

О « кризисных государствах »

Серж Сюр

Термин “Кризисное Государство” пользуется большим успехом в литературе, посвященной международной политике. Он имеет американское происхождение – *failed States* - и вошел в употребление сравнительно недавно, 10 лет назад, в связи с массовыми убийствами в регионе Больших Африканских Озер, а именно в Руанде. На самом деле, это выражение появилось намного раньше, но до сих пор не имело значения общепринятого ярлыка. По опыту каждый понимает, о чем идет речь: государственный аппарат не может выполнять свои основные функции и обеспечивать физическую безопасность населения.

От этого происходят не только внутренние, но и внешние волнения – вмешательство соседствующих стран, массовый приток беженцев, разрастание нестабильности – таким образом, мир и интернациональная безопасность попадают, в свою очередь, под угрозу. Однако подобные события могут происходить в разных ситуациях: правомочно ли смешивать, например, природные катастрофы и политические волнения? Обоснованно ли объединять их под одним термином, можно ли создать интеллектуальную категорию для столь разнородных явлений?

Возникает 2 простых вопроса. Первый: термин “Кризисное Государство” - это форма представления или концепт, и если это концепт, то каков его смысл? Второй вопрос: Для чего служит этот концепт? До того лишь, чтобы описать и понять серию ситуаций, или же оно позволяет выработать общие решения, стратегию действий для оказания помощи государствам в состоянии кризиса? В первом случае речь идет просто об аналитическом понятии, интересном для академических кругов и научных исследователей; во втором же - это оперативный концепт, важный для политиков, международных организаций, неправительственных международных организаций, сферы защиты, и всех тех, кто должен принимать на себя удар, принимать решения и действовать в подобных ситуациях. Нижеследующие замечания представляют собой попытку уточнить термины, рассмотреть различные варианты, не претендуя на полные и окончательные ответы.

Форма представления или концепт?

Сразу же следует уточнить, что когда говорят о Кризисных Государствах, речь идет не только об общественных властях или же, другими словами, о государственном аппарате. Согласно международному определению Государства, имеются в виду общественные власти – правительство, администрация, армия – и гражданское общество. Государство - это определенная территория, некая социальная группа и независимая политическая власть, которая обеспечивает слаженную работу всего вышеперечисленного. Кризисное состояние может затрагивать разные аспекты и происходить от одного из этих элементов или же от всех трех. Рассмотрим несколько конкретных ситуаций, прежде чем говорить об общих концепциях международных отношений, связанных с ними.

Несколько исторических примеров. Мы уже упоминали Руанду. Можно было бы вспомнить также распад Югославии 15 лет назад, проблемы Ливана и Камбоджи 20 летней давности или же Афганистан после советского вторжения в 1979 г.

Но почему не обратиться к более отдаленным во времени событиям конца XVIII века,

когда три европейских государства - Пруссия, Россия и Австрия - решили поделить территорию Польши. В преамбуле к договору, заключенному 3 державами 25 июля 1772 года¹ мы читаем :

“Во имя Пресвятой Троицы.

Поскольку ожесточение там духа партий и крамолы приобретает с каждым днем новые силы и что анархия укореняется там настолько, что нужно опасаться, чтобы продолжительность смут и раздоров не повлекла бы за собой современное разложение государства; [...], которое может затронуть интересы соседствующих государств, нарушить гармонию в их отношениях и разжечь войну между Австрией, Россией и Пруссией [...] их упомянутые величества [...] признали необходимым согласиться между собой относительно средств предохранить свои права и требования насчет республики Польской, присоединив к своим владениям известные округа сего королевства, предполагая обеспечить за собой этим путем, с одной стороны, сохранение своих интересов и, с другой, произвести наиболее сильное впечатление на разъединенный дух поляков и приблизить к ним окончание умиротворения их отечества ввиду действительного чувства озлобления со стороны их соседей. ”

