

УДК 327.81

«ХРУПКИЕ» ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

К. Б. Пиковская

В статье рассматривается проблема «fragile states» в международных отношениях. При этом вводится понятие «хрупкое» государство. Определяется сущность проблемы «хрупких» государств и ее характер. Выделяются истинные цели акторов, оказывающих помощь «хрупким» государствам, на основе анализа отношений «хрупких» государств и сильнейших держав мира, эффективность такой помощи (на основе материалов ООН и Всемирного Банка), и условия, необходимые для развития «хрупких» государств.

В 2000 г. на Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций (ООН) на основе Декларации тысячелетия были сформулированы Цели развития тысячелетия, среди которых были искоренение нищеты, защита прав женщин, обеспечение всеобщего начального образования, борьба с эпидемиями, защита материнства. Эти цели, направленные на улучшение социальной и экономической ситуации в наименее развитых странах мира, должны быть достигнуты к 2015 году [1]. Однако есть определенная категория стран («fragile states»), которые до сих пор не достигли ни одной из целей развития тысячелетия.

Целью данной работы является установление места проблемы «fragile states» в современной политической системе мира. Основными источниками при написании данной статьи стали материалы Всемирного Банка и ООН по вопросам содействия международному развитию и укреплению мира.

Понятие «fragile state»

Термин «fragile states» появился примерно в 1990-е годы. На русский язык этот термин был переведен как «нестабильные государства», однако такой перевод не в полной мере отражает содержание понятия «fragile states». Термин «нестабильное государство» объединяет в себе сразу два поня-

тия: «fragile states» и «conflict-affected states» (государства, подверженные конфликтам, то есть те, в которых назревает или уже существует конфликтная ситуация).

Под понятие «нестабильное государство» фактически может попадать любое государство, в котором происходят какие-либо изменения, поскольку результат любого изменения в социальной сфере предсказать практически невозможно, соответственно, политическая, экономическая и социальная системы такого государства теряют стабильность.

Под термином «fragile states» понимаются только государства, подверженные угрозе распада под влиянием внешних либо внутренних воздействий. Такой распад может принимать форму политического, территориального, этнического или социального конфликтов и привести к полному разрушению государства. Условиями такого распада являются:

- 1) неэффективная политическая система;
- 2) неразвитая экономика;
- 3) низкий уровень социального капитала.

Состояние «fragile state», в отличие от «conflict-affected state» или «нестабильного государства», не подразумевает необходимого назревания конфликта в государстве. Властные структуры в таком государстве, с одной стороны, способны поддерживать целостность системы, но, с другой стороны, теряют контроль над ней при серьезном внешнем или внутреннем вызове.

В связи с этим представляется целесообразным перевести термин «fragile state»

© Пиковская Кристина Богдановна
(krikovskaya@gmail.com),
студент III курса исторического факультета
Самарского государственного университета,
443011, Россия, г. Самара, ул. Академика Павлова, 1.

на русский язык дословно, чтобы в дальнейшем оперировать понятием «хрупкое государство», более точным, чем «нестабильное государство». «Хрупкие» государства характеризуются крайне низким уровнем жизни населения, недоступностью образования и медицинской помощи для большинства населения. К «хрупким» государствам относятся от 30 до 50 современных стран мира, находящихся в разных частях света [2]. Среди них Таджикистан, Ирак, Либерия, Чад, Сомали, Восточный Тимор.

Проблема «хрупких» государств в системе международных отношений

Проблема «хрупких» государств является относительно новой проблемой в международных отношениях и до 1990-х годов даже не появлялась в мировой политике. Это связано с тем, что большинство современных «хрупких» государств являются постколониальными странами. Эти государства получили суверенитет в середине – второй половине XX века и долго находились под влиянием бывших метрополий. Конечно, влияние развитых государств на «хрупкие» государства сохраняется и сегодня, но теперь оно в значительной степени ограничено.

