

Почему мультилатерализм должен изменить мир после Covid-19

Содержание

- Предисловие – Мэри Робинсон, Председатель организации «Старейшины» (The Elders)
- Резюме и призывы к действию
- Исторические достижения, современные вызовы
- Угроза мультилатерализму
- Ослабление веры в глобализацию
- Почему важен мультилатерализм:
 - Предотвращение конфликта
 - Противодействие общим угрозам
 - Сохранение экологической устойчивости планеты
 - Укрепление гражданского общества и прав человека
- Будущее мультилатерализма

Предисловие

Covid-19 не знает границ и не обращает никакого внимания на национальный суверенитет. С начала 2020 года пандемия охватила все части мира, что привело к огромным потерям, прежде всего, с точки зрения человеческих жертв, но также и с точки зрения экономического роста, политического положения и социального неравенства.

Глобальный кризис требует глобального реагирования. К тому же вирус поразил мир в то время, когда многосторонняя система уже подверглась длительным и целенаправленным нападениям. Это помешало лидерам и учреждениям реагировать эффективно и спасти жизни.

Этот близорукий национализм выдает интересы людей, которых он якобы представляет. Covid-19 выявил хрупкость и взаимозависимость нашего глобализированного мира, а также нашу общую уязвимость перед внешними потрясениями.

Вирус не будет побежден, если государства не будут работать вместе, объединяя ресурсы и опыт для укрепления систем здравоохранения, поддержки жизненно важной работы Всемирной организации здравоохранения и поощрения духа солидарности.

Covid-19 обострил неравенство и показал интерсекциональность — пересечение дискриминаций по признакам бедности, пола, расы, социальной обособленности и инвалидности. В то же время было замечено, что многие страны, правительства которых возглавляют женщины и в которых должности, имеющие важное значение во время пандемии, от здравоохранения и социального обслуживания до низкооплачиваемых услуг, преимущественно занимают женщины, лучше справляются с вирусом.

По мере того, как мы будем выходить из кризиса и «восстанавливать эффективность», будет крайне важно, чтобы восстановление соответствовало Повестке дня на период до 2030 года и Парижскому соглашению об изменении климата и чтобы в его основе лежала приверженность равноправию полов и равенству в процессе принятия решений.

Эффективная многосторонняя система на основе правил — это полис страхования мира от существующих угроз, от пандемий до изменения климата и ядерного оружия, и теперь мы знаем ужасную цену неспособности обеспечить полное страховое покрытие.

В год, когда мы отмечаем 75 годовщину основания Организации Объединенных Наций, мировые лидеры и граждане должны объединиться, подтвердить ценности ее Устава и приверженность соблюдению своих общих обязанностей.

Сеть международных организаций и договоров, созданных и согласованных после окончания Второй мировой войны, в основе которой находится Организация Объединенных Наций, далека от совершенства. Но тем не менее на протяжении более семи десятилетий она решительно поддерживала стремление к миру, безопасности и защите прав человека, а также к экономическим и социальным улучшениям во всем мире.

Вопреки этому, в последние годы Соединенные Штаты — ведущая мировая сверхдержава и страна, до сих пор считавшаяся ключевым гарантом этой глобальной системы на основе правил, — намеренно ослабили ее по нескольким направлениям: от изменений климата и ядерного нераспространения до уважения к правам человека, свободной торговли и безопасности здоровья.

Но эффективный мультилатерализм отвечает интересам всех стран, независимо от их размеров или силы. Сотрудничество с помощью согласованных на международном уровне механизмов обходится дешевле и работает надежнее, чем использование односторонней силы.

Действия стран, ослабляющих мультилатерализм, вредят им самим, а также поощряют изоляционистские или националистические наклонности других лидеров. Мы уже видели случаи, когда лидеры использовали кризис Covid-19 для ослабления демократических гарантий и прав человека в таких разных странах, как Венгрия, Израиль и Филиппины.

Эти действия не только мешают эффективно реагировать на Covid-19, но и усложняют задачу коллективной борьбы с существующими угрозами, которые не исчезнут даже после того, как эта пандемия пойдет на спад, такими как изменение климата и распространение ядерного оружия.

Тяжелые предстоящие месяцы и годы потребуют решительного и принципиального руководства. Мультилатерализм не имеет альтернативы, это единственный путь, который может обеспечить зеленое, устойчивое и справедливое восстановление.

Сегодняшний кризис раскрывает фундаментальные истины о том, что значит быть человеком, жить, умирать и делиться своими жизнями с другими. Великий ирландский поэт Шеймус Хини уловил эти истины в своей переработке греческих мифов Софокла, и я верю, что этот дух может вести нас через наши современные проблемы и привести нас к более светлому, более справедливому будущему:

So hope for a great sea-change (Надейся на большие перемены,)

On the far side of revenge. (Когда сумеешь одолеть врагов.)

Believe that a further shore (Поверь, что ты достигнешь непременно)

Is reachable from here. (Неведомых далеких берегов.)