Это решение и хищническое поведение соседей кажется столь же лицемерным, как и анахроничным... Хотя...Польша представляла собой Кризисное Государство, хотя этого термина еще не существовало. Если вернуться к современному периоду, приведенные примеры ярко показывают, что нет ни малейших причин относить это явление только к Африке, поскольку и сама Европа не застрахована от подобных ситуаций. Если посмотреть более широко, то невольно возникает вопрос, не является ли термин Кризисное государство плеоназмом, не является ли государство по природе своей кризисным, то есть неспособным поддерживать стабильные и мирные международные отношения? Не является ли сама форма политической организации общества - каковым является государство - причиной волнений, насилия и конфликтов, формой, которую следует преодолеть другими формами социальной организации? Такова максималистская концепция Кризисного Государства, о которой надо сказать несколько слов, поскольку она продолжает влиять на политику международных отношений, особенно во Франции, где международное часто противопоставляется государственному. Государство воспринимается как загнивающая структура, и самое лучшее, что может с ним произойти, - это переход в новые формы политической организации.

Этой концепции противопоставлено более реалистичное видение, основанное на опыте; оно констатирует, что бывают исторические ситуации ослабления некоторых государств, но решением проблем становится не преодоление “государственности”, а реконструкция государства. Государство остается формой организации общества, за пределы которой невозможно выйти, “непреодолимым горизонтом” международного сообщества. На этой основе можно выделить несколько форм, или этапов государственных кризисов, - можно сделать попытку описать разнообразие исторических ситуаций, создав эмпирическую типологию кризисных ситуаций.

Максималистская концепция

По максималистской концепции, государство является структурой, провоцирующей кризисы. Этот тезис близок многим распространенным во Франции философским направлениям. Такова, традиционно, была, например, позиция федеральных течений,

которые полагают, что сосуществование суверенных государств ведет к хищничеству и войне. (При этом пример с разделом Польши очень показателен). Результатом явился поиск новых форм общественной организации, его промежуточным итогом стал Европейский Союз, в создание которого внес огромный вклад Жан Монне. С недавнего времени альтермондиалисты, выступающие как своеобразная “политическая рука” транснационалистских течений, утверждают, что даже в периоды мира государства неспособны отвечать потребностям международного сообщества – например, в том, что касается экономической регуляции, развития, защиты окружающей среды, прав человека и гуманитарного права.

Следовательно, им на смену должно придти мировое управление, *global governance*, которое будут осуществлять не инстанции, а спонтанные сети, по средством согласованного регулирования экспертов, группы по интересам, активисты, - то есть речь идет о примате гражданских сообществ над общественными институтами власти. Оба течения приходят к одному заключению: Государство слишком большое для местного уровня и слишком маленькое для международного. А значит, нужно не реорганизовывать его, а преодолеть, изжить, найти ему альтернативу. Доказательством служит тот факт, что государства не способны обеспечить реконструкцию Кризисных Государств, они могут лишь попытаться ограничить последствия кризиса, сделать искусственную поддержку, но не могут решить базовые проблемы Кризисного Государства. Так не являются ли все эти разрозненные и периодически возникающие феномены предвестниками финального кризиса Государства, призывающего к радикальным изменениям? Не будем вступать в дискуссию об этих течениях, это не относится к нашей теме, но нужно констатировать, что 11 сентября нанесло жестокий удар по такого рода теориям.

В интересующем нас вопросе намечилось 3 следствия. Во-первых, пришлось признать, что гражданские сообщества не панацея: это и сети международной организованной преступности, терроризма, бесконтрольное распространение оружия массового уничтожения, то есть, иначе говоря, *Аль-Каида* перекрывает преобладающее представление об международных организациях - таких как *Врачи без Границ* или *Международная амнистия*. (*Amnesty international*) Во-вторых, оказалось, что реагирование на ситуации небезопасности, яркий и трагический тому пример мы видели 11 сентября, зависит от Государств и только от них одних. В-третьих, термин Кризисные Государства приобрел особую важность (некоторые назвали это “возвращением Государства” – что не верно, поскольку оно никуда не уходило): Кризисное Государство представляют собой угрозу не только для своих внутренних и непосредственно с ним граничащих территорий. Оно становится потенциально всемирной угрозой, удобной базой для сетей нелегальной иммиграции, мафии, террористов и другие международных преступных организаций.

