Текст · 2 ноября 2022, 13:34
Тимоти Уильям Уотерс,

Границы возможного. Как война в Украине разрушает современное мироустройство и что делать с правом народов на самоопределение

Война в Украине доказывает, что миропорядок, который сложился после Второй мировой и основан на нерушимости существующих государственных границ, больше не работает. Агрессия, развязанная Владимиром Путиным под лживыми лозунгами, только ускорит его падение. Между тем менять границы мирным путем нужно и можно, пишет в своей колонке для журнала *Atlantic* профессор права Индианского университета Тимоти Уильям Уотерс. «Медиазона» публикует ее перевод.

Через три месяца после начала войны в Украине госсекретарь США Энтони Блинкен выступил с программным заявлением о необходимости защитить «миропорядок, основанный на правилах». Он имеет в виду либеральную, интернационалистскую, опирающуюся на рыночную экономику систему, которая возникла после Второй мировой, а своего апогея достигла к концу холодной войны. Помимо прочего, она опиралась на защиту прав человека, и одним из базовых принципов этой системы было неприятие войны как способа изменять границы.

Государства брали на себя обязательства не воевать, а в обмен получали гарантии территориальной

неприкосновенности. И на первый взгляд это работало. Количество войн между странами уменьшилось, хотя скорее благодаря паритету ядерных сверхдержав, а не уставу ООН. Защита от интервенции давала государствам кое-что еще: свободу действий в том, что касается внутренних угроз. Рассматривая попытку отделения как внутриполитическую проблему, международное право создает все условия для территориального консерватизма. Многие государства запрещают любой пересмотр своих границ или требуют, чтобы на это согласилось все население страны. Некоторые — как, например, Китай — объявляют вне закона любое, даже мирное отстаивание автономии и независимости.

Такая сделка никогда не была особо выгодной, но пока правила работали, возможно, оно того стоило. Однако сейчас условия сделки явно нарушаются.

После окончания холодной войны мировые державы начали все чаще использовать военную силу: на Балканах, в Африке, на Ближнем Востоке, в Афганистане, а теперь и в Украине. Чтобы оправдать свою агрессию, Владимир Путин апеллирует к многочисленным войнам, которые в недавнем прошлом вели США (историк Сэмюэл Мойн отмечает, что более трех четвертей американских военных вмешательств произошли после холодной войны). В международном праве минус на минус дает плюс: Россия ведет незаконную войну — и она ускоряет падение миропорядка, который и так уже начал загнивать.

От сделки мы получаем только половину выгоды — границы нерушимы, но мира нет. У большинства народов мира, по сути, нет выбора, им приходится довольствоваться тем государством, в котором они уже живут. Ровно поэтому, если ситуация становится достаточно острой, насилие кажется единственным выходом.

Скатывание к более агрессивному миропорядку сложно остановить, но мы все еще можем подумать о другой части сделки. Разумеется, нельзя принуждать государства сдавать территории, но пересмотр границ мирным путем может дать положительный результат, который будет лучше отражать пожелания разных сообществ, живущих в государстве. Помощь правительствам в организации этих мирных механизмов может даже сделать их более устойчивыми, потому что будет способствовать разрешению некоторых конфликтов, провоцирующих насилие.

Что точно не удержит мировое равновесие (и история тому доказательство), так это ставка на косные, не меняющиеся правила.

* * *

В 1939 году влиятельный британский историк Эдуард Халлетт Карр выступил с критикой Лиги Наций — первой в XX веке попытки международного сообщества установить миропорядок, основанный на правилах. Это была «межвоенная эпоха», и ее название говорит само за себя. Эксперимент провалился. Карр камня на камне не оставил от идеи применения правовой системы к регулированию

мировой политики: суды и конвенции неминуемо отражают позиции своих создателей в ущерб остальным силам. В случае с Лигой Наций создателями были страны-победительницы в Первой мировой, а в ущемленном положении оказались СССР и Германия, которая — и это не случайно — в итоге начала следующую войну.

Карр был сторонником мира и совершенно не ратовал за войну. И то, о чем он говорил, справедливо для нашего послевоенного эксперимента с миропорядком, построенным на правилах. Если мы не придумаем мирных путей изменения ситуации, то наверняка будут найдены другие — не мирные.

«Мирный пересмотр границ» звучит как нечто немыслимое, но это уже происходило. После Второй мировой был достигнут консенсус в отношении колоний: они имеют право на самоопределение и независимость в границах существующих территорий. Иногда колониальные правители были к этому не готовы — так произошло в Алжире, Голландской Ост-Индии, Мозамбике и Кении, но в большинстве случаев независимость была достигнута без серьезных военных конфликтов. Британия, Франция и другие мирно передали управление местным элитам. Генеральная Ассамблея ООН приняла ряд резолюций, которые определяли независимость как норму и тем самым облегчили переход — превентивно, до начала войны или кризиса.

