

УДК 94(4/9)

Статья посвящена всестороннему анализу теоретического концепта «хрупких государств» как нестабильного элемента в системе международных отношений. На примере региональных кризисов на Ближнем Востоке и Африке прослеживается взаимосвязь практики помощи «хрупким государствам» с теорией развития и постконфликтным урегулированием. Особое внимание автор уделяет вопросам обеспечения безопасности, противоречивости политики экономических дотаций и острому дефициту квалифицированных кадров по проблемам международной помощи в нашей стране и за рубежом.

Ключевые слова: «хрупкие государства»; «неудавшиеся государства»; конфликт; безопасность; экономическая помощь; устойчивое развитие; США; Ближний Восток; Африка.

The article is devoted to comprehensive analyses of theoretical concept of “fragile states” as unstable element of international relations’ system. Examples of regional crises in the Middle East and Africa demonstrate strong interrelationship practice of assistance to “fragile states” with the development theory and postconflict resolution. The author pays a specific attention to the issues of security provisions, contradictions of politics of economic subsidies and acute shortage of qualified personnel in the field of international development in our country and abroad.

Key words: fragile states; failed states; conflict; security; economic aid; sustainable development; USA; Middle East; Africa.

Д. Н. Христенко

Ярославский государственный медицинский университет

E-mail: khristenko1983@mail.ru

Понятие «Fragile states» в контексте истории региональных конфликтов на Ближнем Востоке и Африке: теория и практика изучения

Научная статья

D. N. Khristenko

Yaroslavl State Medical University

Concept of “Fragile states” in the framework of regional conflicts’ history in the Middle East and Africa: theory and research practice

Scientific article

Концептуальное понятие «хрупкие государства» (fragile states) представляет собой относительно новый термин, недавно вошедший в научный оборот. Хотя устоявшего определения до сих пор не существует, российские и иностранные специалисты понимают под «хрупкими государствами» страны, которые близки к состоянию «неудавшихся государств» (failed states), но несколько отличаются от них степенью дезинтеграции [1, 2].

Главной характеристикой «fragile states» является то, что они или еще не распались окончательно, или лишь недавно вышли из состояния конфликта. В случае их неспособности справиться с имеющимися вызовами и продолжить дальнейшее существование, они превращаются в «неудавшиеся государства», но в то же время у них сохраняются возможности, хотя бы гипотетические, вернуться к нормальному функционированию. Таким образом, «хрупкие государства» занимают некое промежуточное положение, приближаясь к группе «failed states», но и не сливаясь полностью с ними.

В работе английских исследователей отмечается, что основными причинами возникновения «хрупких государств» являются (в порядке значимости): конфликт, низкий уровень развития, уязвимость и др. [1, p. 5]. Под уязвимостью понимается высокая восприимчивость государства к внешним угрозам, включая природные катаклизмы. Примерами «уязвимости» служит наводнение в Мьянме в 2008 г. и землетрясение в Гаити в 2011 г., поставившие эти страны на грань полной катастрофы.

Основным средством борьбы ряд известных американских специалистов, например Стюарт Патрик, полагают хеджирование подобных угроз влиятельными международными организациями, такими как, например, Всемирный банк [3].

Основной причиной «хрупкости» выступает конфликт в разных проявлениях и формах: револю-

ционные войны, этнические противостояния, государственные перевороты, геноцид. Так, причиной бедственного положения Сомали стал внутренний конфликт; Ирак превратился в типичное «хрупкое государство» в ходе противостояния режима С. Хусейна с мировым сообществом.