Реалистическая концепция

Реалистическая концепция исходит из исторических моментов кризисов в Государствах. Государство не рассматривается как структурно ущербный и осуждаемый элемент. Его рассматривают как историческую форму организации общества, которая по сегодняшний день не была сменена никакой другой. Конечно, если на юридическом уровне существует единая модель Государства, и теоретически все они равны и суверенны, то в реальности они различны настолько, что можно сказать, что нужно столько же моделей, сколько государств.

Для XX века был характерен рост количества государств, укрепление и распространение идей государственности. Сначала поводом для этого послужила деколонизация, затем в

Европе произошли переломы, связанные с распадом СССР и социалистического лагеря. С 1945 года число государств увеличилось приблизительно вчетверо: от 50 до почти двухсот. Это подтверждает, что государство как форма политической и социальной организации не изжита, а, напротив, никогда еще не имела такого успеха.

Однако, рост числа государств не единственный феномен интересный с этой точки зрения.

На протяжении XX века мы наблюдали исчезновение некоторых не самых мелких государств – Австро-Венгрия, СССР, Югославия, Чехословакия, не говоря уже о временных образованиях, таких как Прибалтийские страны, например, и мучительный поиск формы государственности в Германии. В принципе, Государство создается “навечно” или, по крайней мере, мыслит себя как вечное. В действительности оно может исчезнуть. Исчезновение государства – это и есть его кризис. Но оно может быть также ответом на кризисную ситуацию в той мере, в которой на его обломках формируются более мелкие, но крепкие государства – как, например, было в Чехословакии.

Но это происходит не всегда. Например, 4 из 6 государств бывшей Югославии сталкиваются с серьезными проблемами, затрагивающими если не их существование, то стабильность – Сербия, Черногория, Босния, Македония. Хотя они официально не являются Кризисными Государствами, но находятся под чутким внешним наблюдением, и некоторые получают постоянную поддержку. Отсюда следует, что нужно выделять несколько типов или даже несколько степеней кризисного состояния. При этом возникает вопрос, обоснованно ли объединять под одним термином ситуации, в реальности столь различные, считать ли Кризисное государство ситуацией или категорией. Кризисное Государство было бы неоднородной категорией, она отражала бы только поверхностной и быстрой взгляд, и если процитировать Ж.-П. Сартра², это был бы “абстрактный интернационализм”, претендующий ”осуществить по средством универсализма аристократию обозрения.”

Государство-банкрот.

Следует оговорить особо понятие Государства-банкрота, которое используется для обозначения страны, где финансовая ситуация так сложна, что оно не может осуществлять платежи процентов по колоссальным общественным долгам, оплачивать содержание чиновников и т.д. Понятие Государства-банкрота включает в себе решение: если бы можно было объявлять такие государства банкротами в юридическом смысле слова, можно было бы обеспечить уплату долгов путем международного вмешательства, например, через Международный валютный фонд (FMI) или Международный банк по Реконструкции и Развитию (BIRD), - взяв под опеку весь финансовый аппарат этих государств.

Об этом упоминали в связи с недавними трудностями в Аргентине, но не поддерживая эту идею. В широком смысле финансовый кризис создает социальное и политическое напряжение в государстве, – многие вооруженные беспорядки в Африке связаны с тем, что государство не может платить своим чиновникам и, в особенности, военным и сотрудникам служб безопасности.

Слабое, разделенное, подвергающееся нападению...

