

КОНЦЕПЦИЯ «ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО ЗАЩИТЕ» ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США

Ольга Бутевич

В связи с беспорядками и вооруженными конфликтами, вспыхнувшими в ряде государств Ближнего Востока и Северной Африки в 2011 г., а также военной интервенцией в Ливию вновь актуализировался вопрос соотношения государственного суверенитета, предполагающего политику невмешательства в дела той или иной страны и необходимости защиты мирного населения в условиях вооруженных столкновений, гражданских войн, политики террора, массовых убийств по политическому либо этническому признаку, а также неспособности властей справиться с гуманитарными и прочими кризисами, угрожающими жизни людей. Данная проблема является одной из наиболее сложных и комплексных в современных международных отношениях, так как не только затрагивает правовые и этические аспекты, но и находится на стыке важнейших внешнеполитических интересов и приоритетов крупнейших государств мира. Активную позицию по изложенному вопросу заняли США, традиционно придерживаясь того мнения, что существуют случаи, когда защита прав человека становится приоритетной задачей, выполнение которой может потребовать применения самого широкого спектра мер, вплоть до военной силы. Целью данной статьи является исследование степени влияния гуманитарного фактора, в частности в области защиты прав человека, на внешнюю политику администрации Б. Обамы в период с 2009 по начало 2012 г. В статье проводится анализ самой концепции «ответственности по защите», а также ее отражение во внешнеполитической стратегии руководства США в обозначенный период.

Учитывая противоречивость и относительную научную новизну выбранной тематики, автор статьи рассмотрела ее с различных позиций, для чего был использован ряд как отечественных, так и зарубежных источников. При выборе соответствующих материалов автор руководствовалась необходимостью раскрытия темы исследования посредством, во-первых, освещения самой «концепции ответственности по защите» и, во-вторых, анализа ее реализации в американской внешней политике. В данной

связи стоит упомянуть работы таких российских и белорусских исследователей, как В. Заемский [1], В. Коньшев и А. Сергуни [3], В. Котляр [4], А. Розанов [11], В. Согрин [12]. Среди англоязычных материалов особого внимания заслуживают работы Г. Киссинджера [2], Дж. Ная [19], С. Райс и А. Лумиса [24]. Кроме того, автор использовала публикации в СМИ, аналитические материалы и доклады, официальные документы, в частности резолюции Совета Безопасности ООН, и выступления официальных лиц. Необходимо отметить недостаточное количество объективных и глубоких аналитических материалов по данной тематике, особенно на русском языке.

В 1990-е гг. широко обсуждалась концепция гуманитарных интервенций, применявшаяся западными странами в качестве способа принуждения государств, в которых имела место массовая гибель мирного населения, к соблюдению основных прав человека, прежде всего, права на жизнь. В качестве примеров можно привести операции США в Сомали 1993 г. [2, с. 296] и на Гаити 1994 г. [23], операции НАТО в Боснии и Герцеговине 1995 г. [14, р. 170] и Союзной Республике Югославия 1999 г. [21]. Данные акции, проводившиеся под флагом «гуманитарных интервенций», в частности последняя, вызвали неоднозначную реакцию со стороны международного сообщества. Так, против операции в Косово высказались, в частности, КНР, Российская Федерация и Республика Беларусь [6, с. 11; 11, с. 20], в то время как в защиту подобных акций выступил целый ряд западных государств (США, Великобритания и большинство стран — членов НАТО и ЕС). Такое несовпадение позиций означало, что гуманитарные интервенции не могут трактоваться в качестве универсального механизма разрешения обозначенной проблемы, что предопределило необходимость создания новой концептуальной основы, которая закрепляла бы право на вмешательство во внутренние дела государств с целью защиты мирного населения.

