

ДИЛЕММЫ ПОМОЩИ «ГЛОБАЛЬНОМУ ЮГУ»¹

Handbook of international security and development / ed. by Paul Jackson. Cheltenham: Edward Elgar, 2015. 475 p.

Международная безопасность и международное развитие. Пособие. / Отв. ред. П. Джексон. Челтенхэм: Эдвард Элгар, 2015. 475 с.

«Мы не можем обеспечить развитие, не обеспечив безопасность, мы не можем обеспечить безопасность, не обеспечив развитие». Эта простая и емкая формула, озвученная с высокой трибуны Генеральным секретарем ООН К. Аннаном в 2005 году, отразила пафос новой парадигмы, удивившейся в сфере международных отношений после окончания «холодной войны». Речь идет о признании фундаментальной взаимозависимости и взаимообусловленности проблем безопасности и развития и необходимости их «увязки» в единую стратегию оказания помощи нестабильным и затронутым вооруженным конфликтом государствам (fragile and conflict-affected states). Однако, как ни парадоксально, указанная формула вобрала в себя и едва ли не весь спектр ключевых противоречий, характерных для новой парадигмы. Все то, что в этой формуле преподносится как факт, на деле является предметом острой полемики как среди практиков, представляющих различные национальные ведомства и международные организации, которые занимаются обеспечением безопасности и оказанием помощи развитию, так и среди ученых-международников. В высшей степени дискуссионными остаются сами понятия «безопасность» и «развитие», их субъекты и объекты (не угасают споры относительно того, чью безопасность надо обеспечивать, чьему развитию в первую очередь способствовать, кто должен этим заниматься), природа связей между ними,

цели, масштабы и формы внешнего вмешательства для обеспечения безопасности и развития.

Попытка систематизировать и проанализировать современные подходы к изучению проблем, лежащих на стыке безопасности и развития, была предпринята в новом научном труде, опубликованном в 2015 г. в издательстве «Эдвард Элгар» под редакцией видного британского ученого П. Джексона. П. Джексон – фигура для западной девелопменталистики во многом знаковая. Крупнейший специалист по вопросам развития постконфликтных государств, за плечами которого многолетний опыт полевой работы в Сьерра-Леоне. Он неоднократно выступал в качестве консультанта при реализации программ содействия развитию западными странами-донорами и международными организациями. В рассматриваемой книге под одной обложкой оказались собраны работы ведущих ученых-теоретиков, занимающихся проблемами безопасности, содействия развитию, оказания помощи «нестабильным государствам» глобального Юга, таких как М. Даффилд (Великобритания), А. Шнабель (Швейцария), П. Альбрехт (Дания), а также специалистов-практиков, принимавших непосредственное участие в миротворческих и гуманитарных операциях и экспертно-аналитическом обеспечении проведения структурных реформ в постконфликтных государствах: Х. Маркетт (Великобритания), А. Озердема (Велико-

¹ Исследование выполнено на средства гранта Российского научного фонда (проект № 15–18–30066).

британия), Г.С. Вагеля (Непал), С.А. Зыка (Великобритания).

Сразу отмечу важное обстоятельство. К настоящему моменту на Западе издано достаточно много сборников статей, индивидуальных и коллективных монографий, специально посвященных проблематике «связки безопасность-развитие» (*security-development nexus*). Рецензируемую работу отличает от них то, что она позиционируется как «настольная книга» (*handbook*), то есть коллектив авторов под руководством П. Джексона ставит перед собой задачу не просто подготовить очередной сборник статей, а представить читателю своего рода учебное пособие по уже вполне оформившейся — в их понимании — научной (суб-) дисциплине, что накладывает на авторов особые обязательства. Данная рецензия призвана, среди прочего, выяснить, насколько успешно авторы смогли справиться с этой задачей.

В предисловии П. Джексона отмечает, что работа включает в себя главы, написанные в рамках различных теоретических школ и направлений, содержащие широкую палитру взглядов и оценок «связки безопасность-развитие». Иными словами, замысел труда состоял не в том, чтобы представить читателю некую цельную концепцию, а в том, чтобы познакомить его с различными, подчас весьма противоречивыми, точками зрения. Этот общий методологический посыл определяет и внутреннюю структуру рассматриваемой работы. Она состоит из 27 глав, объединенных в четыре крупных раздела.

В первом разделе, озаглавленном «Связь между безопасностью и развитием» (*The link between security and development*), рассматриваются наиболее общие теоретические и практические вопросы, связанные с попытками комплексного осмысления проблем безопасности и развития в международных отношениях. Ее предваряет развернутое введение, написанное П. Джексоном, в котором содержится краткое описание современных дискуссий относительно сущности и природы понятий «безопасность» и «развитие». В центре внимания оказывается концепция «связки безопас-

ность-развитие», появление которой автор увязывает с развитием и утверждением в западной политической мысли после окончания «холодной войны» либеральной парадигмы в области миротворчества и государственностроительства. Эта парадигма предполагает не просто содействие развитию «нестабильных государств» глобального Юга, но и создание в этих странах вполне определенного типа государства: либеральной рыночной демократии западного образца. Иными словами, речь идет об идеологизированном проекте, который ставит во главу угла достижение жестко заданных, нормативных по своей природе, целей. В его основе лежат концепции защиты прав человека, «человеческой безопасности» (*human security*), «обязанности по защите» (*responsibility to protect*), «благого управления» (*good governance*) (С. 10–14).