Проблема «хрупких» государств получила развитие именно в 1990-е годы, что в большой степени связано с крахом биполярной системы международных отношений и изменением мирового порядка. Теперь, когда существует несколько полюсов силы и борьба акторов международных отношений за влияние носит не идеологический, а в основном экономический характер, «хрупкие» государства как потенциальные зоны влияния имеют особое значение.

Кроме того, особое влияние на возрастание актуальности проблемы нестабильных государств оказала тенденция к гуманизации международных отношений, формирующаяся с конца XX века. В соответствии с современными принципами мировой политики ситуация, при которой «золотой миллиард» фактически противопоставляется 1,5 миллиардам населения Земли с очень низким уровнем жизни и социального обеспечения [3], требует принятия мер по развитию таких регионов.

Также новый мировой порядок характеризуется появлением новых угроз национальной безопасности отдельных государств и международной безопасности в целом. К таким угрозам относятся международный терроризм, организованная преступность, неконтролируемая миграция, эпидемии. Во многих случаях очагами возникновения таких угроз являются «хрупкие» государства, экономическая и социальная обстановка в которых провоцирует формирование явлений, становящихся угрозами безопасности всего мира [4].

Цели оказания помощи «хрупким» государствам

Мировое сообщество в наши дни заинтересовано в разрешении проблемы «хрупких» государств, что проявляется в деятельности международных организаций и ведущих держав. К международным организациям, пытающимся решить эту проблему, относятся ООН (в рамках Программы развития ООН) и Всемирный Банк. Эти организации предпринимают ряд мероприятий, направленных на улучшение политической и социальной ситуации в «хрупких» государствах. Эти мероприятия варьируются от проведения научных исследований о состоянии экономики, политики и социальной сферы в «хрупких» государствах до введения миротворческих сил для предотвращения вооруженного конфликта [5, с. 49–50].

Однако не всегда помощь, оказываемая «хрупким» государствам, является эффективной. В чем причина таких результатов деятельности международных организаций и ведущих держав мира? Рассмотрим оказание помощи «хрупким» государствам с точки зрения целей акторов международных отношений.

1. Цели сильнейших мировых держав. Рассмотрим содействие развитию экономики «хрупких» государств. На рис. 1 видно, что из 5 «хрупких» государств рост валового внутреннего продукта (ВВП) на протяжении 2000–2011 гг. оказался значительным только в Мали и Чаде. ВВП Либерии, Сьерра-Леоне и Центральноафриканской Республики (ЦАР) практически не изменился.

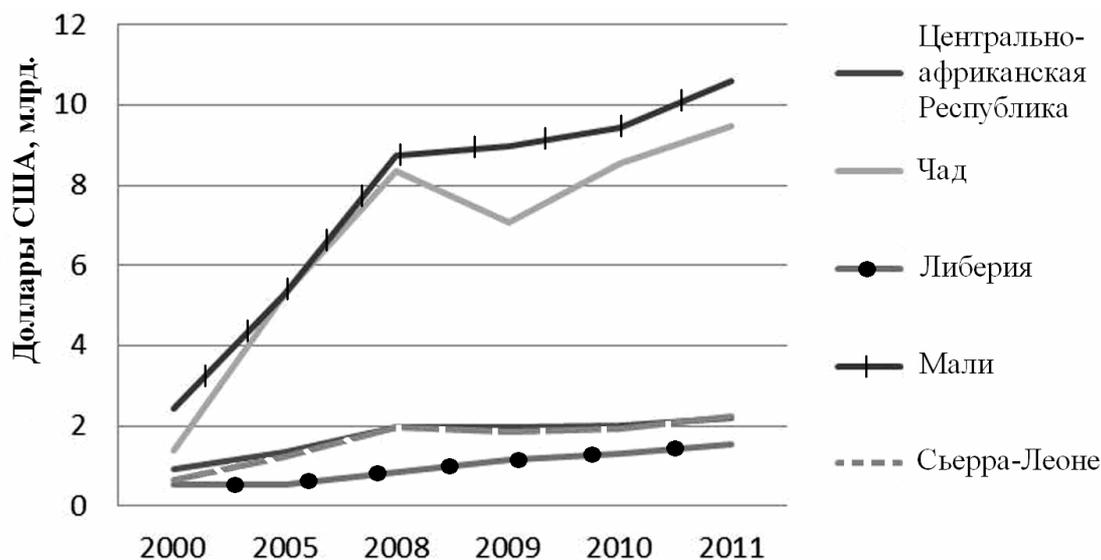


Рис. 1. Динамика роста ВВП некоторых «хрупких» государств с 2000 по 2011 гг. [6]

