УДК 327

Ольга ПОТЕМКИНА

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГУМАНИТАРНОЙ ДИПЛОМАТИИ

Статья поступила в редакцию 19.09.2020

Аннотация. В статье проанализированы основные идеи и выводы монографии Е.С. Громогласовой «Гуманитарная дипломатия в современных международных отношениях: опыт системного исследования», актуальность которых возросла в условиях пандемии коронавируса. Обозначено возрастание гуманитарных потребностей не только самых уязвимых групп населения в зонах конфликтов, но и традиционных стран-доноров. Подчеркнута усиливающаяся политизация гуманитарной помощи, в том числе на примере ЕС. На основании выявленных автором характеристик современной гуманитарной дипломатии России раскрываются направления, мотивации и проблемы гуманитарного сотрудничества с европейскими странами в период пандемии. В статье отмечена высокая ценность монографии как для университетского преподавания в области международных отношений, так и для практических действий в сфере внешней политики.

Ключевые слова: пандемия коронавируса, гуманитарная дипломатия, гуманитарная помощь, кризис, конфликт, продовольственная безопасность.

Многочисленные работы Е.С. Громогласовой, посвященные современному этапу мировой политики, хорошо известны в отечественных и зарубежных академических, университетских и экспертных кругах. Их отличают глубина и детальность аналитического исследования реалий в нескольких контекстах – теоретическом, историческом, внутривнутриполитическом и международном. В этом ряду особое внимание привлекает монография «Гуманитарная дипломатия в современных международных отношениях: опыт системного исследования» [Громогласова, 2018], в которой дан анализ развития гуманитарной составляющей во внешней политике государства и в международных отношениях.

Эта тема, популярная у российских ученых [Зонова, 2013; Бартенев, 2018; Богатырева, 2018; Шакиров, 2020; Болгова, 2020], особенно важна для формирования

© **Потемкина Ольга Юрьевна** – д.полит.н., заведующая Отделом исследований европейской интеграции, главный научный сотрудник Института Европы РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая 11-3; **E-mail:** olga_potemkina@mail.ru

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope62020174180>

гуманитарного направления российской внешней политики, ее «мягкой силы», когда, как справедливо отмечает автор, в мире не решены проблемы отсталости, бедности, неустойчивой и «несостоявшейся» государственности, а гуманитарные нужды возросли [Громогласова, 2018: 4].

К современным гуманитарным вызовам и рискам, которые рассматривает автор, добавилась и пандемия коронавируса. В то время как правительствам стабильных благополучных стран пришлось предпринимать чрезвычайные меры против распространения COVID-19, государства, переживающие гуманитарный кризис, оказались менее оснащенными средствами противодействия болезни, а следовательно более уязвимыми. Впрочем, потребности в гуманитарной помощи возникли и в благополучных странах-донорах в силу чрезмерной нагрузки на их систему здравоохранения, а также негативных последствий введенного карантина для проблемы занятости населения и стабильности экономики, что не могло не вызвать социального недовольства.

«Пандемия COVID-19 и вызванная ею рецессия способны спровоцировать глобальный рост бедности, обрекая 265 млн человек на голод», – заявил заместитель генерального секретаря ООН по гуманитарным вопросам, координатор чрезвычайной помощи Марк Локок в июле 2020 г., обращаясь к странам Группы 20, и заметил при этом, что «реакция богатых стран до сих пор была крайне неадекватной и опасно близорукой»¹. По подсчетам ООН, на борьбу с пандемией необходимо привлечь 10,3 млрд долл.² – это призыв к самому масштабному финансированию за всю историю организации. Ответ доноров оказался щедрым – к июлю 63 страны пожертвовали 1,64 млрд, что, тем не менее, сильно не дотягивает до целевого показателя ООН [Global Humanitarian Response Plan, 2020: 4]. Все эти обстоятельства обострили глобальные проблемы, рассмотренные автором в монографии.

Относительно новый для отечественных публикаций термин «гуманитарная дипломатия» позволяет изучить не столько традиционные направления международного гуманитарного сотрудничества, такие как связи в сфере культуры, науки, образования, спорта и т.д., сколько вопросы гуманитарной безопасности и реагирования на кризисные ситуации транснационального масштаба. Автор придерживается определения гуманитарной дипломатии как «ненасильственной составляющей внешней политики, направленной на обеспечение безопасности и благополучия человека как биологической и социальной формы жизни» [Громогласова, 2018: 6]. Монографию Е.С. Громогласовой отличает концептуальная насыщенность: в ней представлена системная модель гуманитарной составляющей в современной политике государств мира, интеграционных объединений, а также и негосударственных акторов.