В 2000 г. Генеральным секретарем ООН К. Аннаном была инициирована выработка альтернативного гуманитарным интервенциям легитимного основания для вооружен-

Автор:

Бутевич Ольга Анатольевна — аспирант кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Рецензенты:

Русакович Андрей Владимирович — кандидат исторических наук, доцент кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Володькин Андрей Александрович — кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики Национальной академии наук Беларуси

ной защиты прав человека без согласия руководства государства, в котором они нарушаются [7]. В сентябре 2000 г. была учреждена Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (МКВГС), 18 декабря 2001 г. официально представившая доклад «Ответственность по защите» (*The Responsibility to Protect*) и предложившая отказаться от термина «гуманитарная интервенция» в пользу понятия «ответственность по защите» [5, с. 59]. В докладе отмечалось, что если само государство не в состоянии предотвратить или прекратить страдания людей, в ситуацию обязано вмешиваться международное сообщество, при этом проведение военной операции допустимо только в том случае, если это является крайней мерой [28].

Доклад МКВГС не мог не остаться без внимания в Соединенных Штатах Америки. Брукингский институт — один из крупнейших в США аналитических центров, специализирующийся на исследованиях в области общественных наук, муниципального управления, внешней политики и мировой экономики, инициировал проведение с февраля 2004 по июль 2006 г. «круглых столов» по проблеме «ответственности по защите». Организаторы отметили, что хотя точки зрения групп экспертов не являются индикаторами внешнеполитических взглядов руководства страны, они служат отражением позиций различных политических элит, что тоже немаловажно [4, № 3, с. 46]. Представители США на этих дебатах единогласно высказались в пользу концепции «ответственности по защите». Они придерживались того мнения, что международное сообщество имеет право (или даже обязано) вмешиваться, вплоть до применения военной силы, в ситуацию, когда массово нарушаются права человека. Операция «Союзническая сила» 1999 г. была трактована в качестве прецедента для односторонних действий без санкции ООН в случае, если организация оказывается неспособной к принятию эффективных мер. С одной стороны, американские эксперты настаивали на том, что любое вооруженное вмешательство должно осуществляться исключительно с одобрения Совета Безопасности, но с другой — отметили, что принципы международного права и отсутствие легитимности не должны являться строгим и безусловным ограничением действий отдельного государства, например США. Эксперты выступили в пользу легитимизации осуществления ответственными или заинтересованными региональными организациями и *ad hoc* коалициями односторонних вооруженных операций без санкций ООН, а также в поддержку возможности одобрения Советом Безопасности подобных мероприятий *post factum*. Таким образом, экспертное сообщество США в целом одобрило и поддержало идею применения на практике концепции «ответственности по защите» [24, р. 85—86].

Представители США при ООН также высказались в пользу принятия концепции «ответственности по защите» в ходе Всемирного саммита организации, прошедшего в 2005 г. В то же время руководство страны, несмотря на стремление играть лидирующую роль в подобных операциях, согласилось с тем, что соответствующее решение должно приниматься, прежде всего, Советом Безопасности [13, с. 114].

Интерес представляет также тот факт, что именно в Нью-Йорке в феврале 2007 г. был создан Всемирный центр ответственности по защите [29] с целью преобразования системы взглядов в норму международных отношений. Тесно сотрудничая с аналитическими институтами и неправительственными организациями, центр специализируется на предоставлении консультаций и разработке стратегий для политических кругов как США, так и других государств [30]. Более того, именно гражданин США Эдвард Лак 21 февраля 2008 г. был назначен специальным советником Генерального секретаря ООН по проблематике «ответственности по защите», и в его задачи вошла разработка соответствующей концепции [1, с. 5].