Для поддержки этих государств Всемирный Банк в 2004 году запустил программу для беднейших стран, находящихся в кризисе (LICUS). Этот термин применяется в отношении нестабильных государств, которые находятся на стадии стабилизации внутривнутриполитической ситуации (Гаити, Либерия, Таджикистан и другие) [7].

Причиной такой разницы в уровне ВВП является реализация проектов в сфере экономики Всемирным Банком в отношении таких государств, как Мали и Чад. Например, в Чаде при поддержке Всемирного Банка был построен нефтепровод, причем нефть на территории Чада должны были добывать американские нефтедобывающие корпорации. Однако Чад не допустил США в свою экономику, с чем связано значительное сокращение ВВП в 2007–2009 гг.

После этого Китайская нефтедобывающая корпорация стала активно заниматься данным сектором экономики Чада [8], что способствовало росту ВВП с 2009 г. Нефтедобыча является одной из основных отраслей экономики Чада, и ведущие мировые державы стремились реализовать свои экономические интересы, используя ресурсы этого государства.

Также одной из целей оказания помощи «хрупким» государствам со стороны сильнейших держав мира является сохранение политического влияния в регионе в слу-

чае, если этот регион представляет геостратегический интерес. Это хорошо видно на примере интервенции Франции в Мали и, напротив, отказа от вмешательства в аналогичный конфликт в ЦАР [9]. Хотя оба эти государства являются бывшими колониями Франции, и власти обоих государств просили Францию вмешаться в конфликт, Франция вмешалась (с санкции ООН [10]) только в конфликт в Мали, поскольку это государство представляет большой геостратегический интерес и Франции важно сохранить влияние в этом регионе.

Таким образом, ведущие мировые державы руководствуются исключительно прагматическими интересами при оказании помощи «хрупким» государствам. Рассмотрим цели и интересы международных организаций.

2. Цели международных организаций и эффективность их деятельности. Интересы региональных международных организаций сводятся к обеспечению стабильности в «хрупких» государствах, созданию основ для дальнейшего развития экономики и социальной сферы, поощрению интеграции.

Говоря о таких региональных международных организациях, как, например, Экономическое сообщество стран Западной Африки (ЭКОВАС), стоит отметить, что возможности их влияния на решение проблемы «хрупких» государств очень незначительны в силу ограниченности их функций и нехватки инстру-

ментария. Поэтому их деятельность в основном сводится к проведению консультаций.

Однако существуют и примеры реальных действий таких организаций. Так, Восточноафриканское сообщество (ВАС) ввело общий рынок на территории государств, являющихся членами ВАС, в 2010 г. [11], что должно способствовать экономическому развитию и более глубокой интеграции этих стран. Тем не менее говорить о практических результатах этого мероприятия пока рано.

Кроме того, некоторые региональные организации не принимают практически никакого участия в делах развития «хрупких» государств. Например, во время конфликта в Восточном Тиморе Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) не приняла никакого участия в разрешении конфликта и укреплении мира в этой стране. Основную деятельность осуществляла ООН [12, с. 68–69].