В современном мире феномен «слабых», «упавших», «хрупких государств» воспринимается не как временная, но постоянная характеристика развития целой группы субъектов. «Профессора Стэнфордского университета Джеймс Фирон и Дэвид Лэйтин указывают: «Гибнущие» и «неудавшиеся» страны – это не временные отклонения от общего курса развития международной политики. Скорее, они отображают более устойчивые или даже структурные особенности существующей международной системы» [2, с. 87–88]. До распада биполярной системы международных отношений эти государства находились под контролем либо СССР, либо США. С окончанием «холодной войны» на них фактически перестали обращать внимание. Предоставленные в результате сами себе, они двинулись по пути анархии и междоусобиц. Несколько лет назад председатель Комитета по международным делам Сената США, ныне вице-президент Джозеф Байден подчеркивал, что ««слабые» и «неудавшиеся» государства – трещины в самом основании международной системы». Схожую точку зрения разделяет и известный ученый Фрэнсис Фукуяма, отмечавший, что «после окончания холодной войны “слабые” и “гибнущие” государства остались, вероятно, единственной важнейшей проблемой международной системы» [2, с. 87].

Одна из главных опасностей, которую несут «неудавшиеся» и «хрупкие» государства – это возможность использования их территории террористическими организациями и наркокартелями в качестве опорных пунктов своих лагерей и баз, на что неоднократно указывали и официальные ведомства США, включая американское Агентство по международному развитию (USAID), заявившее, что «хрупкие государства являются сейчас наиболее серьезным источником угроз нашей национальной безопасности <...> Реалии XXI века свидетельствуют, что игнорирование этих государств способно вызвать огромные риски и увеличить вероятность распространения терроризма» [4, р. 2–3]. У «хрупких государств» вопросы выживания и развития непосредственно связаны с обеспечением безопасности, а главной задачей международного сообщества является не столько оказание

им традиционной экономической помощи, сколько содействие и помощь в государственном строительстве. В этом смысле теория и практика «development studies», международной помощи оказывается взаимосвязана со смежными областями: миротворчеством, постконфликтным урегулированием и др. Причем эти процессы неразрывно переплетены, влияя друг на друга. Подтверждением тому может служить история Сомали и Ирака.

В декабре 1992 г. США направили в Сомали, уже тогда охваченное гражданской войной, болезнями и голодом, войска. Как отмечал в своих воспоминаниях бывший президент Б. Клинтон, основной причиной, побудившей Вашингтон к такому шагу, стал тот факт, что «в Сомали не было действующего правительства. Без присутствия наших войск вооруженные бандиты разграбили бы продовольствие, предоставлявшееся ООН, и в стране снова мог бы начаться голод. В течение нескольких следующих месяцев [после прибытия войск США и дополнительного контингента ООН] в стране появился урожай, голод кончился, беженцы возвращались домой, вновь открывались школы и больницы, была создана полиция и многие сомалийцы участвовали в процессе примирения, продвигаясь к демократии» [5, с. 615].

После неудачной попытки ООН и американских вооруженных сил в июне 1993 г. захватить Мохаммеда Айдида – влиятельного сомалийского повстанческого лидера, открыто саботировавшего мирный процесс, – международные войска были выведены и в стране снова воцарился хаос.

В Ираке с окончанием активной фазы боевых действий и свержения режима С. Хусейна, с одной стороны, встала задача восстановления и развития страны, а с другой – оказалось, что это невозможно сделать без обеспечения безопасности местного населения и коалиционных сил. Просчеты в постконфликтном урегулировании, связанные с непродуманными шагами по роспуску прежней баасистской армии и назначением некомпетентных специалистов [6, 7], привели к тому, что страна погрузилась в анархию. Соперничающие религиозные течения суннитов и шиитов, сторонников и противников бывшего президента С. Хусейна, американские войска и арабские партизаны вели «войну всех против всех». Ирак оказался на грани распада, а процесс восстановления и развития был отброшен назад на несколько лет.

В то же время усилия многонациональных сил и международного сообщества по продолжению

в этих неблагоприятных условиях процесса оказания помощи Ираку и содействие его развитию были главным фактором, который позволил в конечном итоге добиться поддержки местного населения. Переломной точкой стал переход иракских суннитов из провинции аль-Анбар на сторону возглавляемой США многонациональной коалиции в 2007 г., что позволило в значительной степени стабилизировать ситуацию в стране.

Сами по себе экономические вливания, несмотря на колоссальный объем, были неэффективны. По свидетельству Национального общественного радио (NPR) США, в «2003–2005 гг. Ирак был «буквально завален наличностью», причем, по признанию бывшего сотрудника временных коалиционных властей страны Фрэнка Уиллиса, доходило до того, что они с коллегами развлекались, «играя в футбол пачками стодолларовых банкнот» [8].

