим обратить внимание на один из аспектов этой дискуссии, который затрагивает место национальной системы безопасности среди институтов

развития стран, страдающих от внутренних конфликтов и социально-экономической отсталости.

Развитие в мировой политике

В середине – конце 1950-х годов, когда более-менее устойчиво проявились базовые черты постколониального мира, и западная и советская общественные науки столкнулись с не существовавшей ранее проблемой, названной проблемой развития. И Советский Союз, и объединенный Запад по разным причинам были заинтересованы в развитии тогда еще Третьего мира, и им нужно было ответить на вопрос: почему одни страны и общества развиваются сравнительно гармонично и достигают процветания, а другие – живут в бедности, демонстрируют низкие или нулевые темпы экономического роста и страдают от постоянных внутренних конфликтов и насилия?

При том что западная и советская наука стояли на принципиально разных идеологических позициях, в главном они соглашались. Развитие виделось в обоих идеологических лагерях как линейный процесс, от простого к сложному, от малого к большому, а развитые государства рассматривались как страны, которые начали процесс развития раньше. Для решения проблемы развития менее развитым странам нужно было просто помочь пройти уже известный путь быстрее, для чего нужно было способствовать индустриализации, урбанизации, политическому развитию (по демократическому или социалистическому пути), распространению образования и проч.

Частью процесса развития виделась помощь в преодолении последствий внутренних конфликтов, революций и гражданских войн. Исторически возобладавшие западные взгляды на миротворчество и миростроительство исходили из необходимости создания недорогого, эффективного сектора безопасности, т.е. совокупности «силовых ведомств» (Security Sector), который обеспечивал бы необходимый для развития экономики и общества уровень безопасности граждан, основных социальных групп и государства и не был ни политически, ни экономически обременительным для развивающейся страны. Так как, по определению, внутренние конфликты и гражданские войны могли возникнуть только в случаях, когда

сектор безопасности был неэффективным, то поставленную задачу предлагалось решать через реформу сектора безопасности (SSR – Security Sector Reform). К каким результатам должна была привести такая реформа? К построению эффективного сектора безопасности по лучшим мировым, т.е. западным, образцам. Если в Швеции сектор безопасности прекрасно организован и эффективно работает, то нужно стремиться построить такой же, на тех же принципах и в молодых государствах, и Запад должен передать эту модель развивающемуся миру, а тот должен ее принять.

Мир и международная система стремительно меняются, и многие истины периода биполярности и монополярности (краткого периода абсолютного доминирования Соединенных Штатов в мировой системе в 1990-х – начале 2000-х годов) более не являются бесспорными. Так, в основе применявшейся в последние десятилетия концепции миротворчества и миростроительства лежала определенная трактовка таких понятий, как «Север/Юг», «развитый/неразвитый», «Первый мир/Третий мир», «донор/реципиент». Сейчас в мире формируются новые, иные формы взаимоотношений государств, например в рамках БРИКС, которые уже не предусматривают ни владение кем-то монополией на истину, ни отношений «патрон/клиент». Соответственно, пробивают себе дорогу и новые взгляды на развитие и миротворчество.

Развитие и безопасность как официальные категории

По различным историческим причинам начиная с XIX в. Запад оказался в центре формирования мирового порядка. Существующая сегодня мирсистема сформирована почти исключительно Западом, и именно Запад сформулировал основные теории и концепции международных отношений, включая концепции развития, мира и безопасности. Современная идеология Запада почти полностью базируется на идеях либерализма (11), и, соответственно, подходы к проблеме развития, обеспечению безопасности и поддержанию мира также отталкиваются от либеральных установок (примат личности, минималистское государство, позитивная роль экономического сотрудничества в политике) (1; 3).

В применении к вопросам развития и миростроительства доминирующий на сегодняшний день западный взгляд, который де-

факто является и международным, так как именно он стал основой программных документов ООН и других международных организаций в этих вопросах, состоит в следующей центральной идее. Для того чтобы избавиться от болячек недостаточного развития и внутренних конфликтов, постконфликтные общества должны избавиться от замшелых и неэффективных институтов и заменить их современными, созданными по западному образцу (12; 16, с. 40). Международное сообщество же должно им помочь в этом переходе и выступить в качестве донора, как технического, так и идеологического и финансового.