Говоря о таких международных организациях, как ООН и Всемирный Банк, нужно отметить, что основными их целями, в отличие от целей отдельных держав, являются повышение уровня жизни «хрупких» государств, обеспечение их населения питьевой водой, развитие начального образования, медицины, национальных культур, гендерное равенство, государственное строитель-

во и укрепление мира. Это четко видно из списка программ, реализуемых Всемирным Банком и Программой развития ООН. Нужно отметить, что ряд этих мероприятий оказываются очень эффективными. Например, программы по обеспечению населения питьевой водой работают без каких-либо сбоев. Всемирный Банк реализовывал в Мали программу по созданию национальной сельской инфраструктуры в 2000–2007 гг. Одним из пунктов этой программы было обеспечение населения питьевой водой. В результате было отремонтировано около 800 механических насосов и создано 1300 новых источников питьевой воды [13, с. 13]. Как было отмечено в итоговом докладе, реализация этого пункта программы прошла успешно. В других «хрупких» государствах также регулярно реализуются подобные проекты, и, как видно из рис. 2, в ЦАР, Чаде, Либерии, Мали и Сьерра-Леоне постоянно улучшаются условия обеспечения населения питьевой водой.

Что касается медицинского обслуживания, то Всемирный Банк также добился некоторых успехов. Однако эффективность этой деятельности во многом зависела от политической обстановки в том или ином государстве.

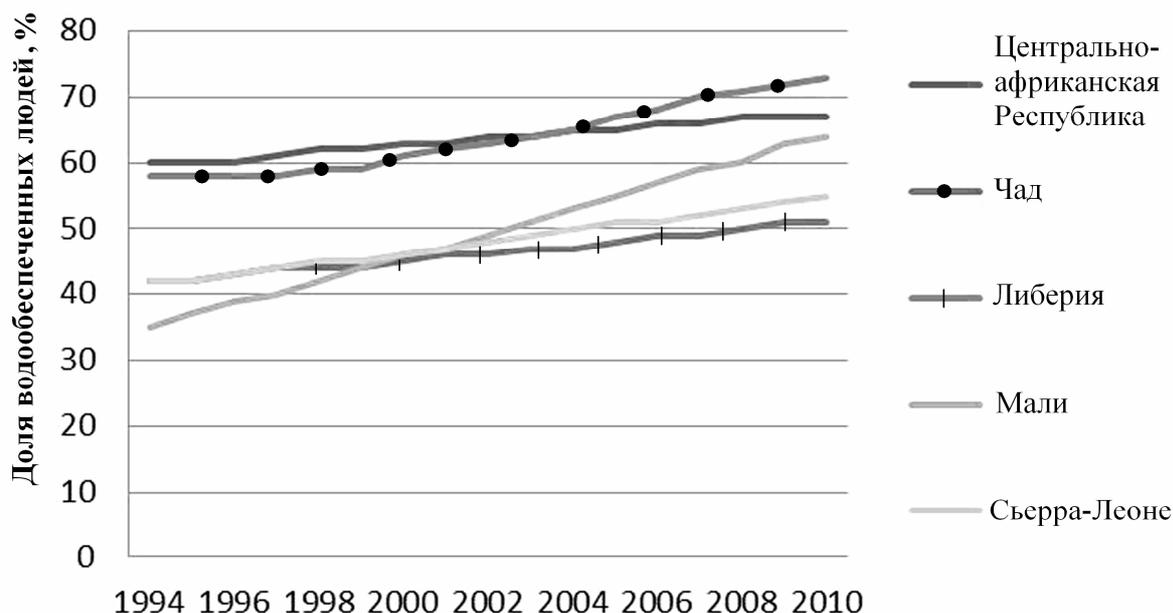


Рис. 2. Динамика обеспечения некоторых «хрупких» государств водой с 1994 по 2010 гг. [14]

Например, как видно из рис. 3, в ЦАР резко уменьшилась эффективность лечения туберкулеза в 2004–2009 гг. Именно в этот период в ЦАР проходила острая фаза гражданской войны, и возможности предоставления населению медицинских услуг были значительно ограничены. Всемирный Банк реализовывал программу в сфере здравоохранения в ЦАР с 2001 по 2011 гг. Целью этого мероприятия было уменьшение распространения вируса иммунодефицита человека (ВИЧ) и уменьшение его влияния на инфицированных. Однако данная проблема тесно связана с распространением туберкулеза, поэтому ряд пунктов этой программы касался и борьбы с распространением туберкулеза. При этом основными методами работы было повышение гражданского самосознания, развитие гражданского общества, помощь в адаптации ВИЧ-инфицированных. Стоит отметить, что во время гражданской войны в ЦАР действие программы не приостанавливалось, но в 2005–2007 гг. результаты всех мероприятий оценивались как неудовлетворительные [16, с. 12–18], что во многом было связано именно с состоянием социально-политического конфликта в ЦАР.