Мэри Робинсон, май 2020

РЕЗЮМЕ

На протяжении последних семидесяти пяти лет мультилатерализм и уважение к глобальной системе на основе правил лежали в основе мира, безопасности, здоровья и процветания во многих регионах мира. Организация Объединенных Наций воплощает эти принципы и остается незаменимым участником в борьбе с современными угрозами существованию мира: от пандемий до изменения климата и распространения ядерного оружия.

Пандемия Covid-19 отчетливо показала уязвимости и недостатки нашего взаимосвязанного мира. Только эффективное многостороннее реагирование позволяет бороться с вирусом и защищать жизни и средства к существованию, но это зависит от того, насколько национальные лидеры проявят необходимую политическую волю и будут честны со своими гражданами в отношении масштаба проблемы.

Все государства должны принять срочные меры для укрепления своих систем здравоохранения, защиты работников здравоохранения и оказания необходимой помощи всем, кто в ней нуждается, в том числе уязвимым группам, таким как беженцы, мигранты, пожилые люди и инвалиды. Для развитых стран эта ответственность включает также и оказание помощи более бедным государствам через гуманитарную помощь, облегчение бремени задолженности и политические консультации в рамках механизмов ООН, G20, Всемирного банка и других международных форумов.

Во время успешного восстановления необходимо устранить глубоко укоренившееся, системное экономическое и социальное неравенство, подчеркнутое пандемией, в частности, по-прежнему существующие дискриминацию и ущемление прав женщины. В национальные планы реагирования в соответствии с глобальным лозунгом Целей в области устойчивого развития «никого не забыть» должны быть включены все слои общества. Необходимо извлечь уроки из опыта успешных женщин-лидеров демократических стран во время кризиса и обратить внимание на всех их коллег независимо от пола.

В эпоху растущего национализма, популизма и изоляционизма лидерам и гражданам слишком легко прибегнуть к простым на первый взгляд решениям и найти козлов отпущения. В этих условиях тем более важно защищать и отстаивать многостороннюю систему. Страны должны признать, что эффективный мультилатерализм полностью отражает их интересы, независимо от размера или силы, предлагает развитие и защиту слабым, а для сильных является менее затратным и более надежным средством воздействия на глобальные тенденции. Все государства должны обеспечить адекватное финансирование, обеспечение ресурсами и уважение многосторонней системы, чтобы она работала эффективно, в масштабе и в гармонии с универсальными правами человека.

Государства, которые ввели чрезвычайные ограничительные меры для борьбы с распространением Covid-19, включая закрытие границ, ограничение свободы передвижения и собраний и прекращение экономической деятельности, должны обеспечить, чтобы их политика не заслоняла и не затмевала демократические гарантии

и обязанности в рамках международного права. Всеобщая декларация прав человека должна оставаться основополагающим краеугольным камнем международного порядка и задавать направление национальных мер реагирования на этот кризис.

В 2020 году исполняется 75 лет со дня основания Организации Объединенных Наций и окончания Второй мировой войны. Это должно стать поводом для размышлений о достижениях многосторонней системы, подтверждения приверженности ценностям Устава ООН и принятия мер, направленных на укрепление современных институтов, для решения глобальных задач XXI века.

Это требует эффективного и ответственного руководства. Сегодняшние государства-члены ООН должны вспомнить слова Уинстона Черчилля, лидера Великобритании в военное время, который стал решительным сторонником мультилатерализма в послевоенную эпоху. Выступая в 1946 году, когда организация находилась на начальном этапе формирования, Черчилль заявил:

«Мы обязаны обеспечить успех этой деятельности, чтобы она была реальной, а не фиктивной, чтобы эта организация представляла собой силу, способную действовать, а не просто сотрясать воздух, и чтобы она стала подлинным Храмом Мира, в котором можно будет развесить боевые щиты многих стран, а не просто кабиной мировой вавилонской башни».

Черчилль говорил в начале холодной войны, когда железный занавес разделил Европу, и соперничество сверхдержав между Соединенными Штатами и Советским Союзом привело к дорогостоящей гонке вооружений и разрушительным опосредованным войнам по всему развивающемуся миру, и все это препятствовало экономическому развитию и повышало риски по всей планете. Распад Советского Союза в начале 1990 годов привел к окончанию холодной войны и высокомерным предсказаниям «конца истории» и нового «однополярного мира», в котором либеральная демократия и свободная торговля станут глобальным консенсусом.

За последние тридцать лет, несомненно, был достигнут значительный прогресс в укреплении демократических норм и институтов во многих регионах мира, включая Африку, Восточную Европу и Латинскую Америку. Такие организации, как Европейский Союз, Африканский Союз, МЕРКОСУР и АСЕАН, повысили свою эффективность, помогли снизить торговые барьеры и установили эффективные общие стандарты регулирования, которые защищают потребителей и граждан.