Особую актуальность имеют выводы автора, основанные на изучении трудов российских и зарубежных авторов о природе гуманитарной составляющей во внешней политике государства и ее функциях, что позволяет создать методологию

¹ UN news. COVID-19: UN relief chief urges G20 to step up to avert 'cascading crises' in fragile countries. URL: <https://news.un.org/en/story/2020/07/1068511> (дата обращения: 02.10.2020)

² В первой редакции «Глобального плана гуманитарного реагирования», принятого ООН в марте 2020 г., фигурировала сумма 6,71 млрд долл.

ческую модель работы на основе системного подхода, дополненного рядом положений современной теории международных отношений и политической теории.

В работе раскрыта тема «чрезвычайных пространств», возникающих в результате как криминального насилия или вооруженного конфликта, так и природных бедствий, где не соблюдается международное право с точки зрения перспектив устойчивого мирового развития [Громогласова, 2018: 55]. Стоит отметить, что масштабные гуманитарные кризисы в Афганистане, Ираке, Йемене и Сирии показали, насколько гуманитарная деятельность в условиях несоблюдения правовых норм подвержена политическому насилию. Люди оказывались внутри зоны конфликта отрезанными от остального мира или вынуждены были спасаться бегством по маршрутам, контролируемым контрабандистами и торговцами людьми, что сопряжено с высоким риском для жизни и здоровья. Множатся случаи, когда доступ гуманитарных организаций в район конфликта ограничен или вообще заблокирован, а работа их представителей становится опасной. В разгар же пандемии многим организациям приходилось отправлять на родину часть сотрудников, корректировать условия их работы, например, переводя персонал на удаленный режим, а также сокращая число гражданских лиц, которым одновременно оказывалась помощь, и внедряя в проекты курсы повышения осведомленности о коронавирусе. В некоторых случаях из-за введенных карантинных ограничений программы помощи замораживались на несколько недель или даже полностью прекращались.

Особенно важен вклад автора в изучение гуманитарных направлений во внешней политике современных государств, что дает основание заявить об ограниченном влиянии их гуманитарного дискурса и практической деятельности на ситуацию в мире в силу стремления использовать гуманитарную составляющую внешней политики для защиты собственных национальных интересов. Размер и принципы гуманитарной помощи, осуществляемой разными странами, обусловлены множеством факторов, включая геополитику, экономические интересы, международное право и лежащие в их основе гуманитарные принципы и ценности. Однако многие государства-доноры по мере роста влияния внешнеполитических императивов на гуманитарную деятельность меняют ее характер и масштабы [De Lauri, 2018]. Кроме того, растущая политизация доступа к гуманитарной помощи стала неотъемлемым элементом самого конфликта. Эта тенденция наиболее заметна на Ближнем Востоке – особенно в Сирии, – где привлечение как новых, так и традиционных доноров потребовало переговоров и определения гуманитарного пространства. Доставка помощи происходит в условиях конкуренции доноров, преследующих разные цели и применяющих различные подходы к стабилизации обстановки в странах-реципиентах. Политизация затрагивает и гуманитарную деятельность по борьбе с пандемией. Так, некоторые политики, СМИ и эксперты критически оценили экспедицию российских военных медиков в Италию [Biscop, 2020: 2; Canevari, 2020], сочтя такой вклад недостаточным и усмотрев в этом благородном стремлении оказать нуждающимся неотложную медицинскую помощь геополитическую подоплеку¹.

¹ Emmott R., Osborn A. Russian aid to Italy leaves EU exposed. Reuters, 26.03.2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-russia-eu-idUSKBN21D28K> (дата обращения: 02.10.2020)

Принципы деятельности в гуманитарной сфере – облегчение человеческих страданий, беспристрастность, политическая нейтральность, равное обращение с жертвами, независимо от их этнической или религиозной принадлежности, а также политическая заинтересованность и поддержка, прежде всего направленная на удовлетворение потребностей жертв, – четко определены международным сообществом, но зачастую не соблюдаются отдельными государствами, преследующими собственные внешнеполитические интересы. Действия государства или организации-донора часто работают на формирование их позитивного имиджа. Постоянное увеличение грантов способствует появлению «бизнеса гуманитарной помощи». В результате классические неправительственные организации вынуждены конкурировать с новыми участниками рынка гуманитарной помощи, которые далеко не всегда руководствуются гуманитарными принципами, нацелены на получение прибыли и, как следствие, открыты для политизированных предложений и давления [Dobrowolska-Polak, 2014: 117–118].