В последующих главах первого раздела продолжается критический анализ концепции «связки безопасность-развитие» как характерного примера новой либеральной парадигмы государственностроительства. Авторы не столько развивают тезисы, намеченные П. Джексоном, сколько предлагают принципиально иные ракурсы рассмотрения проблемы. Так, в третьей («Секьюритизация развития») и четвертой («Гендерные аспекты связки безопасность-развитие») главах, написанных С. Уилкинсон (Университет Дикена, Австралия), и Х. Хадсон (Университет Фри Стейт, ЮАР), проводится мысль о том, что концепция «связки безопасность-развитие», а вместе с ней и вся новая либеральная парадигма в области развития лишь декларируют разрыв с прежними государственно-центричными подходами, а на деле следуют традиционной логике укрепления *национальной* безопасности (с. 33, 42–43, 50, 59–60). В этой половинчатости и непоследовательности западных программ содействия развитию кроется, по их мнению, главная причина низкой результативности: вместо преодоления нестабильности, дискриминации и угнетения меньшинств, они служат воспроизводству и укреплению тради-

ционных структур власти, которые и порождают все эти проблемы.

Второй раздел учебного пособия «Реформа сектора безопасности» (*Security sector reform*) посвящена детальному рассмотрению теоретических и прикладных проблем, связанных с проведением указанных преобразований в странах глобального Юга. При этом реформы сектора безопасности (РСБ) трактуются как один из наиболее ярких примеров реализации «связки безопасность–развитие» на практике. Авторы сходятся во мнении, что либеральный подход к реформированию сектора безопасности в странах глобального Юга переживает упадок (с. 129–132, 147, 150–151, 160–162, 165–177). Он выражается в отсутствии сколько-нибудь убедительных примеров успешной имплементации соответствующих реформ в постконфликтных и нестабильных государствах.

Авторы столь же единодушны в определении главной причины фактического провала западных программ, направленных на проведение РСБ. Это – фатальный разрыв между теорией и практикой (с. 115–116, 147, 150–151, 159, 168–170, 177–178, 181, 185–190). Данные программы базируются на идее универсальности западных культурных ценностей и социально-экономических практик (либеральный универсализм) и, как следствие, возможности их сравнительно простого и быстрого переноса в страны глобального Юга. Эта установка оборачивается на практике неспособностью и нежеланием отдельных государств и международных организаций-доноров принять в расчет и адекватно оценить местную специфику, что заканчивается пробуксовыванием навязываемых извне реформ, их отторжением со стороны общества и, в конечном итоге, провалом. Отсюда – призыв к теоретикам и практикам содействия международному развитию отойти от построения умозрительных схем, выработать комплексный подход к проведению РСБ, учитывающий локальный контекст (с. 147, 190, 205–206). В качестве конкретного практического механизма, позволяющего добиться этой цели, авторы

предлагают придерживаться принципа «права собственности» (*ownership*), то есть руководящей роли бенефициаров в реализации программ развития (с. 189, 203–206).

Однако, как показывает анализ третьей части рассматриваемой книги, «Руководящая роль местных акторов и общинная полиция» (*Local ownership and actors and community policing*), за этим общим пожеланием на деле скрываются подчас диаметрально противоположные стратегические установки. Эту проблему предельно четко обозначил Т. Донэйс (заведующий кафедрой глобальных исследований Университета Уилфрида Лорье, Ватерлоо, Канада), который выделил два основных подхода к определению сущности принципа «руководящей роли местных игроков». Первый, господствующий в программах ведущих стран-доноров и международных организаций (ОЭСР, МВФ), предполагает передачу локальным акторам лишь права самостоятельно проводить в жизнь либеральные проекты развития, разработанные западными специалистами. Иными словами, речь идет о своеобразном «домашнем задании» для стран глобального Юга. Второй подход, который автор называет «коммунитарным», предполагает наделение локальных акторов полной свободой в определении характера, средств и способов проведения реформ с опорой на местные традиции, нормы и ценности (с. 228–229). Западные страны в соответствии с данным подходом должны лишь оказывать общую поддержку этим реформам. Таким образом, коммунитарный подход означает радикальный разрыв со всей существующей практикой содействия международному развитию в ее либеральном понимании. Автор делает оптимистичный вывод о том, что в настоящее время западные страны-доноры стоят на перепутье, и что международные программы содействия развитию могут пойти если не по коммунитарному пути, то хотя бы в направлении большего учета местной специфики (так называемый гибридный подход) (с. 244–245).