Другими примерами эффективных многосторонних институтов являются Всемирная торговая организация (ВТО) и предшествующее ей Генеральное соглашение по тарифам и торговле. Рост международной торговли за последние десятилетия был основан на подходе на базе правил, который был создан и руководился этими институтами.

В более широком контексте экономическая глобализация помогла вывести миллионы людей из нищеты, поскольку такие страны, как Китай и Индия, лучше интегрировались в глобальную экономическую систему, предлагая новые потребительские и экспортные рынки, а также расширяя глобальный обмен идеями и опытом через академическое и межправительственное сотрудничество. Каковы бы ни были долгосрочные последствия

Covid-19, развитие и рост экономических инноваций в Восточном и Южном полушариях вряд ли замедлится.

В то же время некоторые национальные политики не смогли не только справиться, но и объяснить последствия экономической глобализации для местного рынка, особенно аутсорсинг традиционного производственного рынка труда из Северного полушария в развивающиеся страны, что привело к серьезным всплескам безработицы, социальной обособленности и политическому отчуждению.

Националисты, изоляционисты и популисты сегодня используют эти страхи и обиды, чтобы укрепить свою власть и разрушить существующий международный порядок. Их восприятие геополитики как игры с нулевой суммой, которая оказывает предпочтение влиятельным странам, полностью противоречит идеалам ООН и не может дать эффективных ответов на глобальные проблемы, такие как изменение климата. Пандемия обнажила безрассудный и грубый подход к научным истинам, что привело к фатальным и долгосрочным последствиям. Вот почему аргументы в пользу мультилатерализма должны быть вновь заявлены смело, гордо и решительно.

Призывы к действию для мировых лидеров

- (a) Ясная, недвусмысленная и не вызывающая сомнений приверженность ценностям и обязанностям, закрепленным в **Уставе ООН**, «избавить мир от бедствий войны»;
- (b) Удвоение усилий по обеспечению того, чтобы Организация Объединенных Наций могла выполнять свой мандат **«центра по согласованию действий наций»** в качестве средства коллективного решения наиболее острых глобальных проблем;
- (c) Решительные и устойчивые действия и финансовая поддержка для укрепления **глобальных систем здравоохранения**, обеспечения устойчивости и долгосрочного планирования на глобальном уровне в соответствии с рекомендациями Глобального совета по мониторингу готовности.
- (d) Наращивание многосторонних амбиций в отношении **действий в области климата**, сокращения выбросов и финансирования для устойчивого и справедливого перехода к экономике с нулевым уровнем выбросов углерода к 2050 году;
- (e) Последовательные глобальные усилия по мобилизации граждан, гражданского общества, бизнеса и других заинтересованных сторон на достижение **Целей в области устойчивого развития** и обеспечение более справедливого будущего для человечества.

Исторические достижения, современные вызовы

Сегодняшний мир сталкивается со множеством критических глобальных угроз, включая пандемии, изменения климата, ядерный конфликт и распространение ядерного оружия. Другие насущные вопросы — массовое перемещение мигрантов и беженцев, вызванное нестабильностью и конфликтами, а также угроза терроризма. Ни один из этих вопросов не может быть решен странами, действующими в одиночку, какими бы могущественными они ни были. Для решения всех этих проблем требуется многостороннее сотрудничество.

Гендерное неравенство остается стойким рубцом на лице человечества, что препятствует эффективному реагированию на все эти угрозы. Оно попутно и само по себе создает угрозу человеческому достоинству, ответственному и добросовестному управлению и экономическому росту. Игнорирование половины населения мира — это верный путь к беде и преднамеренное игнорирование глубокого и богатого вклада, который женщины веками вносили в свободу и развитие личности. Чтобы не повторять прошлые неудачи и упущения, нужно поставить голос женщин в центр дебатов о будущем мультилатерализма.

Пандемия COVID-19 обнажила взаимосвязанную природу глобальных рисков и показала, насколько даже хорошо обеспеченные ресурсами системы здравоохранения могут быстро оказаться перегруженными во время кризисов. Эффективное многостороннее сотрудничество по снижению риска всегда предпочтительнее попыток смягчить последствия катастрофических кризисов после их возникновения. Хорошим примером является Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), который в целом успешно ограничивал распространение ядерного оружия в течение последних 50 лет.

Достижения ДНЯО в области снижения ядерных угроз или Всемирной организации здравоохранения в области защиты от пандемических заболеваний никогда не следует воспринимать как нечто само собой разумеющееся, даже если при обычных обстоятельствах преимущества могут быть незаметными. И все же слишком часто в последние годы некоторые из самых влиятельных стран ставят под сомнение многие из этих глобальных мер защиты, стремясь к достижению краткосрочных или корыстных национальных целей. Это относится к действиям ядерных государств, которые противоречат духу их обязательств по ядерному разоружению в рамках ДНЯО. Такие действия опасны и в конечном итоге могут привести к разрушительным последствиям для будущего человечества.