Следует различать *soft States* и Кризисные Государства: выражение *soft States* – говорят

так же о *weak States* - Государства слабые, неустойчивые - было использовано в 60-е годы Гуннаром Мирдалом³, чтобы охарактеризовать африканские страны после деколонизации, новые государства, образованные в связи с этим. Их единство и стабильность очевидно нуждались в гарантиях. Они построены на искусственно проведенных границах, без учета национальных, религиозных и культурных особенностей, ими руководили авторитарные и неустойчивые власти, они оказались в драматическом положении. Ситуация не слишком изменилась с тех пор, именно среди них можно найти наиболее очевидные примеры государственных кризисов.

Можно противопоставить по происхождению и признакам кризиса Государства, которые столкнулись с этническими противоречиями, со внутренними конфликтами, междоусобицами (это выражается во взаимных притеснениях, массовых убийствах (организованных или спонтанных)) и Государства, чьи общественные службы не способны исполнять свои непосредственные обязанности - обеспечивать безопасность, справедливость, всеобщее образование, которые сталкиваются с коррупцией, преступностью, разложением государственного аппарата. Но это разделение скорее кажущееся, чем реальное: если государство не служит достижению общественных интересов, тогда и возникают напряжения между сообществами и этническими группами. Таков случай бывшей Югославии.

Можно выявить различие между Государством распавшимся и Государством, подвергающемся нападению. Распавшееся государство рухнет под влиянием внутренних конфликтов, как бывшая Югославия. Государство, подвергающееся нападению, сталкивается со вторжениями со стороны соседей – что недавно происходило в бывшем Заире. Такому риску подвергается сейчас Кот-д'Ивуар. И в этом случае различие лишь относительное, поскольку эти феномены часто переплетаются. Часто кризис может распространяться, и кризисное государство способно экспортировать кризис за свои пределы – как это было в Македонии или Демократической Республике Конго.

Государства-хулиганы

Есть еще одно интересное отличие между - *rogue States*- Государствами-хулиганами и Кризисными государствами. С первого взгляда две категории противопоставлены: *Rogue States* - еще одно противоречивое выражение американского происхождения – государство, чья политика представляет угрозу для окружения, поскольку оно нарушает международные договоры, права человека, проводит полицейскую диктатуру, старается приобрести оружие массового уничтожения.

Но, с другой точки зрения, *rogue States* - это Кризисное Государство, поскольку меры, предпринимаемые против него с внешней стороны, могут привести к его падению – Камбоджа с красными кхмерами, современный Афганистан, Ирак. Интересно, что какова была бы судьба Сирии в случае падения режима или Ирана, Северной Корея или Нигерия. Граница между *rogue States* и Кризисным Государством относительна и зависит от точки зрения: Дарфур может считать, что Судан не в состоянии справиться с частными вооруженными формированиями, но в действительности эти группировки действуют при его пособничестве, и Судан является ответственным за настоящий геноцид.

В заключение этого краткого перечня следует отметить общую черту перечисленных ситуаций: все они имеют международные последствия. Это один из элементов определения кризисного состояния: Кризисное Государство не может справиться со своими проблемами самостоятельно и нуждается, даже если не высказывает этого, во

вмешательстве извне. Кризисы могут иметь различную природу. Кровавая диктатура ставит под угрозу права человека, и, тем самым, мировые ценности, что может повлечь внешнее вмешательство (Камбоджа, Руанда, Косово, и в небольшой степени Ирак.) Приток беженцев беспокоит соседние государства, встает вопрос о безопасности региона. Существование пространств, не подчиняющихся государственным властям и предоставленных разграблению бандами (Сьерра Леона, погоня за контролем добычей алмазов), способствует международной преступности, участию детей-солдат в боевых действиях, терроризму, распространению оружия массового уничтожения, что создает угрозу для международной безопасности.

Но мы никак не подойдем к вопросу о решениях по выходу из кризисных ситуаций. Следует задуматься, может ли понятие Кризисных Государств быть операционным, дать ответы о стратегии возврата к, по выходу из, о которых и которыми.