Постконфликтным развивающимся обществам настоятельно предлагается принять западную модель либерального государства, которая рассматривается как универсальная, безальтернативная и идеальная (6; 10). Эта модель имеет в своей основе вестфальское понимание государства: государство-нация, владеющее монополией на легитимное насилие и осуществляющее контроль над своей территорией и населением, а также признанное другими государствами. Современная интерпретация государства Западом (де-факто международным сообществом), однако, идет гораздо дальше указанных основных характеристик. Речь – не столько о построении классического национального государства, сколько о построении особой формы этого национального государства, основанной на верховенстве закона, соблюдении прав человека, разделении властей, многопартийной политической системе и рыночной экономике (7, с. 653). Такая форма государства получила название либеральной рыночной демократии (5).

Страны объединенного Запада, спаянные как общей идеологией, так и интересами, находят модель либеральной рыночной демократии привлекательной не только в социальном и политическом плане, но также оптимальной в плане обеспечения мира и развития. Таким образом, такая модель государственного устройства на сегодняшний день считается ведущими западными странами лучшей гарантией для обеспечения внутреннего и международного мира. В современной литературе связка между описанной формой государственного устройства и миролюбивой внутренней и внешней политикой получила название «модель либерального мира» (*liberal peace model*) (15). Другое название той же, по сути, концепции – «теория демократического мира» (*democratic peace*

theory), восходящая к идеям И. Канта (13). Эта теория, кроме прочего, видит устойчивую зависимость между ростом числа демократий и снижением числа межгосударственных конфликтов в период после Второй мировой войны. На основе подобных наблюдений делается вывод, что, для того чтобы обеспечить мир на Земле, международному сообществу, и прежде всего ООН, следует встраивать в свою миротворческую политику задачу трансформации постконфликтных обществ в духе модели либерального мира, т.е. ориентировать свои усилия не просто на завершение конкретного конфликта, но и на трансформацию местного государства в либеральную рыночную демократию (16, с. 42).

Следует признать, что в академических кругах модель либерального мира не является бесспорной. Существует достаточно распространенное мнение, что описанная выше причинно-следственная взаимосвязь между формой внутреннего устройства государства и его внешней политикой (центральная идея либерализма в анализе межгосударственных отношений) устойчиво работает только в странах, принадлежащих западной социокультурной, политической и философской традиции (9), а другие культуры опираются на иное историческое наследие и следуют по иным историко-политическим траекториям (8; 21). Отмечается, что в некоторых случаях навязывание нестабильным государствам модели либерального мира может генерировать политическую нестабильность и принести больше вреда, чем пользы (17). Существует аргументированное мнение, что механическое применение модели либерального мира в некоторых случаях, например в Сомали и Демократической Республике Конго, ослабило единство и целостность государств (22) и что традиционные для местной культуры методы разрешения конфликтов были бы более продуктивны и менее разрушительны.

Вместе с тем официальной стратегией мирного урегулирования и обеспечения условий для развития, признанной ООН и официальным международным сообществом, по сей день оставалась политика, построенная на идее распространения модели либерального рыночного государства за пределы западного мира, и центральным элементом международной миротворческой стратегии стала политика реформы сектора безопасности.

Реформа сектора безопасности: существующие подходы

Политика реформы сектора безопасности стала краеугольным камнем усилий международного сообщества в области международного развития, миростроительства и государственного строительства. Произошло это в конце 1990-х годов, когда обнаружилось, что в отсутствие биполярности мировой системы основные препятствия в миростроительстве лежат в области эффективности государственного управления и дееспособности постконфликтных государств. Тогда же К. Шорт, в то время министр Великобритании по международному развитию, пустила в оборот собственно термин «реформа сектора безопасности» (20).