Все программы по содействию государственному строительству и укреплению мира в «хрупких» государствах до 2006 г.

были неэффективными, поскольку все мероприятия проводились независимо друг от друга без единой программы. Однако в 2006 г. Всемирный Банк и Программа развития ООН начали координировать свои действия в отношении государственного строительства в Либерии. Специальные комитеты, учрежденные в Либерии, имели свои цели, связанные с определенной сферой государственного строительства, которые формулировались в соответствии с социальной структурой общества и особенностями исторического развития. Так, целями комиссии в Либерии были: верховенство права, государственное строительство на субнациональном уровне, поддержка законодательных органов власти. Параллельно с этим была запущена программа помощи в управлении экономикой (GEMAP). Чуть позже был учрежден комитет по борьбе с коррупцией [17]. В результате всех предпринятых мер в Либерии значительно укрепились политические институты, стабилизировалась политическая система, больше внимания стало уделяться правам человека. На рис. 4 показана динамика изменения основных характеристик оценки государственного строительства: эффективности управления, верховенства права и политической стабильности.

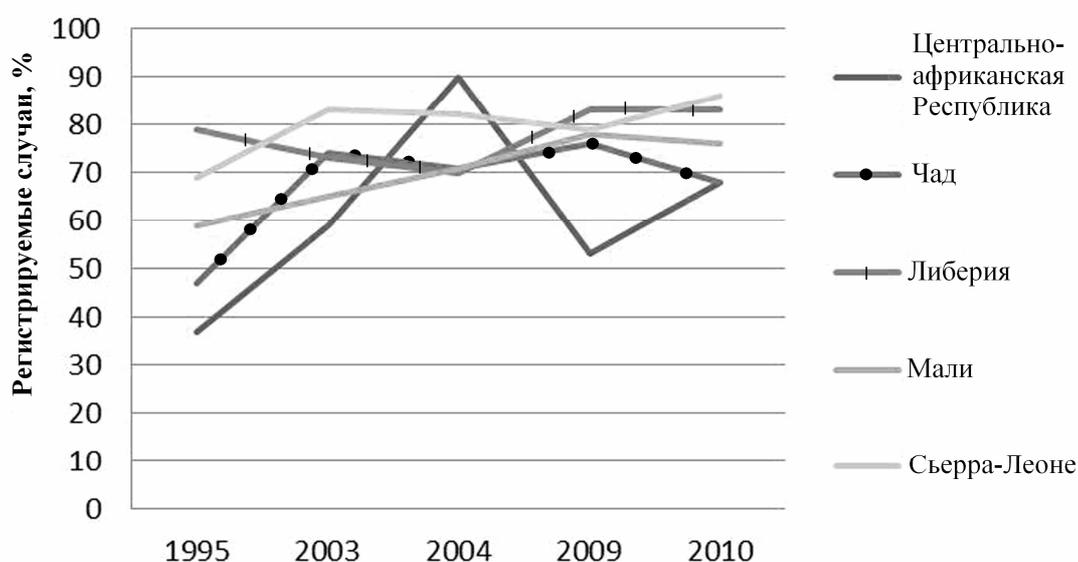


Рис. 3. Динамика успешного лечения туберкулеза в некоторых «хрупких» государствах с 1995 по 2010 гг. [15]