На официальном уровне «ответственность по защите» была фактически поддержана нынешним президентом США, представителем демократической партии Бараком Обамой. Еще во время президентской кампании 2008 г. в ходе вторых дебатов 7 октября он заметил, что для страны критическое значение могут иметь «моральные обязательства», а защиту населения от геноцида и этнических чисток необходимо отнести к числу национальных интересов США. Кроме того, он подчеркнул, что Соединенные Штаты в данной связи должны «вмешиваться там, где это возможно» [31]. Необходимо также отметить, что в «команду» Б. Обамы вошли некоторые лица, в различной степени связанные с проведением США гуманитарных интервенций в прошлом (С. Райс, Дж. Байден, Х. Клинтон) [27], что позволяет сделать вывод о важности гуманитарной риторики при выстраивании внешней политики государства его администрацией. Об этом свидетельствовала также инаугурационная речь президента, произнесенная 20 января 2009 г., в которой он отметил важность принятия адекватных мер против лидеров стран, «использующих террор и зверски убивающих невинных» [20]. Еще дальше он пошел в своей речи при получении Нобелевской премии мира 10 декабря 2009 г., заявив, что «применение силы может быть оправдано гуманитарными причинами, как, например, на Балканах или в других странах, пострадавших от войны» [17].

В мае 2010 г. была обнародована новая стратегия национальной безопасности США, в которой были обозначены ключевые приоритеты внешней политики государства на средне-

срочную перспективу. В документе содержится положение о том, что США принимают и одобряют концепцию «ответственности по защите», соглашаются способствовать ее реализации, а в случаях, когда международные усилия оказываются неэффективными, «действовать в много- и двустороннем форматах с тем, чтобы активизировать дипломатические, гуманитарные, финансовые и, в некоторых случаях, военные меры по противодействию геноциду и массовым убийствам населения» [18, р. 48]. Принимая во внимание то, что стратегия национальной безопасности является важнейшим руководящим документом в области внешней и оборонной политики для действующей администрации, можно предположить, что для Б. Обамы проведение военной операции при наличии гуманитарных оснований является допустимым шагом [15].

Практическое наполнение вышеуказанные положения из СНБ-2010 получили в начале 2011 г. В феврале вспыхнули беспорядки в Ливии, в течение нескольких дней охватившие всю страну и переросшие фактически в гражданскую войну между сторонниками М. Каддафи и представителями оппозиции [8]. В этих условиях на заседании Совета Безопасности ООН 26 февраля 2011 г. была принята резолюция 1970 «Мир и безопасность в Африке», в которой содержались призывы к международному сообществу ввести эмбарго на поставки вооружений в Ливию, а также заморозить все ливийские финансовые активы, размещенные за рубежом [9]. 17 марта 2011 г. Совет Безопасности принял резолюцию 1973 «Положение в Ливии», содержащую тезис о том, что «ситуация в Ливийской Арабской Джамахирии продолжает представлять угрозу международному миру и безопасности». Данная резолюция также наделила государства — члены организации правом «принимать все необходимые меры... для защиты гражданского населения и мест его проживания, находящихся под угрозой нападения, в Ливийской Арабской Джамахирии» и с целью выполнения данной задачи определила необходимость создания беспилотной зоны в воздушном пространстве государства [10]. В процессе обсуждения обеих резолюций активную позицию в поддержку урегулирования ситуации в кратчайшие сроки, используя наиболее эффективные меры, проявили США, чьи представители были в числе проголосовавших в пользу принятия обоих документов, а 17 марта после одобрения резолюции 1973 постоянный представитель США при ООН Сьюзан Райс высказала удовлетворение принятыми Советом Безопасности решениями [22, р. 2]. 21 марта Б. Обама направил в конгресс письмо, в котором обосновывал легитимность военного вмешательства в ситуацию в Ливии и необходимость участия в нем вооруженных сил США с целью «предотвращения гуманитарной ка-

тастрофы и противодействия угрозе, которую представляет международному миру и безопасности» кризис в стране. В целом государственные деятели США различных уровней не раз высказывались о том, что соответствующая военная операция необходима именно с точки зрения защиты мирного населения страны в условиях фактически гражданской войны. Таким образом, формально операцию «Одиссея. Рассвет», проводившуюся под командованием США с 19 по 31 марта 2011 г., можно квалифицировать как применение концепции «ответственности по защите», а резолюция 1973 уже названа исследователями первым в истории одобрением Советом Безопасности применения силы [16].