Деколонизацию редко рассматривают как сецессию-[I], но это была она — разрыв связей между правителем и подданными. С точки зрения морали

к самоопределению и самоуправлению вопросов нет, но новый правовой порядок строился на трех чудовищных упрощениях: самоопределение предполагало независимость ровно в тех границах, что были у колоний на момент выхода из-под власти метрополии; самоопределение применялось ко всему населению территории, но не к живущим там меньшинствам; право формировать новые государства касалось только народов, населяющих колонии, то есть географически отдаленные территории, где жили относящиеся к другому этносу группы людей.

В результате мощный потенциал самоопределения как основания для изменения границ был существенно ограничен. Независимость предлагалась исключительно колониям — и больше никому. В сочетании с новым правилом о территориальной неприкосновенности это значило, что государства, включая получившие независимость колонии, будут иметь нерушимые границы вне зависимости от того, нравится ли это населению. Это была игра в музыкальные стулья, и музыка умолкла в 1945 году: если твой народ уже контролировал государство, он мог его сохранить, а если колонию, то она становилась государством и доставалась этому народу. И тут очень не повезло курдам, косоварам, тибетцам и остальным сообществам, которые были в меньшинстве в стране, которая получила право защищать свою территориальную неприкосновенность от внутренних соперников.

В отличие от населения колоний, национальные меньшинства встроены в государство, но часто страдают от дискриминации. Уйгуры, которых

сажают в лагеря перевоспитания и запрещают им исповедовать свою религию и говорить на родном языке, конечно, не жители колонии, но вряд ли эта деталь их так уж сильно волнует. Даже в странах, соблюдающих права человека, меньшинства могут постоянно проигрывать на политическом уровне.

Но международное право и мировой порядок дают меньшинствам не очень много способов бороться против угнетения мирными средствами. Без права выхода из состава государства какую сделку они могут заключить? Подобные «внутренние колонии» могут иметь сложно устроенную демографию (хань живут рядом с уйгурами в Синьцзяне, сербы — с албанцами в Косово), так что отделение будет значить, что какие-то люди в любом случае окажутся не с той стороны границы. Другое дело, что без установления новой границы чисто математически еще больше людей застрянут в государстве, частью которого они себя не чувствуют.

Творцам нового мирового порядка казалось, что необходимы жесткие ограничения в том, что касается самоопределения (как в бывших колониях, так и в обретших независимость государствах). Если таких ограничений нет, все новые и новые группы будут стремиться к самоопределению, оспаривать действующие границы — и никакой стабильности в этом случае не добьешься. Но, как показывает история, это явное преувеличение.

Элиты многих стран боятся, что право на отделение приведет к бесконечному распаду. Но это необязательно так. Когда группе людей дают выбор, причины оставаться интегрированными

могут оказаться более вескими, чем аргументы в пользу отделения, и именно поэтому Квебек, Шотландия и Новая Каледония проголосовали за то, чтобы остаться в составе Канады, Великобритании и Франции. Когда государства соглашаются запустить политический процесс, который может привести к разделу территории, насилие случается редко. Куда чаще насилие, связанное с проблемами сепаратизма, исходит от государства, которое сопротивляется отделению.

Из насилия, связанного с сепаратизмом, вырос один современный способ решения территориальных проблем, но если вы ищете мирных путей, он вам вряд ли понравится. «Отделение во имя спасения» позволяет выйти из состава государства, чтобы избежать масштабной дискриминации и ущемления прав. И тут даже внешнее вооруженное вмешательство может быть оправданно, как произошло в Косово в 1999 году, когда НАТО бомбило Сербию, чтобы защитить косоваров. Но этим гуманным принципом можно злоупотребить, что мы и видим на примере заведомо ложных заявлений Владимира Путина по поводу Украины. При этом он порождает ужасную вывернутую логику: сепаратистам оказывается выгодно, чтобы преследование их народа было как можно более жестоким.

Более того, «отделение во имя спасения» — это не мирный путь. Косово — отрезвляющий пример того, насколько остро необходим именно мирный процесс: косовары заслужили право на свое государство, и они заслужили его до войны, миллиона беженцев и тысяч трупов, а не из-за них. Косовары верили в это, а

иначе почему они начали сражаться? Если вы с этим согласны, то не может не вызывать тревогу, насколько узким оказывается горлышко, через которое должны пройти люди, чтобы быть услышанными мировым сообществом, не говоря уже о том, чтобы получить право на отделение. Каким узким и каким кровавым.