Реакции: предотвращение и предупреждение

Все размышления в этой области ориентированы на 2 комплиментарных пути: предотвращение кризисных ситуаций и реагирование в ситуации кризиса. Это пути взаимоисключающие, то есть второй имеет смысл, если попытки предотвратить кризис не предпринимались или ни к чему не привели. Следующие замечания несут в себе больше вопросов, нежели ответов, мы можем идентифицировать проблемы, но не решить их. Пока не умеем их решить. Предотвращение. Это способ самый простой и наименее дорогостоящий, он позволяет избежать насилия и требует ограниченных средств.

В действительности, этот путь - самый сложно выполнимый по ряду причин, так что по сей день он остается, скорее, теорией, чем практикой. Доклад о превентивной дипломатии Бутроса Бутроса-Гали *Повестка дня для мира* в 1992 г. и доклад Эванс-Сахнун об *Ответственности защищать* в 2001 г. тоже остались в большой степени теоретическими.

Идея этого подхода - вовремя распознавать риски покушений на целостность государства или на разрушение государственного аппарата, заметить усиление внутреннего напряжения, которое может привести к вооруженным столкновениям, в то время как государство окажется не в силах на них ответить. Тогда следует говорить о *failing States*, о государстве на грани кризиса и предпринимать превентивные меры. Для такой идентификации необходимы многие условия – и на уровне анализа, и на уровне стратегии.

На аналитическом уровне нужно уметь распознать симптомы, а для этого необходима информация и бдительность. Знаками-предвестниками кризиса могут являться определенные критерии: для гражданского населения – степень национальной сплоченности; в том, что касается властей, - их качество, их порядочность; в отношениях власти/общество - соблюдение прав человека, существование плюрализма и свободных выборов. Именно так можно было бы в нужное время выявить предпосылки к распаду Югославии.

Однако бдительности часто не хватает, поскольку другие государства заняты своими собственными приоритетами или их сдерживает принцип не-вмешательства во внутренние дела Государства. Самые важные державы располагают, конечно, своими средствами анализа и стараются находиться в курсе рисков, которым могут подвергаться затронутые Государства. Но они не всегда готовы обнародовать свою информацию и результаты анализов или даже делиться ими.

Что же касается международных организаций, они не всегда располагают необходимыми

средства информации. Они чаще всего зависят от информации, произвольно предоставляемой государствами-членами этих организаций. Генеральные секретари ООН часто сетовали на это положение. Но когда по инициативе М. Переза де Куеллара в ООН был создан аналитический отдел по прогнозированию, быстро пришли к выводу, что их средства структурно недостаточны. К тому же если эти организации имеют полезную информацию, они не всегда ее используют – так было в Руанде и случай с телеграммой Далера всем хорошо известен.

Остаются неправительственные организации (ONG), которые, в принципе, не являются заинтересованной стороной, но их информации не всегда можно доверять. С одной стороны, они априори интервенционисты, поскольку они видят в международных акциях обоснованность, средства и возможность наблюдения. С другой стороны, их анализы могут быть идеологически искажены. Тем не менее, можно подчеркнуть высокое качество данных, предоставляемых *Crisis Watch*, неправительственной организацией, созданной Гаретом Эвансом, бывшим министром иностранных дел Австралии. Она выявляет опасные ситуации и их возможные решения путем частной дипломатии и консультации правительств. *Crisis Watch* регулярно публикует в Интернете список проблем и рисков на внутреннего и международного порядка.

В плане стратегии, следует договориться о надлежащих мерах. Если взять пример Югославии, теперь можно сказать, оглядываясь назад, что для Европы лучше было бы организовать мирное расхождение республик с последующим их вхождением в Европейский союз. Некоторые страны – Франция – стремились поддерживать единство, а другие – Германия – ускорили ее разделение, но это привело лишь к углублению противоречий и насилию. Одна только Македония удачно провела превентивные меры с использованием интернациональных сил безопасности, чье присутствие позволило поддержать мир и потом обеспечить сосуществование сообществ.

