



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. С. Карцов

Права человека как объект и ресурс внешней политики

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Karzov_prava.pdf

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

URL:<http://www.civisbook.ru>

А.С. Карцов

Права человека как объект и ресурс внешней политики



На выработку внешнеполитического курса и его последующее осуществление, как правило, влияет множество факторов. Ведущая роль здесь издавна принадлежала обеспечению территориальной неприкосновенности (и, в целом, безопасности государства), а также защите экономических интересов.

Последняя четверть XX века, равно как и начало нового столетия, знаменуются поступательным увеличением удельного веса нового фактора. Гуманитарные требования, адресуемые одними субъектами международных отношений другим субъектам, начали — если брать в качестве масштаба т.н. «большое историческое время» — предъявляться совсем недавно, но очень быстро стали отличительной чертой современности.

Налицо тематизация гуманитарных сюжетов сферой международных отношений.

Возникает вопрос: что именно позволило правозащитной проблематике превратиться в регулятор межгосударственных связей; ощутимо воздействовать на двусторонние и многосторонние контакты в политической, экономической и иных областях?

Отчасти объяснение кроется в складывающемся на наших глазах глобальном мировом сообществе, а также его стремительной институционализации. Ведь в аксиологическом смысле глобализация может быть описана в качестве процесса — пусть и нелинейного — нивелирования ценностных различий, постепенного установления более менее однородной ценностной иерархии. Сглаживаются предопределяемые существованием разных цивилизаций разрывы — разумеется, постепенно и не без отступлений — в понимании высшего Блага и второстепенных благ, абсолютного Зла и зла относительного и т.д. Естественно, что тенденции такого сближения ярче проявляются в

гуманитарном сотрудничестве. Защита прав человека, наряду с проблемами устойчивого развития, а также экологической проблематикой, принадлежит к ключевым пунктам гуманитарного диалога, в который так или иначе вовлечены практически все государства и их объединения. Множится число международных (наднациональных) по своему происхождению актов, либо непосредственно регулирующих ситуацию с правами человека на национальном уровне, либо так или иначе влияющих на такое регулирование. Действуют международные судебные органы, контролирующие соблюдение государствами их обязательств в области прав человека.¹

Однако фактор прав человека в контексте международных отношений и - если взять еще более узкий ракурс – публичной дипломатии, обладает дополнительным измерением. Это – важный компонент внешнеполитических стратегий, которыми руководствуются государства и их группировки, действуя на мировой арене. Вопросы соблюдения прав человека все чаще входят в повестку дня официальных переговоров, в том числе встреч в верхах. Степенью гарантированности прав человека обуславливается предоставление потенциальному получателю экономических (в первую очередь – торговых) преференций и т.д. или, напротив, введение санкций, подчас довольно болезненных.² Тема прав человека обычно является предметом обсуждения в ходе зарубежных визитов глав США и государств, лидирующих в Европейском Союзе. И это касается не только претензий, предъявляемых в

¹ О влиянии глобализации на правозащитный дискурс см.: Bob, C. Globalization and the social construction of human rights campaigns // *Globalization and Human Rights*. Berkeley: University of California Press. 2002. pp. 133-147; Griffin, K. Economic globalization and institutions of global governance // *Development and Change*, 2003. № 34 (5), pp. 789-807; Guilhot, N. *The Democracy Makers: Human Rights and the Politics of the Global Order*. New York: Columbia Univ. Press. 2005; Klug, H. *Transnational human rights: Exploring the persistence and globalization of human rights* // *Annu. Rev. Law Soc. Sci.*, 2005. 1, pp. 85-103.

² По этому вопросу появился целый ряд интересных исследований, убедительно показывающих механизм операционализации правозащитного дискурса. Из сравнительно недавних работ, посвященных этим сюжетам см.: Cingranelli, D.L., Pasquarello, T.E. Human rights practices and the US distribution of foreign aid to Latin American countries // *American Journal of Political Science*, 1985. V. 29, pp. 539-563; Poe, S.C. Human rights and economic aid allocation under Ronald Reagan and Jimmy Carter // *American Journal of Political Science*, 1992. V. 36, pp. 147-167; Okuizumi, K. Implementing the ODA charter: Prospects for linking Japanese economic assistance and human rights // *Journal of International Law & Politics*. New York University. 1995. V. 27, pp. 367-409; Schraeder, P.J., Hook, S.W., Taylor, B. Clarifying the foreign aid puzzle: A comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows // *World Politics*, 1997. № 50 (2), pp. 294-323; Meernik, J., Krueger, E.L., Poe, S.C. Testing models of U.S. foreign policy: Foreign aid during and after the Cold War // *Journal of Politics*, 1998. V. 60 (1), pp. 63-85; Apodaca, C., Stohl, M. United States human rights policy and foreign assistance // *International Studies Quarterly*, 1999 43 (1), pp. 185-198; Neumayer, E. Do Human Rights Matter in Bilateral Aid Allocation? A Quantitative Analysis of 21 Donor Countries // *Social Science Quarterly*, 2003. №84 (3), pp. 650-666.