Организация Объединенных Наций определяет реформу сектора безопасности как «организованный национальными властями процесс оценки, пересмотра и внедрения, так же как и отслеживания и определения эффективности, преследующий цель укрепления эффективной и подотчетной (системы. – М.В.) безопасности для государства и народа, в отсутствие дискриминации и при полном уважении прав человека и верховенства закона» (18). Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития использует термин «реформа системы безопасности», чтобы отразить «трансформацию системы безопасности, что включает в себя всех участников, их роли, области ответственности и их действия, и их совместную работу для управления системой безопасности таким образом, чтобы она соответствовала демократическим нормам и принципам хорошего управления» (19, с. 20). Подобное понимание сути реформы сектора безопасности родилось в конце 1990-х годов, на что существовало несколько причин.

Во-первых, в начале 1990-х годов ООН провела несколько успешных миротворческих операций, закончившихся соглашениями о мирном урегулировании. Подобные соглашения впервые стали включать положения о разоружении конфликтующих сторон, демобилизации бывших солдат, реинтеграции их в мирную жизнь. Для реализации этих задач обычно формировалась временная переходная администрация, которая и должна была руководствоваться в своей деятельности некими принципами.

Во-вторых, изменилось концептуальное понимание безопасности, вместо узкого понимания безопасности как безопасности

государства или правящего режима постепенно пришло понимание безопасности как системы обеспечения благосостояния и защиты населения.

В-третьих, сформировалось понимание связи и обусловленности между безопасностью и развитием. Раньше считалось, что экономический рост сам по себе обеспечит мир и процветание. Провал многих программ помощи в странах Африки показал, что это необязательно так и что обеспечение приемлемого уровня безопасности является одним из ключевых условий экономического роста. Сформировалась точка зрения, согласно которой отсутствие эффективной системы безопасности под демократическим контролем является существенным препятствием для устойчивого роста, и международные доноры стали уделять внимание не только повышению эффективности системы безопасности, но и установлению над ней гражданского контроля.

Наконец, произошедшие в мире глубокие перемены – исчезновение СССР, отступление военных режимов в Латинской Америке, «вторая волна» демократизации в Африке – заставили международное сообщество задуматься о том, как в новых условиях обеспечить контроль над вооруженными силами и силами безопасности в этих странах.

В итоге сегодняшние представления о реформе сектора безопасности фокусируют свое внимание на двух типах объектов реформы. Во-первых, это силовые органы государства, имеющие право на применение насилия, т.е. вооруженные силы, полиция, пограничная охрана, системы исполнения наказаний, спецслужбы. Во-вторых, объектом реформы считаются органы госуправления, институты и организации, которые имеют отношение к принятию решений и контролю над деятельностью силовиков. Эта категория включает в себя министерства и ведомства, законодательные органы, исследовательские центры, организации гражданского общества.

Целью реформы является как усиление демократического гражданского контроля над силовиками, так и повышение эффективности деятельности силовых ведомств. В качестве основных элементов реформы обычно приводятся: 1) обеспечение верховенства закона; 2) совершенствование процессов подготовки, планирования и реализации решений, связанных с политикой безопасности; 3) профессионализация сил безопасности; 4) совершенствование

механизмов надзора и контроля над силами безопасности; 5) улучшение управления государственными расходами на цели безопасности (2, с. 33–34).

При практическом применении этих принципов в конкретных условиях можно различить конкретные нюансы, однако общий принцип политики реформы сектора безопасности остается неизблемым: строительство либерального рыночного государства с эффективными силовиками, подчиненными демократическим гражданским институтам и контролируемым ими.

Меняющийся мир и меняющиеся подходы к безопасности и развитию

Руководители стран Запада уверены, что экономические и политические интересы развитых стран лучше всего обеспечиваются в ситуации, когда все большее число стран мира принимает неолиберальную идеологию, основанную на признании примата прав индивидуума. Вместе с тем центр мирового экономического, да и политического развития более не находится на Западе, а растущие мировые державы, включая страны БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южная Африка) и МИНТ (Мексика, Индонезия, Нигерия, Турция), полагают, что их экономические и политические интересы лучше всего обеспечиваются в ситуации, когда международная система строится на основе признания прав государств. Растущие державы и глобальный Юг в целом настаивают на приоритете суверенитета и самоопределения над либеральными принципами в международных отношениях. На Западе их подходы часто рассматриваются как попытка избежать критики и придинок демократических стран, на самом же деле страны Незапада настаивают на своем праве исповедовать собственные нормы и правила, основанные на собственном опыте и ценностях. В отношении прав собственных граждан страны Незапада считают, что их права лучше всего защитит такая международная система, которая не позволит гражданам западных стран оставаться периферийными объектами эксплуатации со стороны глобальной экономики и которая сможет гарантировать им возможность развиваться в традициях собственной национальной культуры.