Стоит отметить, что, как и в случае с другими вооруженными операциями США (от Боснии до Ирака), действия в отношении Ливии вызвали крайне неоднозначную реакцию как в мире, так и в самих Соединенных Штатах. Так, против того, чтобы государство брало на себя основное бремя по проведению операции «Одиссея. Рассвет», выступил Конгресс США, что заставило военно-политическое руководство страны инициировать передачу командования операцией НАТО [26]. Среди ведущих мировых держав военное вмешательство в Ливию не нашло поддержки у Российской Федерации и КНР, в то время как основными сторонниками стали Великобритания и Франция [25]. В мировых СМИ и аналитических изданиях стали появляться материалы, содержащие обоснование действий США. Одни исследователи говорили о том, что гуманитарная формулировка стала лишь прикрытием экономических и геополитических интересов Штатов в регионе, в то время как другие утверждали, что США и ранее имели доступ к углеводородным запасам Ливии, а режим М. Каддафи не представлял угрозы для их безопасности. Если принять во внимание этот аргумент, то действительно концепция «ответственности по защите» и необходимость защиты мирного населения от регулярных войск, подчинявшихся руководству Ливии, явились основной причиной вмешательства США в сложившуюся ситуацию. Тем не менее, не стоит забывать и тот факт, что успех в Ливии сыграл весьма положительную роль в положении Б. Обамы накануне президентских выборов в США.

В любом случае становится очевидным, что гуманитарный фактор приобретает все больший вес в мировой политике. Все чаще страны, не обладающие значительным военным либо экономическим потенциалом, стремятся активно участвовать в гуманитарных миссиях, распределении помощи бедствующему населению, ликвидации последствий природных катастроф и военных конфликтов. В то же время в последние десятилетия во внешней политике США доминирует концепция глобального лидерства, что отражено во многих публи-

кациях, в том числе в книге Дж. Ная [19]. Учитывая данный фактор, можно сделать вывод о том, что руководство Соединенных Штатов будет использовать все допустимые возможности для ее реализации, в том числе проведение как невоенных, так и вооруженных миссий, носящих гуманитарный характер.

Не исключено, что операция в Ливии рассматривалась руководством США в качестве возможности продемонстрировать свои доминирующие позиции в мировой политике. В подтверждение этого вывода считаем целесообразным привести следующий факт: слово «*leadership*» (англ. — лидерство) употребляется в 68-страничной Стратегии национальной безопасности 2010 г. 59 раз, в том числе 50 — применительно к США (упоминаются различные сферы: от технологической до военного потенциала) [18]. Кроме того, полагаем, что применение администрацией Б. Обамы концепции «ответственности по защите» в Ливии стало также возможным в связи с традиционным уклоном демократической партии в сторону неоллиберализма и повышения роли нравственной составляющей (а значит и соблюдения прав человека) мировой политики [12, с. 363]. Несомненно, признание *de facto*

в рамках ООН примата прав человека над государственным суверенитетом и возможность осуществления легитимного военного вмешательства в страну при наличии соответствующего основания, как это было сделано в отношении Ливии, коррелируют с общей внешнеполитической линией действующей администрации США.

Таким образом, хотя концепция «ответственности по защите» является относительно новой и, безусловно, противоречивой, благодаря успешной операции в Ливии, она имеет все шансы прочно войти в концептуальный базис внешней политики США и стать одним из основных компонентов стратегии достижения и поддержания глобального лидерства. Данная концепция, возможно, будет более активно использоваться руководством США от демократической партии. Однако нельзя исключать, что и республиканцы, несмотря на приверженность неореализму в своих внешнеполитических взглядах, также воспользуются ее принципами с целью повышения эффективности своей внешнеполитической стратегии, ведь, как и демократы, они придерживаются позиции необходимости усиления американского лидерства в мире [3, с. 27].