Эта мысль созвучна представленному в монографии анализу более широкого круга вопросов, так или иначе связанных с гуманитарной дипломатией. Так, рассуждая о роли акторов бизнес-сферы в обеспечении продовольственной безопасности населения, Е.С. Громогласова анализирует соответствующие неолиберальные концепции и предлагаемые принципы «устойчивой глобальной продовольственной безопасности». Критически оценивая политику ТНК, в частности, деятельность во время гуманитарных кризисов, автор показывает, что безоговорочный неолиберальный подход сменяет концепция «продовольственного суверенитета», согласно которой «самообеспеченность продуктами является лучшей гарантией продовольственной безопасности». В связи с этим в книге уделено внимание полезным гражданским инициативам, поддерживающим фермерские хозяйства и противостоящим нарушению экологических норм производства сельскохозяйственной продукции [Громогласова, 2018: 86].

Стоит обратить внимание на вывод монографии о том, что к анализу гуманитарной дипломатии можно подходить с точки зрения заложенной в ней экономической рациональности и, в частности, объяснить действия частных компаний – фармацевтических, консалтинговых, других. Проанализировав роль ТНК, автор справедливо отмечает, что издержки их деятельности настолько значительны, что обесценивают человеческую жизнь, «так же, как это происходит в условиях вооруженного конфликта или другой кризисной ситуации».

Для анализа современного гуманитарного сотрудничества показателен пример политики ЕС в современный кризисный период. В марте 2020 г. ВОЗ объявила Европу центром пандемии коронавируса. Евросоюз оказался в чрезвычайно трудном положении – потребовалось поддержать пострадавшие государства-члены, выделить средства для восстановления экономики и одновременно исполнять свои международные донорские обязательства. Комиссия предложила увеличить объем Резерва чрезвычайной помощи и солидарности, в том числе на гуманитарную помощь третьим странам, на 36% в рамках следующего бюджетного цикла. В июне был принят финансовый пакет «Команда Европы» (Team Europe) в 36 млрд евро, объединяющий ресурсы ЕС, государств-членов и финансовых институтов, в частности Европейского инвестиционного банка и Европейского банка реконструкции и развития, для поддержки стран-партнеров в борьбе с пандемией коронавируса и ее по-

следствиями. По мере разрастания пандемии, дополнительные ресурсы через Чрезвычайный трастовый фонд для Африки были выделены наиболее уязвимым группам, главным образом, странам, поставляющим в ЕС мигрантов: Северной Африке, Южно- и Западноафриканским регионам, а также странам-кандидатам и участникам «Восточного партнерства». Кроме того, по «гуманитарным воздушным мостам» из стран ЕС были доставлены грузы медицинского назначения в страны Азии и Африканского союза. Памятуя призыв генерального секретаря и верховного комиссара по правам человека ООН о «гуманитарной паузе» к странам, практикующим введение санкционных режимов, ЕС пришлось решать непростую задачу совмещения гуманитарной помощи и санкционного режима, прежде всего, в Сирии¹.

В целом «Глобальный ответ ЕС» на пандемию предусматривает привлечение средств из действующих программ помощи, макрофинансовую поддержку и марафон по сбору взносов для производства вакцин. По существу, для борьбы с COVID-19 в Евросоюзе было мобилизовано не так много новых дополнительных ресурсов. Путем перенаправления существующих средств в пакет «Команда Европы» ЕС подтвердил репутацию глобального донора, в то время как большая часть финансирования была направлена на решение внутренних проблем и поддержку государств-членов [Болгова, 2020; Debuysere, 2020: 4].