Соответственно, растущие державы по-другому видят проблему развития и по-иному строят свои отношения со странами, которым они помогают развиваться и реформировать свою систему безопасности. Все страны БРИКС имеют собственные агентства международного развития, и своими действиями они меняют региональный и глобальный контексты международной помощи развитию. Их подходы к развитию и международной помощи существенно отличаются от существовавшей международной практики, сформулированной странами Запада в рамках либеральной идеологии.

Принципы западной помощи развитию основаны на идее благотворительности и чувстве вины за колониальное прошлое (14). Новые участники процессов международного развития ориентируются на идею поиска новых возможностей – и для субъекта, и для объекта помощи. Вместо категорий «донор» и «реципиент» используется понятие «партнерство», чтобы подчеркнуть, что международное развитие – это двусторонний процесс и от него получают пользу оба участника.

Новые акторы международного развития проводят гораздо менее идеологизированную политику. Традиционная модель международной помощи выстраивается на основе отношений донора и реципиента, где западные неолиберальные нормы и ценности устанавливаются как образцовые и базовые. Успех программ развития определяется тем, насколько полно реципиент помощи перенял неолиберальные нормы, ценности и институты от западного донора. По сути, традиционная модель помощи является моделью трансфера западных ценностей и институтов сверху вниз – от коллективного донора (Запада) к коллективному реципиенту (развивающемуся миру). Новые акторы международного развития отвергают вертикальную модель помощи и рассматривают процесс международного развития как взаимный горизонтальный обмен, основанный на уважении норм и правил других наций, их суверенитета и права на самоопределение. Они не ставят перед собой задачу навязать партнеру некую идеологию, и их помощь, как правило, свободна от идеологической обусловленности.

Новые акторы международного развития, в отличие от стран Запада, имеют со своими партнерами много общего. У них общий опыт колониального прошлого и борьбы за суверенитет. Они от-

вергают иерархичность международной системы и не принимают идею американского и западного глобального лидерства. Они выстраивают свои отношения как партнерство, в результате чего между ними не возникает иерархических отношений «старшего» и «младшего».

Наконец, новые акторы развития по-другому видят и используют такие понятия, как «помощь», «торговля», «инвестиции». В отличие от стран ОЭСР, новые акторы развития в своих программах очень часто смешивают эти направления деятельности, и заключаемые соглашения могут включать одновременно и коммерческие, и некоммерческие элементы, которые будут взаимосвязаны и скоординированы.

Соответствующим образом отличается и отношение новых акторов развития к реформе сектора безопасности. Во-первых, их помощь в области безопасности никогда не будет трактоваться как реформа, а будет называться «повышение эффективности». Во-вторых, программы такой помощи не будут нести в себе конкретного идеологического заряда: из таких программ, например, могут исчезнуть святые для Запада положения о гражданском контроле. В-третьих, новые акторы развития ведут себя честнее и не скрывают, что в процессе сотрудничества хотят получить свою долю дивидендов в области безопасности: будущие хорошие отношения, информацию, доступ к ресурсам.

Сотрудничество в области развития между странами глобального Юга набирает силу: так, оно увеличилось с 8,6 млрд долл. в 2006 г. до 20 млрд долл. в 2010 г. (4, с. 255). Началась и широкая концептуальная дискуссия о международной помощи развитию. Становится очевидным, что сформулированная западными странами и прописанная в документах международных институтов концепция международной помощи более не является единственной, и в дополнение к ней сегодня рождается иная модель помощи развитию, которая, возможно, станет в будущем преобладающей.

Список литературы

1. Братерский М.В. Крах либерализма? // Российский совет по международным делам. – 2013. – 21 января. – Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1282#top (Дата обращения – 15.02.2015).