Впрочем, исходя из содержания остальных глав третьей части, можно сделать вы-

вод, что поводов даже для такого, весьма сдержанного, оптимизма, в действительности немного. В западной академической среде, не говоря уже об официальных структурах абсолютного большинства стран-доноров и международных организаций, безраздельно господствует непоколебимая вера в универсальный характер и непогрешимость либеральных ценностей и практик. За рассуждениями о необходимости опоры на локальных (в том числе неправительственных и неформальных) акторов (с. 250–258, 265–267, 279–291, 299–301) зачастую стоит вовсе не стремление к более полному учету местной специфики для достижения официальных целей реформ (повышение безопасности, борьба с нищетой, неграмотностью, преступностью), а желание гарантировать успешную реализацию нормативных целей западных программ, выраженных концепциями «человеческой безопасности», «защиты прав человека», «благого управления». Предельно откровенно эти идеи выражены в главе «Роль локальных акторов в программировании интервенций в сфере безопасности и правосудия» (*Local actors in security and justice programming*), написанной сотрудниками Датского института международных исследований П. Альбрехтом и Х.М. Кейд.

В последующих главах третьей части подробно разбирается широкий круг теоретических и практических проблем, связанных с налаживанием западными агентствами содействия развитию плодотворного взаимодействия с различными локальными акторами, включая неправительственные организации, общины, секретные общества, вождей, старейшин и даже полевых командиров. Авторы подчеркивают, что, в отличие от развитых западных обществ, в странах глобального Юга зачастую невозможно провести четкую границу между государственными и негосударственными, формальными и неформальными акторами: на практике они образуют сложную структуру, скрепляемую отношениями конкуренции и взаимозависимости (с. 272–276, 279–292, 294–306). Более того, авторы приходят к выводу, что именно от

локальных акторов зависит поддержание минимального уровня безопасности и законности в подавляющем большинстве постконфликтных и нестабильных государствах. Они компенсируют слабость и неэффективность центральных властей и традиционных государственных структур, поэтому страны-доноры должны стремиться к инкорпорированию этих, пусть и непривычных, контрагентов в свои программы помощи и содействия развитию (с. 275–276, 279–280, 291, 294, 299, 305–306).

Эти наблюдения конкретизируются и развиваются в последней, четвертой, части работы «Современные проблемы и подходы» (*Contemporary issues and approaches*). В ней собраны главы, написанные практиками, специалистами, которые непосредственно участвовали в разработке и проведении структурных реформ в постконфликтных и нестабильных государствах глобального Юга, включая Ирак, Афганистан, Шри-Ланку, Руанду, Либерию и Непал. В центре внимания оказываются концепции «стабилизации», «обязанности по защите» (*responsibility to protect, R2P*), «гибридности» (*hybridity*), а также проблемы, связанные с коррупцией, разоружением, демобилизацией и реинтеграцией бывших комбатантов и использованием вооруженных сил в реализации программ развития. Несмотря на разнообразие сюжетов и широкий географический охват, все эти главы пронизывает общий лейтмотив: становящийся все более очевидным разрыв между теорией и практикой либеральных программ помощи развития, между их завышенными нормативными целями и ожиданиями и далеко не однозначными результатами, между декларируемым стремлением к учету местной специфики и ее игнорированием в действительности (с. 319–326, 334–335, 342–344, 364, 379–380, 397–398, 420, 454).

Для труда, претендующего на роль «настойной книги», учебного пособия по проблемам взаимозависимости безопасности и развития, совершенно необъяснимым кажется отсутствие в нем информации о механизмах и логике принятия решений в странах-донорах и международных

организациях, занимающихся содействием развитию, об оказании помощи той или иной стране; о принципах распределения этой помощи по различным секторам (помимо сектора безопасности); о динамике и общих масштабах финансирования структурных реформ в постконфликтных и нестабильных государствах ключевыми донорами. Не менее странным представляется отсутствие сколько-нибудь подробного сравнения подходов отдельных стран-доноров и международных организаций к «связке безопасность-развитие», не говоря уже о сравнении опыта западных и незападных государств.

Приходится констатировать, что поставленная авторами задача — создать первое настоящее пособие по «связке безопасность-развитие» — не получило своего разрешения. Равно как и не была в полной мере реализована идея представить в рам-

ках одной книги разные точки зрения на данную проблематику. По сути, все главы выдержаны в умеренно-критическом духе, в работе нет ни резкой критики либеральных подходов, характерной для неомарксистских исследователей, ни попыток аргументировано опровергнуть высказанные обвинения, защитить эти подходы. Рецензируемый руд правильнее было бы назвать сборником статей. Как таковой он, безусловно, будет представлять интерес для специалистов, занимающихся проблематикой СМР вообще и «связки безопасность-развитие» в частности. Его можно также рекомендовать студентам для ознакомления с современными западными подходами к этой проблематике и для первоначального погружения в тему.

Николай Юдин
кандидат исторических наук