И вот последнее замечание по этому поводу: часто говорят о превентивности, чтобы обозначить этот тип подхода. Но не будет ли термин *предупреждение* более точным? Когда угроза кризисной ситуации уже присутствует, то пора бить тревогу, а не проводить предохранительные меры. В реальности, когда многие симптомы становятся заметны, уже слишком поздно. Предосторожности в настоящем смысле слова нужно предпринимать гораздо раньше. Предупреждением кризиса может быть только достаточно сплоченное и стабильное государство и избежание такого рода сбоев. Например, если государство основано на демократических принципах, соблюдающих права человека, равенство между гражданами, индивидуальные и коллективные свободы. Демократия оптимальна не только с точки зрения принципов. Она обеспечивает большую прочность и стабильность государств, поскольку допускает мирное выражение расхождений. Она позволяет также решать их мирным путем на базе общих правил, в соответствии с мнением большинства. Права человека обеспечивают уважение к меньшинствам. По сути, демократическая концепция заключается в мирном урегулировании разногласий: вне демократии нет других решений, кроме гражданского и политического насилия. Выборы – это процедура арбитражного суда между противоположными группами и тезисами, по общему правилу – правительство большинства уважает права меньшинства, и это правило принимают все. Вне зависимости от любых каких-либо предпочтений идеологического характера, демократические режимы основаны на возможности обеспечивать спокойную эволюцию обществ и мирное решение внутренних противоречий. Об этом говорил Токвиль в свойственной ему афористичной манере: *”Выборы – это революция, приобретающая официальный статус.”*

В этих условиях лучшая превентивная мера в Европе – это участие в Европейском союзе, который предписывает критерии, обеспечивающие крепость и стабильность

государств-участников. Это один из парадоксов Союза: он идет по пути создания нового экономического и политического единого целого, к построению политической модели, которая превосходит государство. Одним из результатов является укрепление государств-участников, и именно этого ждут новые члены ЕС. Это касается и прежних участников: что было бы с Бельгией без Европейского Союза, который помог сгладить общественные волнения? Европейский союз не единственный обеспечивает превентивные меры в Европе: следует подчеркнуть наблюдение на выборах и защиту прав меньшинств, осуществляемую Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (OSCE), в рамках более широких, чем Союз.

Управление государствами в кризисных ситуациях

Урегулирование кризиса идет через реконструкцию государств. Можно выделить 2 стадии. В первую очередь нужно взять контроль над кризисной ситуацией, вмешаться, чтобы остановить насилие. В долгосрочной перспективе нужно предпринять попытки к восстановлению Государства.

При этом возникают многочисленные вопросы, выходящие за рамки нашей темы. Мы отметим лишь некоторые, которые касаются нас непосредственно. В общем, речь идет об общественной безопасности и гуманитарных ценностях: нужно восстановить или поддерживать безопасность людей и имущества. Нужно предоставлять помощь народам в тяжелых ситуациях, во избежание их усугубления.

Во-первых, когда мы сталкиваемся с открытым насилием, где находится та грань, после которой вмешательство желательно? Это вопрос оценки, но так же и заинтересованности: Австралию более интересует восточный Тимор, чем европейские страны, Францию более бдительна к ситуации в Кот-д'Ивуаре, чем Германию, а Великобританию больше, нежели Францию беспокоит положение в Сьерре Леоне.

Нужно, чтобы одно или несколько государств были заинтересованы и имели возможность вмешаться, чтобы такое действие стало возможным: есть ситуации, к ухудшению которых все относится с некоторым безразличием, например, Дарфур⁴ или долгая инерция по отношению к Либерии, прежде чем Соединенные Штаты решили обеспечивать там минимальное поддержание порядка. Даже если ничего не предпринимать, остается гуманитарная помощь, поддержка неправительственных организаций, которая означает, что Государства делают вид, что что-то делают, но, на самом деле, не берут на себя ответственности.