Мультилатерализм объясняется необходимостью того, чтобы страны с различными точками зрения вели переговоры и достигали компромисса при поиске общей позиции. Несмотря на важность особенностей международных правил, соглашений и институтов, в конечном итоге они являются вспомогательными по отношению к всеобъемлющей необходимости иметь форумы для диалога и согласования международных норм и правил, в которых заинтересованы самые влиятельные страны и которые они согласны соблюдать. Такие соглашения делают мир более устойчивым, предсказуемым и процветающим.

Это явно отвечает интересам меньших стран, которым выгодно иметь согласованные международные правила и международные институты, где их голоса могут быть услышаны. Это также отвечает интересам могущественных стран, позволяя им влиять на международный порядок, не прибегая к многочисленным односторонним демонстрациям своей экономической и военной мощи. Такие односторонние действия, как правило, являются дорогостоящими и имеют ограничения по эффективности и сроку действия.

Многосторонняя система после 1945 года принесла человечеству значительные общие выгоды. Международные соглашения, от посредничества в спорах, содействия торговле между странами и экономическому развитию до установления правил общего управления океанами, внесли огромный вклад в то, чтобы сделать мир более предсказуемым и устойчивым.

Ценность существующей сегодня многосторонней системы слишком часто воспринимается как должное. Впечатляющие достижения общественного здравоохранения в области ликвидации оспы и почти полной ликвидации полиомиелита в последние десятилетия, а также прогресс в борьбе с ВИЧ/СПИД, иногда рассматриваются как неотъемлемая часть развития человека. И все же этих успехов было бы очень трудно достичь без международной координации через такие организации, как Всемирная организация здравоохранения. Усилия по координации действий в борьбе с COVID-19 в 2020 году еще раз показывают, насколько необходимы многостороннее сотрудничество, взаимное доверие и прозрачность для защиты здоровья населения во всем мире. В интересах глобального общественного здравоохранения, ответственного и добросовестного управления необходимо активно защищать независимость ВОЗ и ее способность действовать без страха или пристрастия по отношению к своим государствам-членам.

При всех успехах многосторонней системы также стоит подумать о том, насколько более эффективной она могла бы стать, если бы правительства не отказывались поддерживать и выполнять мандаты международных организаций, на которые они согласились. Слишком часто государства-члены, особенно пять постоянных членов Совета Безопасности ООН, не действовали в интересах поддержки эффективности ООН. Неспособность Совета Безопасности согласовать коллективную реакцию на COVID-19, в разительном контрасте с действиями, которые Совет демонстрировал во время вызванного Эболой кризиса в Западной Африке, подчеркивает серьезность нынешних разногласий.

Трагический конфликт в Сирии является типичным примером, когда несколько крупных держав решили вмешаться от имени разных сторон конфликта, а не работать через Совет Безопасности ООН, чтобы способствовать мирному урегулированию. Последствия этой неудачи распространились по всему миру. Больше всего пострадали сирийские гражданские лица: сотни тысяч были убиты, половина населения страны была вынуждена покинуть свои дома. Жестокость породила потоки беженцев, укрепила террористические сети и подорвала веру международного сообщества в поддержание мира и безопасности.

Важность многостороннего сотрудничества часто можно наиболее наглядно и отчетливо увидеть, когда такое сотрудничество рушится. Практически полное отсутствие заслуживающих доверия и хорошо функционирующих региональных многосторонних органов на Ближнем Востоке в последние годы является одной из причин сохранения напряженности, конфликтов и нестабильности в этом регионе.

Мультилатерализм сыграл решающую роль в закреплении гендерного равенства в международных нормах. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1979 году и ратифицированная 189 государствами-членами, является чрезвычайно важным средством привлечения правительств к ответственности и способом утверждения универсальности прав женщин, даже если прогресс во многих странах остается неутешительно скудным. Пекинская декларация о правах женщин и резолюция 1325 Совета Безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности также являются важными многосторонними достижениями, которые необходимо защищать от возрождающихся дискриминационных взглядов и принципов.

Угроза мультилатерализму

Принцип мультилатерализма сегодня находится под серьезной угрозой. Реакция на COVID-19 и риски, связанные с долгосрочным восстановлением от его последствий, деформируют пределы международной солидарности и поднимают вопросы о взаимосвязанных глобальных системах торговли и связанных с ними перемещениях людей, которые часто воспринимались как должное после холодной войны. В последнее десятилетие также в целом наблюдалось резкое снижение уверенности в эффективности международных институтов (отчасти из-за влияния глобального финансового кризиса 2007–2008 годов) и в том, что многостороннее сотрудничество в состоянии решать современные задачи на фоне растущего желания некоторых правительств активно подрывать международные институты. Как ни парадоксально, это происходит именно в то время, когда международное сотрудничество нужно больше, чем когда-либо, перед лицом постоянно растущего числа *«проблем без паспортов»*, как их описал покойный председатель организации «Старейшины» Кофи Аннан.