одностороннем порядке странам «Юга». Полемика по гуманитарным вопросам ведется и в пределах собственно Запада.

Итак, задачей настоящей статьи является попытка общей характеристики правозащитного дискурса как *объекта* внешней политики и, в том числе, как ее *ресурса*.

Поскольку ценности, зародившиеся в лоне западной цивилизации, в глобализующемся мире приобретают универсальное значение, постольку порицающие ту или иную страну резолюции по правам человека часто оказываются оптимальным способом консолидированного воздействия на адресата. При этом нередко в качестве главной цели преследуется не столько (или не только) собственно смягчение гуманитарной ситуации, сколько персональная дискредитация конкретных руководителей, а также корректировка тех или иных аспектов внутри- или внешнеполитического курса. То, что достижение подобных целей сегодня облегчается обращением к такого рода механизмам воздействия побуждает к соперничеству за соответствующий ресурс внешнеполитического влияния. Несмотря на свою принадлежность к сфере символического, он оказывается весьма и весьма значимым. Содержание международных отношений образует непрерывная череда разномасштабных и разноплановых столкновений, сопряженных с поисками выхода из них с наименьшими потерями. В подавляющем большинстве случаев разрешение таких столкновений подчиняется логике игры с нулевой суммой, т.е. к большей выгоде одной из сторон, сумевшей отстоять свои экономические и политические приоритеты (которые могут и не оглашаться публично), а потому к меньшей выгоде другой стороны. Вследствие чего в нынешних условиях за статус основного носителя правозащитных ценностей, а стало быть, и их главного оракула, ведется незримая, но напряженная борьба. Ведь, повторим, обладание им позволяет одним субъектам международных отношений малой ценой осуществлять контроль, политический и экономический, за другими субъектами, формально не перестающими быть суверенными.

Даже тогда, когда государства связаны узами сотрудничества в области той или иной глобальной и / или региональной проблемы, они не в состоянии последовать примеру барону Мюнхгаузена (ему, как известно, удалось вытащить самого себя из болотной трясины за волосы) и отрешиться при взаимодействии друг с другом от преследования своих экономических / геоэкономических и политических / геополитических интересов. Эта закономерность внешнеполитического поведения государств проявляется и в правозащитной сфере. Статус признанного международным сообществом (или хотя бы его вестернизированной частью)

выразителя и толкователя гуманитарных ценностей предоставляет обладающему им государству (объединению государств) весомые конкурентные преимущества. А именно — уникальную возможность позиционировать себя в качестве морального арбитра действий остальных акторов международных отношений.³ И возможность эта, надо сказать, все чаще приобретает решающее значение и тогда, когда трения в межгосударственных отношениях имеют скорее экономическую и политическую, нежели непосредственно гуманитарную предысторию.

Все перечисленные обстоятельства предопределяют **стремление упрочить контроль за этим немаловажным ресурсом**. Поскольку же всерьез претендовать на такую роль могут лишь Европейский Союз и США, то соревнование по преимуществу происходит между ними. Оспаривая претензии другого на гуманитарное лидерство, каждый прилагает серьезные усилия по закреплению этой высоты за собой. Описывать эти трения в качестве принципиального и непримиримого противостояния было бы, разумеется, ошибкой. Но имеет смысл обратить внимание как на существо этих разногласий, так и на сам процесс их артикуляции (далеко непрозрачный, но все же поддающийся выявлению и анализу). Так, упорное, хотя и не афишируемое, несогласие Европейского Союза (если точнее — крупных стран «Старой Европы») с амбициями США, претендующими на первенство в гуманитарной сфере, не раз проявляло себя при обсуждениях и голосовании в международных организациях выдвигаемых США правозащитных резолюций.