Литература

1. Заемский, В. Ключевые вопросы реформы ООН / В. Заемский // Мировая экономика и международные отношения. — 2008. — № 7. — С. 3—13.
2. Киссинджер, Г. Нужна ли Америке внешняя политика? / Г. Киссинджер. — М.: Ладомир, 2002. — 352 с.
3. Конышев, В. Стратегия национальной безопасности Барака Обамы: старое вино в новых мехах? / В. Конышев, А. Сергуни // США—Канада: экономика, политика, культура. — 2011. — № 1. — С. 23—36.
4. Котляр, В. Концепция «ответственности за защиту» как проект кодекса проведения гуманитарных интервенций / В. Котляр // Междунар. публичное и частное право. — 2005. — № 3(24); № 4(25). — С. 44—48; С. 53—55.
5. Лабюк, О. «Ответственность по защите» и право на вмешательство / О. Лабюк // Междунар. процессы. — 2008. — Т. 6, № 3. — С. 59—66.
6. Мир после Косово: Россия, СНГ, Латинская Америка: материалы науч.-практ. конф. ИЛА РАН / отв. ред. Б. Ф. Мартынов. — М., 2000. — 150 с.
7. «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке»: докл. Ген. секретаря: док. ООН А/54/2000 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <<http://www.un.org/russian/conferep/millennium/2000.htm>>. — Дата доступа: 15.05.2011.
8. О международной военной операции в Ливии (некоторые особенности боевых действий) [Электронный ресурс] // Институт Ближнего Востока. — Режим доступа: <<http://www.iimes.ru/rus/stat/2011/28-03-11.htm>>. — Дата доступа: 27.05.2011.
9. Резолюция 1970 (2011), принятая Советом Безопасности на его 6491-м заседании 26 февраля 2011 г.: док. ООН S/RES/1970(2011). — Нью-Йорк: ООН, 2011. — 11 с.
10. Резолюция 1973 (2011), принятая Советом Безопасности на его 6498-м заседании 17 марта 2011 г.: док. ООН S/RES/1973(2011). — Нью-Йорк: ООН, 2011. — 9 с.
11. Розанов, А. НАТО и проблема «гуманитарных интервенций» / А. Розанов // Беларусь в мире. — 2000. — № 3-4. — С. 17—21.
12. Согрин, В. В. Политическая история США. XVII—XX вв. / В. В. Согрин. — М.: Весь мир, 2001. — 400 с.
13. Юрченко, М. Позиция США по реформированию ООН / М. Юрченко // Мировая экономика и международные отношения. — 2009. — № 1. — С. 111—116.
14. Burg, S. L. The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention / S. L. Burgs, P. S. Shoup. — Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1999. — 520 p.
15. Did Obama Just Endorse the Responsibility to Protect? [Electronic resource] // WordPress. — Mode of access: <<http://motalib.wordpress.com/2009/12/13/did-obama-just-endorse-the-responsibility-to-protect/>>. — Date of access: 23.05.2011.
16. Doyle, M. W. The Folly of Protection. Is Intervention Against Qaddafi's Regime Legal and Legitimate? / M. W. Doyle [Electronic resource] // Foreign Affairs. — Mode of access: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67666/michael-w-doyle/the-folly-of-protection>>. — Date of access: 12.05.2011.
17. Full text of Obama's Nobel Peace Prize speech [Electronic resource] // MSNBC. — Mode of access: <http://www.msnbc.msn.com/id/34360743/ns/politics-white_house/>. — Date of access: 20.05.2011.
18. National Security Strategy of the United States [Electronic resource] // The White House. — Mode of access: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. — Date of access: 25.05.2011.
19. Nye, J. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power / J. Nye. — New York: Basic Books, 2003. — 336 p.
20. Obama's inaugural speech [Electronic resource] // CNN. — Mode of access: <http://articles.cnn.com/2009-01-20/politics/obama.politics_1_nation-generation-president-bush?_s=PM:POLITICS>. — Date of access: 20.05.2011.