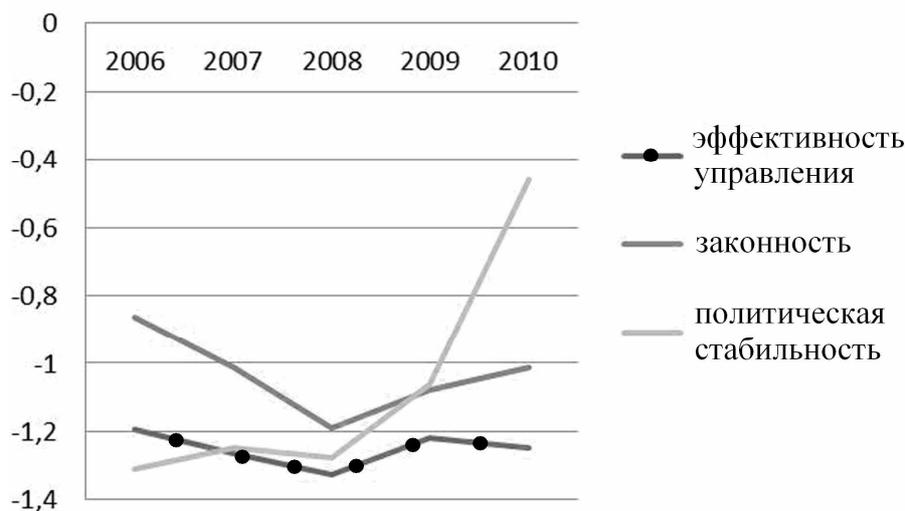


Рис. 4. Динамика политической ситуации в Либерии с 2006 по 2011 гг. [18]

В итоге в рейтинге несостоятельных государств (термин, схожий с понятием государств, подверженных конфликтам) организации «Fund for Peace» Либерия значительно улучшила свои позиции, поднявшись с 9-го места в 2005 г. [19] на 25-е в 2012 г. [20]. Однако на этом сотрудничество Всемирного Банка и ООН в области государственного строительства закончилось, и говорить о других успешных проектах не приходится. Более того, Всемирный Банк и ООН зачастую не предпринимают никаких мер по разрешению проблем в некоторых нестабильных государствах, опасаясь причинения вреда. Например, несмотря на крайне тяжелую политическую и социальную ситуацию в Сомали, международные организации не предпринимают никаких мер для того, чтобы вмешаться и предотвратить конфликт. В соответствии со списком программ, реализованных Всемирным Банком в «хрупких» государствах в 2011 г., в Сомали проводились только исследования политической ситуации [21]. Периодически в Сомали реализуются проекты Всемирного Банка, в основном в сфере ликвидации последствий цунами или засухи [22], но о каких-либо проектах, предполагающих реформирование политической и экономической системы общества, речи не идет.

Во многом такая непоследовательная политика международных организаций обусловлена тем, что ведущим державам мира, которые являются главными донорами и, со-

ответственно, могут влиять на политику международных организаций, не всегда выгодно, чтобы «хрупкие» государства приобретали стабильную политическую систему. Для них интервенция под предлогом содействия укреплению мира часто становится прикрытием для реализации собственных экономических задач. Примером тому может служить политика США в Афганистане.

Условия решения проблемы «хрупких» государств

Главным противоречием в подходе мирового сообщества к решению проблемы «хрупких» государств является несовпадение интересов и целей участников этого процесса. Представляется, что политика мирового сообщества должна осуществляться в соответствии с целями, которые определяют для себя сами «хрупкие» государства, поддерживаемые региональными международными организациями.

Стоит отметить, что наиболее эффективными были те мероприятия Всемирного Банка и ООН, которые не были связаны с вмешательством в политическую и экономическую сферы жизни «хрупких» государств. Влияние на эти сферы все же сохраняют за собой бывшие метрополии и сильнейшие державы мира.

Для укрепления политических и экономических институтов в «хрупких» государствах необходимо сотрудничество всех

акторов международных отношений. Если ведущие мировые державы будут диктовать международным организациям условия работы, то деятельность последних по повышению уровня жизни «хрупких» государств будет неэффективной, поскольку державы, реализуя свои цели, совершенно не заботятся о дальнейшей судьбе развивающихся стран. Однако такое пренебрежительное отношение к этой проблеме может повлечь за собой серьезные последствия и для этих держав. Являясь очагами формирования организованной преступности и терроризма, «хрупкие» государства представляют собой серьезнейшую проблему. В случае прихода таких радикальных группировок к власти в некоторых странах мировое сообщество столкнется уже с реальной угрозой существования. Поэтому международные организации и отдельные государства должны координировать свои действия в отношении «хрупких» государств.