Что касается мира и безопасности, то стремление некоторых западных правительств к смене режима с помощью военных интервенций не под эгидой ООН, особенно в отношении Ирака в 2003 году и, в меньшей степени, в Ливии в 2011 году, усилило недоверие между пятью постоянными членами Совета Безопасности (P5). Это способствовало нежеланию некоторых членов P5 предоставить международному сообществу инструменты, необходимые для сокращения и разрешения конфликтов. Вместо этого они заблокировали резолюции по конфликтам от Сирии до Южного Судана, даже когда возникла острая необходимость остановить массовые злодеяния. Проблема усугубляется растущей готовностью некоторых стран P5 занимать позиции в отношении вопиющих нарушений международного права, например, путем совершения или признания захвата территорий с использованием военных, таких как в Крыму или на Голанских высотах. Предложения США по израильско-палестинскому конфликту, выдвинутые в январе 2020 года, по всей видимости, поддерживают и поощряют гораздо более широкую аннексию Израилем оккупированной территории, что нарушает устоявшееся международное право.

Точно так же беспокоит снижение приверженности международному сотрудничеству в связи с угрозой ядерного конфликта. Страны P5 все чаще не более чем на словах соблюдают свои обязательства в соответствии со статьей VI Договора о нераспространении (ДНЯО): добросовестно добиваться разоружения, одновременно осуществляя дорогостоящие программы ядерной модернизации, которые предполагают сохранение ядерных арсеналов в течение следующих десятилетий. Прекращение действия Договора о РСМД в 2019 году является лишь одним тревожным примером балансирования на грани ядерной войны. Снижение доктринальной приверженности некоторых участников P5 декларации Рейгана-Горбачева 1987 года о том, что *«в ядерной войне победить невозможно, поэтому вести ее нельзя ни в коем случае»*, является особенно тревожным свидетельством того, что среди ядерных держав размывается общая цель устранить эту угрозу для существования человечества.

Это недостаточное чувство общей цели можно также наблюдать по отношению к изменению климата, несмотря на вступление в силу Парижского соглашения об изменении климата. Невзирая на прискорбное решение Соединенных Штатов выйти из Парижского соглашения, обязательства, взятые правительствами в рамках их вклада, определяемого на национальном уровне, по-прежнему недостаточны для решения неотложных задач климатической угрозы и поддержания среднего глобального повышения температуры менее полутора градусов Цельсия. Многие правительства не выполняют даже скромных добровольных обязательств по сокращению выбросов углерода, взятых ими в соответствии с Парижским соглашением. Пандемия COVID-19 грозит усугубить эту ситуацию, если страны не пойдут на устойчивое восстановление с учетом климатических изменений и вместо этого будут стремиться к краткосрочным экономическим выгодам за счет дерегулирования в области окружающей среды и продолжают инвестировать в производство энергии из ископаемого топлива.

В последние годы многосторонняя торговая система также подвергалась серьезным нападкам, так как протекционистские идеологии приобрели популярность, и некоторые правительства все чаще ставят под сомнение целесообразность наличия международной системы на основе правил для управления глобальной торговлей. Наиболее заметным и разрушительным с экономической точки зрения проявлением этого был конфликт между Соединенными Штатами и Китаем. Это тот самый случай, когда нежелание правительств идти на компромисс и преследование узких национальных интересов препятствовали глобальному торговому сотрудничеству в течение гораздо более длительного периода, что привело к провалу Дохинского раунда переговоров по вопросам развития торговли за последние два десятилетия. Решение США заблокировать назначение новых судей в Апелляционный орган ВТО, что препятствует функционированию Апелляционного органа с декабря 2019 года, имеет серьезные последствия и ведет к подрыву глобального торгового сотрудничества. Пандемия COVID-19 также спровоцировала протекционистские действия многих стран, например, в результате запретов на экспорт медицинского оборудования, что подорвало глобальное реагирование на пандемию.

Тем не менее, удалось защитить некоторые многосторонние торговые соглашения от протекционистского давления. НАФТА (Североамериканское соглашение о свободной торговле 1994 года) между Соединенными Штатами, Мексикой и Канадой принесло

пользу промышленности, рабочим и потребителям в Соединенных Штатах, а также их северным и южным соседям. Несмотря на решение Соединенных Штатов выйти из НАФТА, пересмотренное соглашение USMCA (Соглашение между США, Мексикой и Канадой 2018 года) в значительной степени сохраняет ключевые элементы предыдущего соглашения. Это показывает, как искусная дипломатия может защитить завоевания и принципы мультилатерализма, которых потребуются гораздо больше, поскольку мир желает восстановиться после COVID-19 и одновременно решить некоторые из ключевых глобальных проблем, стоящих перед человечеством в предстоящие годы.