Во-вторых, на каком *основании* действовать, до какого момента кризис является внутренней ситуацией, которую государство должно урегулировать самостоятельно? Можно ли ввести военные части на территорию другой страны, опираясь на гуманитарные принципы? В принципе, Декларация Объединенных Наций это запрещает, кроме случаев законной защиты. Если удастся получить резолюцию Совета безопасности, который разрешит создание и введение сил безопасности, все хорошо, при условии, что найдутся Государства готовые в этом добровольно участвовать.

Но если Совет не хочет или не может высказаться? Остается возможность т.н. гуманитарного силового вмешательства⁵, осуществляемого государством или группой государств под их ответственностью. Оно от гуманитарного вмешательства масштабами и причинами, но его юридическая правомерность теперь оспаривается. On aurait pu en

proclamer la doctrine voici six ans, au moment de l'affaire du Kosovo. Можно было бы предложить это толкование 10 лет назад, по поводу Косово, но тогда это не было сделано, быть может, напрасно. Доклад Эванса-Сахнуна *об Ответственности защищать* (2001) выражает осторожную - слишком осторожную – выжидательность. В результате этих юридических проволочек в момент кризиса невозможно реагировать быстро, когда это необходимо.

В-третьих, как действовать, какими *средствами*? Этот вопрос затрагивает сектор безопасности, поскольку нужно располагать силами и выработанными стратегиями. Существует целое поле для вооруженных действий, и таким образом вопрос о Кризисных государствах затрагивает в большой мере аппарат безопасности. Наряду с военными действиями, есть еще и гражданская сторона вопроса, гуманитарная и административная. Военные должны быть готовы работать согласованно с гражданскими миссиями, международными функционерами и неправительственными организациями.

Военные власти могут быть вынуждены вести на месте переговоры с мятежными военными группировками, чтобы добиться прекращения огня, вывода незаконных формирований, разоружения народных ополчений, - все это требует особой подготовки офицеров для миссий, которые выходят далеко за рамки военных действий в узком смысле слова. Обеспечение безопасности предполагает уход от применения военных сил. Впрочем, даже с точки зрения приложения сил армии часто возникает необходимость интерпретировать международные поручения, которые могут быть составлены в размытых выражениях.

Восстановление государств.

Восстановление Государства - это долгосрочный проект. Другого пути не дано, поскольку, как и было сказано выше, альтернатива Государству пока не найдена. Опыт событий последних лет не очень положителен, и не только в Африке – как показывают Босния, Афганистан, Ирак, даже Косово, даже если не говорить о государстве в узком смысле слова. Другие ситуации находятся в равновесии: Кот д'Ивуар, Демократическая республика Конго, Руанда и др. Камбоджа – это может быть один из немногих положительных примеров, или Ливан, взятый под опеку, где недавнее развитие событий показало его нестабильность.

ООН приобрела некоторый опыт в этих вопросах, но ей не хватает средств. Удалось определить интегрированные стратегии *nation building* и *State building* с конкурсом региональных организаций, специальных институтов заинтересованных государств и неправительственных организаций. США часто подчеркивали свою незаинтересованность в *nation building* - даже если их собственная политика вынуждает к этому. Напротив, это область открытая для Европейского союза, который располагает ресурсами и технологиями, историческим опытом, в частности, колониальным. С другой стороны, прослеживаются страты расширения ЕС и глубокие реформы, которые произошли в странах, вступивших в Союз.

Однако слабость Европейского союза заключается в неразвитости необходимых военных структур. Она основана на отсутствии согласованных коллективного форм вмешательства, - какими были до осложнения ситуации в Ираке американские войска. Европейскому союзу нужна эта способность не для того, чтобы показать свое могущество или развивать воинственную политику, но чтобы более эффективно служить поддержанию мира. На данный момент вклад Европейского Союза сосредоточен, скорее, в гражданской области.