21. Operation Allied Force [Electronic resource] // Global Security. — Mode of access: <http://www.globalsecurity.org/military/ops/allied_force.htm>. — Date of access: 28.03.2010.
22. Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress [Electronic resource] // Federation of American Scientists. — Mode of access: <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41725.pdf>>. — Date of access: 10.05.2011.
23. Operation Uphold Democracy [Electronic resource] // Global Security. — Mode of access: <http://www.globalsecurity.org/military/ops/uphold_democracy.htm>. — Date of access: 24.03.2010.
24. Rice, S. E. The Evolution of Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect / S. E. Rice, A. J. Loomis // Beyond Preemption: Force and Legitimacy in a Changing World / ed. by I. H. Daalder. — Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2007. — P. 59–95.
25. Rubin, B. Is U.S. Foreign Policy Made In The USA? / B. Rubin [Electronic resource] // Eurasia Review. — Mode of access: <<http://www.eurasiareview.com/02052011-is-u-s-foreign-policy-made-in-the-usa-analysis/>>. — Date of access: 07.12.2011.
26. Sheppard, N. Jr. Who makes US foreign policy, and how? / N. Sheppard Jr. [Electronic resource] // Al Arabiya. — Mode of access: <<http://www.alarabiya.net/articles/2011/06/15/153432.html>>. — Date of access: 15.12.2011.
27. Tepperman, J. Fighting Wars of Peace / J. Tepperman [Electronic resource] // NEWSWEEK. — Mode of access: <<http://www.newsweek.com/id/174523>>. — Date of access: 22.05.2011.
28. The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty [Electronic resource] // International Coalition for Responsibility to Protect. — Mode of access: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. — Date of access: 23.05.2011.
29. Tutu, D. Taking the responsibility to protect / D. Tutu [Electronic resource] // The New York Times. — Mode of access: <<http://www.nytimes.com/2008/02/19/opinion/19iht-edtutu.1.10186157.html>>. — Date of access: 23.05.2011.
30. Who We Are. The Global Centre for the Responsibility to Protect [Electronic resource] // The Global Centre for the Responsibility to Protect. — Mode of access: <<http://www.globalr2p.org/whoweare/>>. — Date of access: 19.05.2011.
31. Zimmerman, D. Senator McCain and Senator Obama on humanitarian intervention / D. Zimmerman [Electronic resource] // International Law Observer. — Mode of access: <<http://internationallawobserver.eu/2008/10/08/senator-mccain-and-senator-obama-on-humanitarian-intervention/>>. — Date of access: 22.05.2011.

«Концепция “ответственности по защите” во внешней политике США» (Ольга Бутевич)

В настоящее время одним из наиболее острых вопросов, обсуждаемых на международной арене, является проблема отношения государственного суверенитета к моральной ответственности за защиту граждан страны от геноцида, этнических чисток, массовых убийств и последствий гуманитарных катастроф. Представленная статья посвящена концепции «ответственности по защите», являющейся на сегодняшний день наиболее приемлемым и одобренным ООН вариантом разрешения данной проблемы, и ее отражению во внешней политике США как одной из ведущих мировых держав. Стоит отметить, что эта страна не только имеет глобальные интересы, но и располагает всем спектром средств, в том числе военных, для их реализации, что делает взгляды ее руководства на вышеуказанную проблему важными и представляющими определенный интерес. Особое внимание в данной связи уделено анализу операции «Одиссея. Рассвет» как первого в истории примера применения концепции «ответственности по защите» на практике.

«“The Responsibility to Protect” Concept in the U. S. Foreign Policy» (Olga Butevich)

Today's one of the most topical questions discussed by the global community is the problem of correlation between state sovereignty and moral responsibility to protect population from genocide, ethnical cleansing, mass atrocities and consequences of humanitarian disasters. This article deals with «the responsibility to protect» concept as today's most acceptable solution of this dilemma, approved by the UN, and its adoption in the U.S. foreign policy. One of the most powerful states in the world, the USA has not only global interests but also a whole range of methods of their pursuit, including the military ones, which makes the position of its leaders towards this concept interesting and important. Special attention is focused on the analysis of the operation «Odyssey Dawn» as the first case in history of «the responsibility to protect» implementation.

Статья поступила в редакцию в феврале 2012 г.