Ослабление веры в глобализацию

Причины ослабления приверженности многих правительств многостороннему сотрудничеству многообразны и сложны. Несомненно, мировой финансовый кризис 2008 года и его негативные последствия сыграли свою роль в подрыве доверия общественности к экономической глобализации, особенно в промышленно развитых странах Северного полушария, где электорально значимые группы среднего класса почувствовали себя стесненными в средствах. В некоторых случаях в общественном мнении возникли представления о том, что этот кризис связан с мультилатерализмом в широком смысле, поскольку некоторые лидеры предлагали упрощенные решения и рассказывали о восстановлении национального превосходства, а не занимались поиском и устранением сложных и взаимосвязанных причин современных социальных и экономических проблем.

В то же время преимущества многостороннего сотрудничества в области торговли и глобализация привели к значительному экономическому росту за последние годы во многих частях мира, особенно в Азии. Результатом стал взрывной рост численности среднего класса в мире, беспрецедентное повышение уровня жизни и значительное снижение крайних форм бедности во многих странах. Хотя долгосрочные последствия COVID-19 крайне расплывчаты, они вряд ли смогут полностью отменить эти экономические выгоды.

Огромной движущей силой этого роста уровня жизни в мире стали технологические изменения. Но темпы и характер будущих изменений приведут к серьезным последствиям для работников, потребителей и граждан во всем мире. Если не будет принято ответственное решение, это может еще больше ослабить не только доверие к глобальной системе на основе правил, но и ее эффективность. Влияние искусственного интеллекта (ИИ) и автоматизации труда представляет собой гораздо более серьезную долгосрочную проблему для будущих рабочих мест во многих частях мира, чем перемещение производства на фабрики за рубежом или усиление конкуренции в торговле. Именно глобальное сотрудничество позволит добиться того, чтобы технологические разработки служили интересам человечества. Однако политическим лидерам легче убедить людей в том, что их рабочие места были несправедливо украдены другими, будь то иммигранты, чужие страны или секретные мировые элиты, чем признать, что характер рабочей силы резко меняется в результате технологических изменений, и многие ранее важные навыки становятся менее ценными или вообще устаревают.

Значительные усилия были предприняты для сокращения отмывания денег через многосторонние механизмы, такие как Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег. Однако нужны более активные многосторонние усилия для решения проблемы уклонения от уплаты налогов, поскольку растущие высокодоходные и высокотехнологичные компании могут легко перемещать свою прибыль и избегать налогообложения. Такая практика ослабляет социальную структуру и разрушает финансовые нормы. Эти проблемы можно решить только путем более тесного сотрудничества между государствами, например, в рамках Инклюзивной структуры ОЭСР/G20 по BEPS (размывание налоговой базы и вывод прибыли из-под налогообложения) для борьбы с уклонением от уплаты налогов и согласования международных налоговых правил.

В частности, в контексте COVID-19, многостороннее сотрудничество будет иметь важное значение для поддержания долгосрочной глобальной экономической устойчивости, поскольку недостаточное макроэкономическое сотрудничество между крупнейшими экономиками стало важной причиной и усилило глобальный финансовый кризис 2008 года. Без устойчивого экономического сотрудничества, координируемого через ряд многосторонних институтов, включая G20 и региональные многосторонние организации, долгосрочное глобальное восстановление после пандемии скорее всего будет сталкиваться со многими из тех же самых проблем, которые возникли после финансового кризиса.

Очевидный вывод заключается в том, что для поддержания устойчивости мировой экономики многостороннее сотрудничество должно расширяться, а не сокращаться. Когда некоторые международные компании, особенно в сфере высоких технологий, имеют больше экономической мощи и очевидного политического влияния, чем некоторые национальные государства, не удивительно, что они лоббируют минимальную нормативную базу. Однако плохое управление глобальной экономикой, скорее всего, приведет к худшим результатам в долгосрочной перспективе, какой бы ни была краткосрочная прибыль, и она будет гораздо более уязвимой для будущих экономических кризисов и политической нестабильности.

Почему важен мультилатерализм

Предотвращение конфликта

Организация Объединенных Наций и другие многосторонние учреждения были созданы после 1945 года именно в результате разрухи, вызванной Второй мировой войной, и из-за решимости мировых лидеров предотвратить повторение подобного опустошения. Как сказал покойный Генеральный секретарь ООН Даг Хаммаршёльд, Организация Объединенных Наций *«была создана не для того, чтобы забрать людей в рай, а чтобы спасти человечество от ада»*. Эта решимость снизить угрозу конфликта также была одной из основных причин прогрессивной европейской интеграции с 1950 годов и создания многосторонних форумов, таких как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Сегодня легко недооценить влияние многосторонних институтов на предотвращение глобальных конфликтов за последние 75 лет. Например, хотя Совет Безопасности ООН

подвергается значительной (и часто оправданной) критике за его предполагаемое бездействие, он также служит важным форумом для диалога между наиболее влиятельными странами по самым актуальным вопросам мира и безопасности во всем мире, например, во время Карибского кризиса 1962 года, когда мир действительно находился на грани ядерной войны. Если Совет Безопасности достигает консенсуса, его решения имеют большой моральный вес, и его влияние выходит далеко за пределы любой страны, действующей в одностороннем порядке.