Пока происходит восстановление Государства или если оно задерживается – что является самым распространенным случаем – результатом является своеобразное взятие под опеку рассматриваемой территории. Такая интернациональная опека не имеет определенного статуса и опирается на порядок, устанавливаемый для каждого конкретного случая. Предлагалось обновление режима опеки, который был предусмотрен Декларацией Объединенных Наций в 1945 году с возрождением Опекунского совета, который является одним из главных органов ЕС⁶.

Это позволило бы компенсировать в задержки в реформе Совета безопасности и найти международную политико-административную инстанцию, которая могла бы определить модус управления кризисами и восстановление Кризисных Государств. Но эта идея наталкивается на множество возражений, особенно со стороны стран, не входящих в Союз. Им в этом видится создание негласной общей категория Кризисных Государств, которые находятся под наблюдением и в подчинении Государств благополучных.

Совет безопасности предписал всем Государствам меры борьбы с терроризмом и распространением оружия массового уничтожения (резолюция 1373 от 28 сентября 2001 года или 1540 от 28 апреля 2004 года) и тем самым уже поставил их в положение наблюдаемых. Можно создать еще одну категорию Кризисных Государств: тех, которые не желают или не могут соблюдать эти предписания, полиция, администрация, правосудие которых не способны принять внутренние меры, требуемые данными резолюциями. Возникает новое недоверие со стороны развивающихся стран по отношению к политике вмешательства, проводимой даже международными организациями.

Стратегические предписания

В заключение или, точнее, чтобы собрать воедино сказанное выше, можно свети стратегические директивы к нескольким предписаниям, которые легче сформулировать, чем применить. Нужно заранее располагать знаниями о симптомах, позволяющих выявить кризисную ситуацию в государстве, определить, какие государства находятся под угрозой, оценить степень и важность последствий на уровне региональной и международной безопасности.

Желательно действовать, предвосхищая события, поскольку, чем позднее совершено действие, тем оно становится более рискованным и дорогостоящим. Чтобы избежать подозрений в преследовании корыстных интересов, желательно, чтобы эти действия были санкционированы независимой международной организацией или, по крайней мере, исходили из коллективного решения.

Предпочтительно, чтобы действия были скоординированы одной или несколькими международными организациями. Но государства, которые располагают финансовыми и военными средствами, не должны перекладывать всю ответственность на международные организации, которые не в состоянии принять ее на себя.

В выборе ООН или другой международной организации главное – своевременность. Следует рассуждать в терминах относительной выгоды или добавленной стоимости, а не в терминах иерархии институтов.

Следует выработать широкую и гибкую гамму средств на дипломатическом, юридическом, военном, гуманитарном и политическом уровнях. В подобных ситуациях, каждая из которых особенная, нельзя руководствоваться жесткими правилами, одним образом действий - единственным и автоматическим. Это не означает, что мы не должны предвосхищать возможные действия, чтобы быстро применить предусмотренные и заранее оговоренные средства. Так, доклад Брахими (2000), посвященный реформе

операций по поддержанию мира, подсказал некоторые юридические формулы, чтобы позволить организацию миссий и быстрого временного управления пространствами и народами. Необходимо располагать некоторой серией опций, среди которых можно выбирать в нужный момент оптимально подходящую комбинацию.

Серж Сюр

Revue des revues de l'adpf, sélection de mai 2006

Serge SUR: « Sur les États défaillants »

article publié initialement dans la revue *Commentaire*, n°112, hiver 2005.

Traducteurs :

Anglais : Chris Turner

Arabe : Béchir Sébaï

Chinois : Yan Suwei

Espagnol : Roberto Rueda

Russe : Katia Beliavina

Droits :

© *Commentaire* pour la version française

© Chris Turner/Institut Français du Royaume Uni pour la version anglaise

© Béchir Sébaï/Centre Français de Culture et de Coopération du Caire – Département de Traduction et d'Interprétation pour la version arabe

© Yan Suwei/Centre Culturel Français de Pékin pour la version chinoise

© Roberto Rueda/Institut Français d'Amérique Latine pour la version espagnole

© Katia Beliavina/Centre Culturel Français de Moscou pour la version russe