Трудно не согласиться с Е.С. Громогласовой, когда она утверждает, что для государств-членов ЕС и «интеграционного объединения в целом в настоящее время характерна «секьюритизация» гуманитарной дипломатии» [Громогласова, 2018: 44]. Последние события актуализировали вывод автора о том, что «приоритетом для объединенной Европы стало обеспечение безопасности собственных граждан, а не долговременное восстановление социальной стабильности в кризисных зонах современного мира» [Громогласова, 2018: 44]. Об этом, в частности, свидетельствует и структура «Пакта о миграции и убежище», представленном Комиссией в сентябре 2020 г.: помощь странам-партнерам в создании легальных каналов миграции помещена после противодействия нелегальной миграции и укрепления границ². К критическим выводам о направлениях финансирования африканских стран пришла и Палата аудиторов ЕС в своем докладе 8 сентября 2020 г.³

Анализируя официальную помощь развитию (ОПР), оказываемую Россией в виде взносов в соответствующие организации, в том числе большой вклад в помощь Сирии, автор выделяет основные черты гуманитарной составляющей российской внешней политики, прежде всего, помощи соотечественникам [Громогласова,

¹ Commission guidance note on the provision of humanitarian aid to fight the COVID-19 pandemic in certain environments subject to EU restrictive measures. Brussels, 11.5.2020 C (2020) 3179 final/ URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/document/s/200511-syria-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf (дата обращения: 25.09.2020)

² The New Pact on Migration and Asylum URL: <https://drive.google.com/file/d/1VIkoSpws5K3vOqoCG9cLsuCXxs7o0YwE/view> (дата обращения: 29.09.2020)

³ ECA. Special report. EU development aid to Kenya. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_14/SR_EU_aid_to_Kenya_EN.pdf (дата обращения: 10.09.2020)

2018: 47]. РФ столкнулась с теми же проблемами, что и другие страны-доноры, когда значительные финансовые средства понадобились для противодействия распространению коронавируса и поддержки собственной экономики. С начала пандемии Россия поддержала по двусторонним каналам не менее 46 стран во всех частях света. Финансовые средства для противодействия коронавирусу были направлены и в международные фонды, в том числе в трастовый фонд «Российская Федерация – Программа развития ООН в целях развития» в рамках ОПР и по линии международных и других организаций, в частности, Русской православной церкви [Шакиров и др., 2020: 7]. В сентябре 2020 г. из Резервного фонда правительства РФ было выделено 68 млн руб. для противодействия новой волне вируса в Кабо-Верде, Анголе и Афганистане¹. Политизация гуманитарного дискурса в современных международных отношениях усложняет осуществление российской гуманитарной миссии. В чрезвычайно сложных для российской экономики и социальной сферы из-за пандемии условиях значительную роль сыграло стремление укрепить имидж глобального донора, поддержать традиционных союзников, а также определенный экономический интерес [Шакиров, 2020]. Важны и актуальны практические рекомендации автора по усилению гуманитарной составляющей во внешней политике России [Громогласова, 2018: 100-101].

Книга Е.С. Громогласовой имеет высокую ценность как для университетского преподавания международных отношений, так и для практических действий в сфере внешней политики. Тема, выбранная автором для глубокого изучения, с каждым днем становится все актуальнее. Возвращаясь к призыву заместителя генсека ООН, обращенному к Группе 20, отметим его тревожное предупреждение о возможном «каскаде кризисов», который выведет весь мир из зоны комфорта, если самые уязвимые страны не получают адекватной поддержки. Понимание принципов, перспектив и проблем гуманитарной дипломатии стало обязательным элементом мировой политики.

Список литературы

- Бартенев В.И. (2018) Внешняя помощь и качество государственного управления: освобождение от иллюзий. *Полис. Политические исследования*, № 6. С. 67–79.
- Биссон Л.С. (2020) Новая стратегия ЕС для Африки: в поисках подлинного партнерства. *Современная Европа*, № 3. С. 39–50. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope320203950>.
- Богатырева О.Н. (2018) Гуманитарная дипломатия Европейского Союза в XXI веке. О.Н. Богатырева, Н.В. Козыкина, К.М. Табаринцева-Романова. *Научный диалог*, № 4. С. 191–204.
- Болгова И.В. (2020) Внешняя политика Европейского союза как основа посткризисной интеграции. *Современная Европа*. № 6, 2020.
- Громогласова Е.С. (2018) «Гуманитарная дипломатия в современных международных отношениях: опыт системного исследования». М.: ИМЭМО РАН. 124 с.
- Зайцев Ю.К. (2020) Россия как международный донор: трудности в оценке помощи развитию. РСМД. 07.08.2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-kak-mezhdunarodnyy-donor-trudnosti-v-otsenke-pomoshchi-razvitiyu/> (дата обращения: 04.10.2020).
- Зонова Т.В. (2013) Дипломатия: модели, формы, методы. Под ред. Т.В. Зоной. Аспект Пресс, Москва. 346 с.