Зачастую внимание сосредоточено на самых трагических неудачах Совета Безопасности ООН по предотвращению массовых злодеяний: Руанда, Сребреница и Сирия являются, возможно, самыми страшными примерами. Однако во многих других случаях, например в Сьерра-Леоне и Восточном Тиморе, миротворческие миссии ООН сыграли решающую роль в урегулировании конфликта или в предотвращении нарушений хрупкого соглашения о перемирии. Агентство ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) сыграло жизненно важную и спасительную для многих жизней роль в управлении последствиями конфликта путем защиты миллионов беженцев во всем мире и удовлетворения их основных потребностей.

В случае угрозы ядерной катастрофы многосторонние усилия, такие как Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), показали эффективность в снижении угрозы и борьбы с ней, а также в предотвращении распространения ядерного оружия. Эффективно контролировать ядерные материалы и технологии можно только посредством многостороннего соглашения, что указывает на срочную необходимость многосторонних действий перед лицом меняющихся и растущих угроз ядерного уничтожения в результате преднамеренных действий или других причин.

Противодействие общим угрозам

Многостороннее сотрудничество также играет важную роль в устранении общих угроз, когда внутривластные меры оказываются недостаточными. Поучительным примером являются усилия по борьбе с болезнями. В случае вспышки атипичной пневмонии в 2003 году и вспышек Эболы в Западной Африке в последние годы международные организации внесли решающий вклад в окончательное сдерживание вспышек и предотвращение потенциально разрушительных глобальных последствий. Значимость международного сотрудничества также наглядно проявилась в успешных усилиях по вакцинации против оспы и полиомиелита.

Важнейшая роль ВОЗ и других международных организаций в предотвращении пандемии очевидно выразилась в реакции на COVID-19. Крайне важно, чтобы страны поддерживали работу ВОЗ и предоставляли ей необходимое финансирование для выполнения ее работы, в том числе посредством выполнения рекомендаций по борьбе с COVID-19 Совета по глобальному мониторингу готовности (GPMB). Также важно, чтобы страны не подрывали ВОЗ и не ограничивали ее работу, преследуя узкие национальные интересы. Вместо этого следует предоставить ВОЗ возможность работать от имени всего мира, действуя исключительно на основе наилучших имеющихся научных данных и медицинских заключений.

Влияние вспышки гриппа 1918 года иллюстрирует возможные последствия, когда международное сотрудничество отсутствует или прекращается. Распространение этой вспышки, усугубленное недоеданием, антисанитарными условиями и массовым перемещением населения после Первой мировой войны, которая сама по себе стала результатом катастрофического срыва в международных отношениях, также, вероятно, еще больше упростилось из-за отсутствия эффективных международных институтов. В конечном итоге неспособность сдержать пандемию за год убила в несколько раз больше людей во всем мире, чем погибло на полях сражений за всю Первую мировую войну. Это свидетельствует о непредсказуемых и зачастую экстремальных последствиях, которые могут возникнуть в результате отказа от сотрудничества, что вновь проявилось в вызовах, стоящих перед международным сообществом в его реакции на COVID-19.

Сохранение экологической устойчивости планеты

Климатический кризис — это угроза существованию человечества. В докладе МГЭИК 2018 года изложены разрушительные последствия повышения средней температуры более чем на 1,5 градуса. Чтобы оставаться ниже этого уровня, потребуются интенсивная и беспрецедентная многосторонняя координация со стороны правительств, частного сектора и гражданского общества.

Эта глобальная угроза может быть устранена только посредством международного сотрудничества, поскольку даже крупнейшие страны, выбрасывающие углерод, не могут остановить глобальные выбросы путем односторонних действий. Кроме того, хотя наиболее серьезные последствия, скорее всего, выпадут на долю самых бедных стран, которые исторически внесли наименьший вклад в изменение климата, последствия будут ощущаться всеми. Это будет связано не только с климатическими последствиями, но и с вероятностью того, что изменение климата будет вносить свой вклад в повышение нестабильности, развитие конфликтов, а также увеличение потоков беженцев и миграции в течение ближайшего столетия.

Парижское соглашение об изменении климата стало важным шагом вперед на уровне национальных государств. Отдельные многосторонние процессы в области биоразнообразия и океанов также являются важными аспектами глобального реагирования на экологические угрозы. Многосторонние процессы также могут принести пользу для координации глобального регулирования технологических разработок, призванных предотвратить изменение климата и ограничить его воздействие, а также для содействия внедрению новых технологий на глобальном уровне.

Тем не менее, одним из наиболее заметных событий в борьбе с изменением климата стало растущее распространение негосударственных многосторонних коалиций, в том числе в органах местного самоуправления, частном секторе и гражданском обществе. Во все более взаимосвязанном мире, если правительства не могут договориться о коллективных международных действиях, появляется все больше свидетельств того, что многие граждане готовы принимать меры самостоятельно. Не только весь мир должен ускорить движение к нулевым выбросам углерода к 2050 году, но и отдельные страны должны планировать экономику замкнутого цикла и сокращение отходов. Повестка дня на период до 2030 года с ее 17 Целями в области устойчивого развития указывает путь,

но ее необходимо осуществлять гораздо серьезнее, и теперь правительства должны рассматривать свои добровольные обязательства в соответствии с Парижским соглашением как необходимый минимум перед лицом последних научных данных.