Сепаратизм, безусловно, провоцирует волнения, хотя бы потому, что элита и большинство не хотят видеть, как их государство разделяется, и многие готовы сражаться против даже самого мирного варианта отделения. Если главная цель — сохранение стабильности, то подавлять стремление людей к большей независимости и даже поддерживать государства, которые их угнетают, может быть грустно, но необходимо. В этом суть сделки, которую предлагает существующий глобальный миропорядок. Но если эта сделка перестает работать и миропорядок, основанный на правилах, больше не может предложить стабильность, то в чем смысл? Насилие часто случается между людьми, которые хотят управлять собой сами, и государствами, которые пытаются не дать им этого сделать; создание мирных способов урегулирования этих процессов может в итоге снизить уровень насилия и дать большую стабильность.

* * *

Один из примеров такого мирного подхода — это плебисцит. Сообщества внутри государства могут заявить о необходимости провести референдум на тему отделения определенной части территории. Если они выигрывают большинством голосов (или

даже квалифицированным большинством в две трети голосов), то государство обязано начать переговоры о независимости. Эта модель напоминает плебисциты, которые проводились после Первой мировой, и процесс, который Верховный суд Канады предложил квебекским сепаратистам в 1990-х. Она также применима к тому, что в Каталонии называют «правом решать».

Модель самоопределения с помощью плебисцита имеет явные преимущества. Итоги будут зависеть не от этнической или религиозной принадлежности участников, но от демократического согласия — активисты должны уговорить своих соседей. И если дать тем, кто хочет плебисцита, право определять, какую территорию они хотят получить по результатам голосования, это позволит уйти от существующего в государстве территориального деления. А оно часто напрямую связано с возможностью меньшинств претендовать на отделение, просто потому что многие государства подтасовывают внутренние границы так, чтобы не получалось регионов, где эти меньшинства преобладают. (Например, курды в Турции преобладают на юго-востоке, но Турция не делится на штаты и провинции.)

Но модель, которая не полагается на существующие границы, нуждается в других способах устанавливать рубежи. Один из вариантов — требование к минимальному размеру населения, чтобы не происходило микроотделений. Например, можно установить минимальный порог в миллион человек на территории, но и этот порог обсуждаем: если его понизить, это будет выгодно большему количеству

сообществ, если повысить — положительное решение будет иметь больший политический вес. Наконец, плебисцит, который ведет к обговоренному выходу из состава государства, должен быть оформлен как право человека, основанное на демократическом желании, а не то, чего группа людей может добиться, только спасаясь от жестоких преследований.

Есть и другие примеры. Отделение может быть основано и на существующих территориальных единицах, как, например, происходило в Великобритании, где этот процесс разными путями шел в Шотландии и Северной Ирландии. Правительства могут выбирать свой собственный подход, в котором право на отделение определяется в соответствии с их конституционными традициями. Но для начала стоит отменить законы, которые криминализуют сепаратизм или провозглашают неделимость территории страны. Все работающие модели исходят из того, что нужно брать в расчет устремления местного населения. А не делать этого — и значит, ставить меньшинства в зависимость от населения всей страны — все равно что заново подтверждать существующие границы.

Какая бы модель ни была выбрана, другие государства должны быть свободны в своем праве признавать сообщества, которые достигли мирного отделения, или поддерживать их в их борьбе против своего правительства. Но это не равнозначно праву на военное вмешательство: защита государств от внешних угроз — это основная функция мирового правопорядка. Войнам, основанным на фальшивых притязаниях на освобождение — как та, которую развязала Россия в Украине, — нужно всегда давать

отпор. «Право решать» — это требование в рамках защиты прав человека, а не запрос на военное вмешательство со стороны.

Идея не в том, чтобы дать толчок бесконечной череде отделений. Настоящая ценность «права на выход» в том, что меньшинства получают рычаг давления, возможность обсуждать, на каких условиях они выходят или, наоборот, остаются в составе того или иного государства. Создание таких рычагов может служить куда более надежным залогом мира и стабильности, чем сегодняшний косный, распадающийся миропорядок.

Самые несчастные жертвы этого миропорядка — миллионы беженцев, вынужденных спасаться не от внешнего захватчика, а от собственных правителей, — могут свидетельствовать о том, что на самом деле значит эта хваленая стабильность. Так же, как и сотни миллионов тех, кто не убежал, но остается в том, что мы зовем миром, но не можем назвать справедливостью: в своих домах, но в чужой стране.

Мир — опасное и несправедливое место, и нет никакой уверенности, что нерушимые и неизменные границы делают его безопаснее и справедливее. То, что мы ежедневно наблюдаем в Украине, Сирии, Камеруне, Мьянме, Эфиопии и в дюжине других стран, где льется кровь, еще раз доказывает: как бы ни пугали нас перемены, Карр был прав — мы либо придем к этому мирно, либо через войну.

Автор: Тимоти Уильям Уотерс

Оригинал: *How to Move Borders Without a War*, *The Atlantic, October 20, 2022*

Перевод: Вера Нифлер

1. Выход территории из состава государства, как правило, федеративного. Термин появился во время Гражданской войны в США.