Всего после американского вторжения в Ирак в марте 2003 г. Соединенными Штатами в Багдад было направлено около 61 миллиарда долларов. Однако межпартийная комиссия Конгресса США по изучению военных контрактов установила, что примерно треть средств была похищена или «растрочена из-за неэффективного планирования, недостаточного взаимодействия между ведомствами, слабой конкуренции и отсутствия контроля» [8]. Американский исследователь Джоанна Спир (Joanna Spear) из университета Дж. Вашингтона отмечала, что большинство американских военных, пытавшихся взять на себя функции поствоенного развития, столкнулись с незнакомой для себя сферой деятельности и в силу этого неизбежно совершали ошибки [9]. Первые серьезные успехи в Ираке были достигнуты, только когда военные стали активно привлекать гражданских специалистов по развитию и действовать с ними в тесной кооперации. Инициаторами подобного взаимодействия выступали американские офицеры, имевшие до поступления на службу опыт участия в программах международной помощи. Свидетельства тому можно найти, например, в мемуарах Б. Обамы, посетившего Ирак в 2006 г. и описавшего свой разговор с американским майором, ответственным за борьбу с повстанческими выступлениями в суннитской провинции аль-Анбар. Как вспоминал Б. Обама, «оказалось, что до того, как поступить в морскую пехоту, он (майор) несколько лет провел на Филиппинах в составе Корпуса мира. Многие из того, что он усвоил там, необходимо применить в работе военных в Ираке, сказал он мне.

У него нет даже отдаленно такого числа говорящих по-арабски, какое нужно, чтобы вызвать доверие у местного населения. Необходимо, чтобы вооруженные силы США лучше понимали особенности других культур, необходимо развивать долгосрочные отношения с местными лидерами и обеспечить совместные действия сил безопасности и отрядов восстановления, чтобы иракцы видели конкретные результаты усилий США. Все это потребует времени, сказал он, но уже видны перемены к лучшему, так как военные начали применять эти методы по всей стране» [10, с. 335].

Активное взаимодействие с местным населением, строительство мостов, прокладка дорог позволили изменить образ американского контингента в лучшую сторону и кардинально улучшить ситуацию с безопасностью в стране, что, в свою очередь, дало возможность осуществлять еще более масштабные инфраструктурные проекты по развитию и восстановлению Ирака.

Таким образом, сделав значительные ошибки на первых этапах, Вашингтон впоследствии изменил стратегию действий, сделав акцент не просто на предоставлении финансовых траншей, но на активное участие и помощь в государственном строительстве. Свидетельством тому стало создание учитывающей роль этносов структуры госуправления (президент – курд Талабани, премьер-министр – шиит Нури аль-Малики, спикер иракского парламента – суннит Усама аль-Нуцайфи), содействие в проведении первых в истории Ирака всеобщих выборов и принятие новой конституции в 2005 г., создание новой национальной иракской армии. Все эти меры дали долгосрочный эффект, позволивший создать эффективное правительство, действующее в настоящее время, и начать процесс вывода войск из Ирака.

Таким образом, одной из наиболее важных задач, стоящих перед «development theory», является выработка междисциплинарных подходов, позволяющих изучить и скоординировать процессы взаимного влияния безопасности и развития, международной помощи и постконфликтного урегулирования. В 2003–2010 гг. (год передачи ответственности правительству в Багдаде) Ирак представлял собой типичное «хрупкое государство». Однако США приложили значительные усилия, позволившие свернуть с губительной траектории развития и вернуться к нормальному функционированию.

Практика Ирака подтверждает сформулированный принцип – основной упор при взаимодей-

ствии с «хрупкими государствами» нужно делать не столько на оказание экономической помощи, сколько на обеспечение безопасности страны и государственное строительство, именно тогда это даст положительный эффект и вызовет действительно позитивные изменения.