2. Ball N., Bouta T., Goor L. van de. Enhancing democratic governance of the security sector: An institutional assessment framework / The Netherlands Ministry of foreign affairs; Clingendael institute of international relations. – The Hague, 2003. – 95 p. – Mode of access: http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20030800_cru_paper_ball.pdf (Дата обращения – 15.02.2015).
3. Chan S. The end of certainty: Towards a new internationalism. – L.: Zed Books, 2010. – 338 p.
4. Chaturvedi S., Fues T., Sidiropoulos E. Development cooperation and emerging powers: New partners or old patterns? – L.: Zed Books, 2012. – 288 p.
5. Chomsky N. Market democracy in a neoliberal order: Doctrines and reality // Z Magazine. – 1997. – November. – Mode of access: <http://www.chomsky.info/articles/199711--.htm> (Дата обращения – 15.02.2015).
6. Duffield M.R. Global governance and the new wars: The merging of development and security. – L.: Zed Books, 2001. – 294 p.
7. Eriksen S.S. The liberal peace is neither: Peacebuilding, statebuilding and the reproduction of conflict in the Democratic Republic of Congo // J. of international peacekeeping. Special issue: Liberal peacekeeping reconstructed / Lidén K., Mac Ginty R., Richmond O.P. (Eds.). – L.; N.Y.: Routledge, 2009. – 30 November. – Vol. 16, N 5. – P. 652–666.
8. Fanon F. Black skin, white masks. – L.: Pluto Press, 1967. – 232 p.
9. Foucault M. The birth of bio-politics: Lectures at the Collège de France, 1978–1979. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2008. – 346 p.
10. Fukuyama F. The end of history? // The national interest. – Wash., 1989. – Summer. – P. 3–18.
11. Fukuyama F. The origins of political order: From prehuman times to the French Revolution. – L.: Profile Books, 2011. – 586 p.
12. Fukuyama F. State building: Governance and world order in the 21 st century. – Ithaca; N.Y.: Cornell univ. press, 2004. – 138 p.
13. Kant I. Perpetual peace: A philosophical sketch // Mount Holyoke college. – Mode of access: <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kant/kant1.htm> (Дата обращения – 15.02.2015).
14. Mawdsley E. From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape. – L.: Zed Books, 2012. – 288 p.
15. Paris R. Saving liberal peacebuilding // Review of international studies. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2010. – Vol. 36, Issue 2. – P. 337–365.
16. Pugh M. Peacekeeping and critical theory // International peacekeeping. – L.; N.Y.: Routledge, 2004. – Vol. 11, N 1. – P. 39–58.

17. Richmond O.P. Resistance and the post-liberal peace // A liberal peace? The problem and practices of peacebuilding / S. Campbell, D. Chandler, M. Sarbatnam (Eds.). – L.: Zed Books, 2011. – P. 226–244.
18. Securing peace and development: The role of the United Nations in supporting security sector reform: Report of the Secretary General // UN. General Assembly. Session 62. Agenda item 34. – 2008. – 23 January. – A/62/659-S/2008/39. – 19 p. – Mode of access: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/216/06/PDF/N0821606.pdf?OpenElement> (Дата обращения – 15.02.2015).
19. Security system reform and governance: A DAC reference document / OECD. – P., 2005. – 146 p.
20. Short C. Security sector reform and the elimination of poverty // Centre for defense studies; King's college. – L., 1999. – 9 March. – Mode of access: <http://www.claeshort.co.uk/speeches/DFID/9%20March%201999.pdf> (Дата обращения – 15.02.2015).
21. Wallerstein I. The essential Wallerstein. – N.Y.: The New Press, 2000. – 472 p.
22. Woodward S.L. A case for shifting the focus: Some lessons from the Balkans // Building peace in the absence of states: Challenging the discourse on state failure / Berghof research center for constructive conflict management; M. Fischer, B. Schmelzle (Eds.). – Berlin, 2011. – P. 47–56. – Mode of access: http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Dialogues/dialogue8_failingstates_complete.pdf (Дата обращения – 15.02.2015).