Литература

1. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (дата обращения: 10.03.2013).
2. Fragile States (Governance and Social Development Resource Centre). URL: www.gsdr.org/index.cfm?objectid=4D340CFC-14C2-620A-27176CB3C957CE79 (дата обращения: 16.01.2013).
3. Fragile and Conflict situations // The World Bank. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTLICUS/0,,menuPK:511784~pagePK:64171540~piPK:64171528~theSitePK:511778,00.html> (дата обращения: 16.01.2013).
4. Andersen L. What to Do? The Dilemmas of International Engagement in Fragile States // *Fragile States and Insecure People? Violence, Security, and Statehood in the Twenty-First Century*. N. Y.: Palgrave Mcmillan, 2007. 260 p.
5. Kaplan S. D. Fixing fragile states: a new paradigm for development. Westport: Praeger Security International, 2008. 216 p.
6. GDP Ranking // The World Bank. URL: data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table (дата обращения: 16.01.2013).
7. Helgeson K. L. Low-Income Countries Under Stress (LICUS): A World Bank Program // The University of Iowa Center for International Finance and Development. URL: <http://blogs.law.uiowa.edu/ebook/content/uicifd-briefing-no-2-low-income-countries-under-stress-licus-world-bank-program> (дата обращения: 16.01.2013).
8. China and Chad sign joint venture refinery agreement. URL: www.cnpc.com.cn/en/press/newsreleases/9-25-2.htm (дата обращения: 05.03.2013).
9. Франция не станет помогать властям ЦАР // EuroNews. URL: <http://ru.euronews.com/2012/12/28/francois-hollande-turns-down-car-president-s-plea-for-help> (дата обращения: 18.01.2013).
10. Резолюция Совета безопасности ООН № 2085. 2012. URL: daccess-dds-nu.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/660/69/PDF/N1266069.pdf (дата обращения: 19.01.2013).
11. East African common market begins // Reuters. URL: <http://www.reuters.com/article/2010/07/01/estafrica-market-idAFLDE65T2AJ20100701?sp=true> (дата обращения: 04.03.2013).
12. Aid That Works Successful Development in Fragile States / ed. J. Manor. Washington DC: The World Bank, 2006. 303 p.
13. Implementation Completion and Results Report on Adaptable Program Loan to the Republic of Mali for a National Rural Infrastructure Program: Document of the World Bank. Washington DC, 2008. 72 p.
14. Improved Water Source // Africa Development Indicators. URL: <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=africa-development-indicators> (дата обращения: 02.05.2013).
15. Tuberculosis treatment success rate // World Development Indicators. URL: <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#> (дата обращения: 2.05.2013).
16. Implementation Completion and Results Report on Adaptable Program Loan to Central African Republic for a Multisectoral HIV/AIDS, Health, and Education Emergency Support Project: Document of the World Bank. Washington DC, 2012. 56 p.

17. State-Building: Key Concepts and Operational Implications in Two Fragile States: Document of the World Bank–UNDP. Washington DC, N. Y., 2010. 33 p.

18. Worldwide Governance Indicators // The World Bank. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (дата обращения: 04.02.2013).

19. The Failed States Index. 2005 // Fund for Peace. URL: ffp.statesindex.org/rankings-2005-sortable (дата обращения: 02.02. 2013).

20. The Failed States Index. 2012 // Fund for Peace. URL: ffp.statesindex.org/

[rankings-2012-sortable](http://ffp.statesindex.org/rankings-2012-sortable) (дата обращения: 02.02. 2013).

21. Description of Approved Projects. 2011 // State and Peace Building Fund. URL: siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1240930480694/SPFApprovedProjects_Description_Sep2011.pdf (дата обращения: 05.03.2013).

22. The World Bank Projects in Somalia. URL: www.worldbank.org/en/country/somalia/projects/all (дата обращения: 20.02. 2013).

Статья поступила в редакцию 15.03.2013 г.