¹ Распоряжение правительства РФ, 29.09.2020. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010010004> (дата обращения: 05.10.2020).

Шакиров О., Петросян М., Соловьев Д. (2020) Гуманитарная помощь против коронавируса. Кому и как помогала Россия во время пандемии. ЦПРУР, Москва. 17 с.

References

- Bartenev V.I. (2018) Vneshnyaya pomoshh' i kachestvo gosudarstvennogo upravleniya: osvobozhdenie ot illyuzij. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. № 6, pp. 67–79.
- Bisson L.S. (2020) Novaya strategiya ES dlyaA: v poiskah podlinnogo partnyorstva. *Sovremennaya Evropa*, № 3, pp. 39–50. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope320203950>.
- Bogaty`reva O.N. (2018) Gumanitarnaya diplomatiya Evropejskogo Soyuza v XXI veke. O.N. Bogaty`reva, N.V. Kozy`kina, K.M. Tabarinceva-Romanova. *Nauchny`j dialog*. № 4, pp. 191–204.
- Bolgova I.V. (2020) Vneshnyaya politika Evropejskogo soyuza kak osnova postkrisisnoj integracii. *So-vremennaya Evropa*. № 6, 2020.
- Shakirov O., Petrosyan M., Solov`ev D. (2020) Gumanitarnaya pomoshh` protiv koronavirusa. Komu i kak pomagala Rossiya vo vremya pandemii. CzPUR, Moscow. 17 p.
- Zajcev Yu.K. (2020) Rossiya kak mezhdunarodny`j donor: trudnosti v ocenke pomoshhi razvitiyu. RSMD. 07.08.2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-kak-mezhdunarodnyy-donor-trudnosti-v-otsenke-pomoshchi-razvitiyu/> (accessed: 05.10.2020).
- Zonova T.V. (2013) Diplomatiya: modeli, formy`, metody` / T. V. Zonova. Aspekt Press. Moscow. 346 s.
- Biscop S. (2020) Coronavirus and Power: The Impact on International Politics. Royal Institute for International Relations – Egmont. Security Policy Brief, № 126, p. 3.
- Canevari B. (2020) From Russia with Love: Controversy around the Russian Aid Campaign to Italy. Moscow, RIAC.
- ‘Coronationalism’ vs a geopolitical Europe? EU external solidarity at the time of Covid-19. Debuysere L. (ed.). Brussels, CEPS: 2020, 18 p.
- De Lauri A. (2018) Humanitarian Diplomacy: A New Research Agenda. Bergen: Chr. Michelsen Institute, p. 4.
- Dobrowolska-Polak J. (2014) Humanitarian Diplomacy of the European Union, *Open Europe*, Vol. 5.
- Global Humanitarian Response Plan Covid-19. United Nations coordinated appeal. April – December 2020. July updated. OCHA. 110 p.

Contemporary Problems of Humanitarian Diplomacy

Received 19.09.2020

Author: Potemkina O., Doctor of Sciences (Politics), Head of Department of the European Union Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya Street, Moscow, Russia, 125009. Professor of the Faculty of the World Politics, Lomonosov Moscow State University. **E-mail:** olga_potemkina@mail.ru

Abstract. The article provides insight into the main ideas and conclusions of the monograph written by Elizaveta Gromoglasova, the relevance of which has increased in the context of the coronavirus pandemic. The growing humanitarian needs of the vulnerable population in conflict zones as well as traditional donor countries, are outlined. The increasing politicization of humanitarian aid is highlighted, *inter alia*, in the EU Member States. Based on the main features of modern Russian humanitarian diplomacy, which were identified by the author, the directions, motivations and problems of Russia’s humanitarian cooperation with European countries during the pandemic are revealed. The article points out the high value of the monograph both for University teaching in the field of international relations and for practical actions in the field of foreign policy.

Keywords: coronavirus pandemic, humanitarian diplomacy, humanitarian aid, crisis, conflict, food security.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope62020174180>