Сама по себе международная помощь может не только не способствовать развитию «хрупкого государства» и переходу его в стабильное, устойчивое состояние, но в перспективе – только усугубить положение дел, выступая в качестве финансового источника военных действий: «хрупкое государство» тогда окончательно распадется и превратится в «неудавшееся государство».

Враждующие стороны пытаются в целях получения международной помощи манипулировать беженцами и мирным населением. Так, в ходе гражданской войны в Руанде (1994–1996) боевики, противостоящие законному центральному правительству, целенаправленно создавали гуманитарный кризис, всеми силами способствуя тому, чтобы мирное гражданское население покидало места своего обитания и переселялось на территорию соседнего государства Заир, образуя в его восточных регионах на границе с Руандой многочисленные лагеря беженцев. Тяжелое положение беженцев стало формальным поводом просить мировое сообщество об оказании помощи, однако в реальности выделенные средства не доходили до беженцев, поскольку боевики, контролировавшие ситуацию в лагерях, использовали международную помощь для переоснащения и вооружения своих отрядов, рекрутирования новых солдат, подготовки к новым боям с правительством. Схожее положение наблюдалось и в лагерях палестинских беженцев, и в действиях красных кхмеров в Камбодже [11, 12].

Таким образом, для «хрупких государств» типична ситуация, при которой экономическая помощь не только не приносит эффекта, а, наоборот, расширяет и углубляет конфликт, позволяет враждующим сторонам продолжать военные действия. Враждующие стороны осознают, что улучшение ситуации ведет к тому, что международная помощь прекратится. Поэтому часть местных лидеров из числа соперничающих политических элит нередко прямо заинтересованы в поддержании дезинтеграции и анархии, что в результате совершенно искажает и нивелирует смысл предоставления помощи.

Более выигрышной стратегией вместо простого оказания помощи являются следующие меры:

Во-первых, подготовка местного персонала, способного организовывать работу самостоятельно. Слишком большая экономическая помощь вызывает, с одной стороны, иждивенчество, нежелание полагаться на собственные силы, а с другой – формирует неспособность и неготовность развиваться самостоятельно. Весьма красноречиво это описал в своей книге «Покончим с зависимостью от помощи» африканский ученый Танда Яш [13]. Примечательно, что предисловие к книге написал бывший президент Танзании Бенджамин Мкапа;

Во-вторых, создание четкой и централизованной системы взаимодействия, чтобы исключить разноплановые действия, когда множество различных доноров выделяют значительное финансирование на разные программы, с разными целями. Поскольку процесс не координируется в итоге все, как правило, оканчивается безрезультатно;

В-третьих, необходимо учитывать проблему устойчивого развития («sustainable development»). Международная помощь, как показывает практика, может быть эффективной лишь на долгосрочной основе;

В-четвертых, весьма перспективным было бы и обращение к исследованиям в области миграции, и прежде всего учет «фактора диаспоры». Исследователь Дж. Бринкерхоф из университета Дж. Вашингтона в своем выступлении перед группой российских специалистов в ноябре 2011 г. отмечала, что диаспоры часто руководствуются во взаимоотношениях со своей бывшей родиной принципом: «Не спрашивай, что страна [происхождения] сделала для тебя – скажи, что ты можешь сделать для своей страны» [14]. Тем самым иммигранты и члены диаспор дают сигналы о своей готовности активно участвовать в процессе оказания помощи и развития своей прежней родины. С определенной точки зрения привлечение членов диаспоры к процессу международной помощи и развития имеет важнейшее значение для «хрупких государств», ситуация в которых нередко отличается сложностью и противоречивостью. В то же время нужно помнить и о том, что взгляды диаспоры могут расходиться с политикой принявшей их страны в отношении того или иного «хрупкого государства», что неизбежно приведет лишь к затруднениям в выработке согласованной политики.

Нельзя не согласиться и с принципами, разработанными экспертами из Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР):

- Усиление способности государства выполнять свои базовые функции является главным условием уменьшения бедности и нищеты.