При прочих равных (прежде всего — благоприятная ситуация с правами человека внутри страны) только страны с заведомым отсутствием глобальных интересов могут на международной арене, при рассмотрении той или иной гуманитарной проблемы, позволить себе роскошь руководствоваться исключительно гуманитарными же соображениями. Такова линия, например, Дании, но никак не Франции, Германии,

³ Такая возможность прогнозировалась еще в начале глобализационной эпохи (см., напр.: Nye, J. *Soft power // Foreign Policy*, 1990. № 80, pp. 153-171). Ср. также: Finnemore, M. *Constructing norms of humanitarian intervention // The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press. 1996. pp. 153-185; Dezalay, Y., Garth, B. *From the cold war to Kosovo: The rise and renewal of the field of international human rights // Annual Review of Law and Social Science*. 2006. V. 2. P. 231-255.

В монографиях J. Ehrman «The Rise of Neoconservatism: Intellectuals and Foreign Affairs (1945-1994)» (New Haven, 1995), Jr. Mower . «Human Rights and American Foreign Policy: The Carter and Reagan Experiences (1987); D. Forsythe «Human Rights and U.S. Foreign Policy» (1988), N. Henever Kaufman «Human Rights Treaties and the Senate: A History of Opposition» (1996), статье P. Gottfried'a «The Invincible Wilsonian Matrix: Universal Human Rights Once Again» (Orbis. 2007, V. 51, Iss. 2, P.239-250) и ряде других публикаций исследован растянувшийся на десятилетия и произошедший под интеллектуальным патронажем идеологов неоконсерватизма процесс превращения вильсонского «утопического энтузиазма» в «воинствующий морализм» и приспособление правозащитного дискурса потребностям внешней политики США.

Соединенного Королевства и США. В этом, например, убеждают совсем неодинаковые подходы этих, казалось бы, равным образом принадлежащих и «Западу», и «Северу» государств, к положению с соблюдением прав человека в Китае или Латинской Америке.⁴ И если в констатации происходящего все же проявляется относительное согласие, то ответ лидеров западного мира, в отличие от малых стран Запада, на вопрос о желательных формах реагирования на нарушения прав человека их экономическими партнерами и / или военными союзниками обнажает явное расхождение между гуманитарными декларациями и тактикой «real-politik».

Дискуссии, спорадически развертывающиеся между ЕС и США в связи с правозащитными сюжетами, позволяют европейским властям (как коммунитарным, так и национальным, особенно в т.н. «старой Европы») продемонстрировать чуткость к общественным настроениям. Чем, с учетом оживленно муссирующейся проблемы т.н. «демократического дефицита», пренебрегать было бы, по меньшей мере недальновидно. Между тем, европейская общественность, влиятельные НПО многократно обращали внимание на выборочный подход американцев к нарушениям прав человека, когда они совершаются странами, являющимися форпостами влияния США на Ближнем и Среднем Востоке — Турцией и Саудовской Аравией.

Расхождение по вопросам о предпочтительности «жесткого» или «мягкого» давления международного сообщества на страны-нарушители (особенно тогда, когда речь идет об ограничении политических прав режимами, которых в целом трудно причислить к «кровавым») обретает порой накал внешнеполитического противостояния.

В качестве знаковых следует расценить столкновения по поводу редакций резолюций, посвященных ситуации с правами человека в той или иной стране / в группе стран, и принимаемых от имени влиятельных международных организаций (например, ООН, Совет Европы, ОБСЕ).

То же самое можно сказать относительно баталлий вокруг выдвижения и утверждения кандидатов на руководящие должности в подразделениях международных организаций правозащитного профиля (например, Комиссии по правам человека ООН). Наружная незаметность

⁴ Ср.: Harding, H. Breaking the Impasse over Human Rights // Living With China: US-China Relations in the Twenty-First Century, 1997; Suettinger, R.L. Beyond Tiananmen: The Politics of U.S.-China Relations, 1989-2000. Washington, 2003; Qi, Z. Conflicts over human rights between China and the US // Human Rights Quarterly Volume 27, Issue 1, February 2005, Pages 105-124; Sikkink, K. Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press. 2002.

такого противоборства на фоне иных битв публичной дипломатии отнюдь не свидетельствует их незначительности.

В качестве примера воздействия внешнеполитического контекста на правозащитный дискурс можно привести углубление европейской интеграции, которая оборачивается всё возрастающим влиянием коммунитарного правозащитного стандарта. Его конфигурация отличается от предшествующего применения основополагающих международных и региональных актов в области защиты прав человека.⁵ Под натиском этого стандарта отступают, в том числе, и те локальные культурно-религиозные традиции, на которые не решалось покушаться право Совета Европы, считая их подпадающими под оговорку о публичном порядке.