Укрепление гражданского общества и прав человека

В более широком смысле, рост негосударственного мультилатерализма нашел отражение в значительном росте масштабов и влияния трансграничных альянсов гражданского общества в последние десятилетия. Укрепление прав человека является примером важного воздействия подобных трансграничных альянсов, что приводит к развитию правозащитного движения, объединяющего низовые организации по всему миру. Распространение Интернета стало важным действующим фактором, укрепляющим взаимосвязи в мире, и способствовало развитию и мобилизации глобальных сетей активистов и заинтересованных граждан. Это также подчеркивает огромное значение Интернета как важнейшего глобального сообщества, которое требует защиты посредством многосторонней координации. Важные рекомендации в этом отношении содержатся в докладе 2019 года Группы высокого уровня по цифровому сотрудничеству при Генеральном секретаре ООН, а также в докладе 2019 года о честности выборов в цифровую эпоху, который был подготовлен Фондом Кофи Аннана.

Несомненно, существующая многосторонняя архитектура прав человека оказала важное воздействие на нормотворчество, помогая выработать общие принципы и привлекая к ответственности некоторые государства, которые наиболее вопиющим образом нарушают права своих граждан. Примечательно, что спустя более 70 лет после принятия Всеобщей декларации прав человека этот документ сохраняет огромную вдохновляющую и мобилизующую силу для многих граждан. Рост движений гражданского общества во всем мире остается перспективным направлением для укрепления глобального сотрудничества в будущем. Сейчас школьники, молодые люди, женщины и другие группы мобилизуются, чтобы требовать действий по борьбе с изменением климата. Весьма вероятно, что эта мобилизация усилится, так как резкого сокращения выбросов в глобальном масштабе необходимо добиться в кратчайшие сроки.

Будущее мультилатерализма

По некоторым важным вопросам, таким как реализация Целей в области устойчивого развития, вполне может оказаться, что для мобилизации граждан и обществ во всем мире для принятия мер будут эффективными более децентрализованные формы международного сотрудничества. Также существует острая необходимость в расширении присутствия и повышении эффективности региональных многосторонних организаций для повышения безопасности и ослабления межрелигиозной напряженности в таких регионах, как Ближний Восток. Тем не менее, по многим многосторонним вопросам ничто не заменит глобального сотрудничества между национальными государствами, причем наиболее очевидным и убедительным примером является COVID-19.

При этом не следует чрезмерно регламентировать формы, которые должен принимать мультилатерализм. Любые договоренности и институты, которые не полностью отражают интересы как самых влиятельных стран, так и более мелких, вряд ли будут успешными в долгосрочной перспективе. Для международной системы в целом необходимо будет проявлять гибкость и не предполагать, что договоренности, сформировавшиеся 75 лет назад по окончании Второй мировой войны, должны быть сохранены в неизменном виде навсегда. Это будет особенно актуально, когда страны адаптируются к жизни после COVID-19, которая, вероятно, будет содержать новые глобальные проблемы, для решения которых могут потребоваться инновационные многосторонние меры без преуменьшения срочности реагирования на ранее существовавшие острые угрозы изменения климата и ядерного конфликта.

Эффективное решение этих проблем и выработка нового консенсуса в отношении многостороннего сотрудничества, вероятно, будет медленным, трудным и иногда удручающим процессом для сторонников мультилатерализма. Однако значение слишком велико, а ставки слишком высоки, чтобы этого ждать. Мультилатерализм может быть эффективным только с согласия простых граждан и их правительств во всем мире, и только благодаря эффективному мультилатерализму мир сможет противостоять масштабным вызовам, с которыми мы столкнемся в течение XXI века.

Об организации «Старейшины»

«Старейшины» (The Elders) — организация независимых лидеров, использующая их коллективный опыт и влияние на мир, справедливость и права человека во всем мире. Группу основал Нельсон Мандела в 2007 году.

«Старейшины»: [Пан Ги Мун \(заместитель председателя\)](#), [Лахдар Брахими](#), [Гру Харлем Брунтланн](#), [Хина Джилани](#), [Ракардо Лагос](#), [Граса Машел \(заместитель председателя\)](#), [Мэри Робинсон \(председатель\)](#) и [Эрнесто Седильо](#).

[Мартти Ахтисаари](#), [Эла Бхатт](#), [Фернанду Энрики Кардозу](#), [Джимми Картер](#) и [Десмонд Туту](#) — почетные «Старейшины».

[Кофи Аннан](#) (1938–2018) был одним из основателей организации «Старейшины» и занимал пост председателя с 2013 по 2018 год.