- Международное вмешательство в хрупкие государства должно быть нацелено на продвижение гендерного равенства, социального партнерства и прав человека. Эти важные элементы взаимоотношений между государством и жителями в долгосрочной перспективе способны предотвратить «хрупкость» государства.

- Необходимо делать упор на превентивных действиях, а также быть готовым обеспечить процесс взаимных консультаций и координаций перед значительным изменением в программах помощи.

- Международные акторы не должны подрывать усилия национальных правительств и не создавать параллельных структур управления.

- Международная помощь должна распределяться равномерно, не создавая «государств-сирот» («aid orphans») [15].

На существование проблемы распределения указывал в своем выступлении перед группой российских ученых и Стюарт Патрик, отмечавший, что на настоящий момент всего 5 стран получают более 60 % всей помощи [3].

Таким образом, вызов, который ставят «хрупкие государства» перед теорией развития и оказания международной помощи, состоит в том, что сама по себе экономическая помощь не способна решить проблемы, стоящие перед ними. В силу этого необходимо обращение к исследованиям в области безопасности, постконфликтного урегулирования, миграции и выработка целостных междисциплинарных подходов. Главной задачей является помощь и содействие в государственном строительстве, подготовка местного персонала, а также упор на долгосрочное «устойчивое развитие». Меры, подробно описанные выше, позволят привнести дополнительный импульс, как в теорию, так и в практику международного развития и помощи. Одновременно решение проблем «хрупких государств» невозможно без подготовки соответствующих специалистов, обладающих как серьезной теоретической базой, так и специальными знаниями в этой области.

Само существование и продолжающиеся увеличение в мире количества «хрупких государств» ставит вызов перед «development theory» не только в теоретическом, но и в конкретно-прикладном плане, требуя модификации и совершенствования образовательных программ. В настоящее время лишь в Соединенных Штатах и некоторых госу-

дарствах Западной Европы (Англия) существует выстроенная система подготовки квалифицированных кадров по проблемам международной помощи и развития.

Каковы плюсы и минусы этой системы, рассмотрим на примере одного из ведущих ВУЗов США – Школы международных отношений университета Дж. Вашингтона, где успешно реализуется магистерская программа «International Development Studies» (IDS), посвященная проблемам международного развития. Руководитель программы Шон Робертс (Sean Roberts, Ph.D.). Основная задача программы – подготовка кадров для правительственных и неправительственных организаций США, занимающихся предоставлением помощи государствам – партнерам из стран «третьего мира», включая и «хрупкие государства». Программа обладает значительной практической направленностью и имеет следующие «преимущества»:

1) магистры пишут диссертационный проект не в «пустоту», а обязаны перед началом работы найти организацию-партнера, заинтересованную в исследовании проблем международного развития;

2) проект носит не «оторванно-теоретический», а эмпирический характер – полевые исследования проходят непосредственно в странах «третьего мира»: Латинской Америке, Азии, Африке. При этом используется весь набор количественных и качественных методов: фокус-группы, опросы, интервью местного населения с целью получения максимально выверенных и точных результатов;

3) студенты получают личный опыт работы в неблагополучных районах мира, учатся на практике взаимодействовать с международными организациями и др.

В то же время следует выделить некоторые серьезные «недостатки», которые нуждаются в дополнительной проработке и корректировке:

- объективно «хрупкие государства» – зона риска, куда нельзя отправлять студентов на практику, но тогда возникает вопрос: как решить задачу подготовки будущих специалистов к тем тяжелейшим условиям, которые будут ожидать их при работе в «хрупких государствах?»;

- необходимо усилить языковую подготовку, поскольку в том же университете Дж. Вашингтона она представлена явно недостаточно. В результате этого подавляющее число студентов едет в Латинскую Америку, что связано с большой популярностью испанского языка в США, в то время как «fragile states» в своем большинстве находятся

на Ближнем Востоке и Африке, где требуется арабский язык, суахили и др.