Все чаще и чаще трения, назревающие в двухсторонних отношениях государств, которые могут даже принадлежать к одним и тем же интеграционным объединениям, вскрывает полемика (порой довольно неожиданно вспыхивающая), в центре которой находятся именно гуманитарные, правозащитные вопросы. При этом подлинная природа подобных трений зачастую является экономической, политической (военно-политической), но не собственно гуманитарной. И, тем не менее, ввиду всё большего веса, приобретаемого правозащитной идеологией в современных международных отношениях, гуманитарный аспект выдвигается на первый план. Правозащитные дискуссии становятся *индикатором* (права человека как *объект* внешней политики) и одновременно *катализатором* (права человека как *ресурс* внешней политики) охлаждения.

Кроме того, на правозащитный дискурс воздействует свойственное большинству постсоветских республик **отсутствие целостной государственной и, в частности, внешнеполитической идентичности, а также ее более чем противоречивые попытки эту идентичность обрести.** Самым показательной в этой связи будет, наверное, ситуацию с правами русскоязычного населения Латвии.

Наконец, анализ места, занимаемого правозащитной проблематикой в перипетиях мировой политики на данном этапе, не может не подвести к **рассмотрению взаимосвязей между правозащитным дискурсом и публичной дипломатией.** Стоит напомнить, что в качестве объяснения откладывания переговоров с Хорватией о вступлении ее в ЕС, руководство последнего назвало правозащитные причины: недостаточное сотрудничество хорватской стороны с Международным трибуналом по

⁵ См.: Maull, H.W. The perils of notconceiving EU foreign policy as a civilizing project // Internationale Politik und Gesellschaft. 2006, Issue 1, P.164-201.

бывшей Югославии в Гааге. Указывая на сохранение озабоченности в отношении соблюдения прав человека и прав национальных меньшинств в Турции, Европейский Союз откладывает принятие принципиальных решений, проясняющих перспективы вступления в его состав Турции. Можно с уверенностью допустить существование иных, во всяком случае, не менее весомых мотивов (политических, экономических, военных, культурных), по которым ЕС не спешит пополнить свои ряды ни Хорватией, ни Турцией. Однако симптоматично, что в качестве официального предложения в обоих случаях была выбрана именно «правозащитная» аргументация.

Рассуждая с технической точки зрения, в тактическом приеме, взятом на вооружение западной дипломатией, нет нечего предосудительного: цель поддержания состояния переговоров — при одновременном уходе от участия в обсуждении нежелательных сюжетов и / или принятия по ним решений — достигается. Но с сущностной точки зрения гуманитарные интересы при инструментализации правозащитной проблематики явно страдают.

Все сказанное выше позволяет сделать несколько выводов.

Первый вывод. Дискурс «прав человека», помимо своего исходного и основного предназначения, превратился в своеобразную идеологию международных отношений, а в качестве таковой — в ресурс внешнеполитического влияния. Доказательством чему служит инструментализация гуманитарной проблематики, совершающаяся в условиях современных международных отношениях.

Второй вывод. Как можно убедиться, разногласия между государствами, какова бы ни была их подоплека, локализуются именно в гуманитарной плоскости тогда, когда одна или обе стороны полагают именно эту площадку наиболее предпочтительной для ведения полемики — и с точки зрения восприятия происходящего извне (мировым и любым иным наднациональным сообществом), и с точки зрения восприятия изнутри (собственным обществом).

Третий вывод. В деле защиты прав человека на международном уровне, как, впрочем, и на национальном, не стоит слишком полагаться на добрую волю государств, не исключая и либеральные демократии. Мотивация их действий, в том числе и в правозащитной плоскости, не может не определяться соображениями, обусловленными самой природой государственности (стремление к поддержанию безопасности,

обеспечению политической и экономической мощи, предпочтение, оказываемое невоенным средствам давления перед военными). Эти соображения, не принадлежа к собственно гуманитарной плоскости, очевидным образом ослабляют потенциал благотворного воздействия на ситуацию с правами человека в мировом масштабе, которым, казалось бы, обладают государства. Иногда же их воздействие прямо негативно. Сказанное в полной мере относится и к объединениям государств — публичным международным организациям, а также интеграционным сообществам. Отсюда следует заключение о продолжающейся сохраняться потребности в усилиях неправительственных правозащитных организаций. Причем не только на национальном, но и на международном уровнях.⁶

⁶ К таким выводам все чаще приходят западные исследователи. В частности, см.: Florini, A.M. *The Third Force: The Rise in Transnational Civil Society*. Washington, 2000; Poe, S.C., Carey, S.C., Vazquez, T.C. How are these pictures different? A quantitative comparison of the US State department and "Amnesty international" human rights reports, 1976-1995 // *Human Rights Quarterly*, 2001. №23 (3), pp. 650-677; Clark, A.M. *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press 2001