Россия обладает заметным преимуществом, доставшимся ей еще со времен СССР. Прежде всего это мощный институт Азии и Африки с опытными лингвистами и традиционно более позитивная в сравнении с США репутация нашей страны в государствах «третьего мира», что становится критически важным в периоды резкого обострения ситуации. Весьма показательными в этом плане являются воспоминания отечественного независимого журналиста-стрингера, оказавшегося в 2004 г. в иракской провинции: «Очередная активизация партизанской войны в Ираке началась с событий в городе Эль-Фаллуджа, где феодалы убили четырёх американцев, ехавших на своих джипах по городу. Затем местные жители растерзали их трупы на виду у местной полиции, которая сделала вид, что ничего не замечает <...> Я был [там] ещё до начала <...> событий. ... Очень рано утром на багдадском автовокзале сел в рейсовый автобус на Эль-Фаллуджу, как и прочие местные жители. В Ираке могут стрелять в иностранцев, разъезжающих на дорогах джипах, но не в рейсовых автобусах. По приезде побродил по городу в своей потёртой футболке и сандалиях на босу ногу, побывал на огромном местном базаре. В заложниках не оказался <...> Потом я вернулся в город по тому же мосту и зашёл в интернет-кафе <...> Если на улице меня и можно было спутать с местным жителем, то в кафе уж никак нельзя было скрыть тот факт, что я иностранец. «Американец?» – спросил хозяин. – «Нет, я русский». – «Это хорошо...» В Ираке я не раз чувствовал, что моя национальность защищает меня невидимой бронёй, которая значительно прочнее и надёжнее той, которая прикрывает американский танк типа «Абрамс» [16, с. 267].

Описанный случай, представляющий собой метод «включенного наблюдения» за событиями, демонстрирует преимущества, которыми обладает РФ в рамках системы подготовки национальных кадров по проблемам международной помощи. Остается надеяться, что Россия сумеет использовать имеющиеся возможности в сфере «развития», тем более что данный вопрос в настоящее время остается открытым и требует дальнейшего изучения и анализа как в теоретическом, так и практическом плане.

Ссылки

1. Fragile States: causes, costs and responses / edited by Naude Wim. Oxford: University Press, 2011. 213 p.
2. Минаев М. Проблематика «слабых государств» в американской аналитике // Международные процессы. 2007. Т. 5, № 2. С. 86–94.
3. Выступление С. Патрика перед группой российских исследователей в Вашингтоне в ноябре 2011 // The World Bank: Russia Overseas Development Assistance Study Tour. October-November 2011 (Архив автора).
4. Kaplan Seth D. Fixing Fragile States: a new paradigm for development. Westport: Praeger Security International, 2008. 232 p.
5. Клинтон Б. Моя жизнь. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. 1088 с.
6. Allawi Ali A. The Occupation of Iraq: winning the war, losing the peace. New Haven, London: Yale University Press, 2007. 544 p.;
7. Chandrasekaran Rajiv. Imperial Life in the Emerald City: Inside Iraq's Green Zone. New York: Knopf, 2006. 365 p.
8. Долларовый футбол: американцы нашли разворованные в Ираке деньги // Вести. 2011. 28 окт. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=614488> (дата обращения: 15.12.2017).
9. Выступление Дж. Спир перед группой российских исследователей в Вашингтоне в ноябре 2011 // The World Bank: Russia Overseas Development Assistance Study Tour. October-November 2011 (Архив автора).
10. Обама Б. Дерзость надежды. М.: Азбука, 2008. 416 с.
11. Stedman Stephen. Refugees and the Manipulation of Humanitarian Assistance in Eastern Zaire, 1994–1996. IDL 104: Major Issues in International Conflict Management. Lecture 14. Stanford, 2002;
12. Terry Fiona. Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action. Ithaca: Cornell University Press, 2002. 304 p.
13. Tandon Yash. Ending Aid Dependence. Oxford: Fahamu Books, 2008. 158 p.
14. Выступление Дж. Бринкерхоф перед группой российских исследователей в Вашингтоне в ноябре 2011 // The World Bank: Russia Overseas Development Assistance Study Tour. October-November 2011 (Архив автора).
15. Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf> (дата обращения: 25.11.2017).
16. «Лимонка» в войну / сост. З. Прилепин. М.: Алгоритм, 2016. 416 с.