



Институт  
Современного  
Развития

## Глобальные риски и вызовы-2019

С. Кулик

В начале мая 2019 г. американский Совет по международным отношениям (СМО — Council on Foreign Relations) объявил результаты четвертого ежегодного опроса членов Совета Советов (Council of Councils) о глобальных вызовах. По традиции опрос проводится с середины декабря до окончания первой недели января, а результаты публикуются вместе с комментариями участников только в мае.

Совет Советов является неформальной площадкой для обмена мнениями между ведущими экспертными организациями, которые занимаются мировыми и региональными проблемами и тенденциями, внешнеполитическими и внешнеэкономическими действиями государств и международных структур. С момента запуска этого формата в 2012 г. в него вошли по одному исследовательскому центру из стран «Группы двадцати» с последующим незначительным прибавлением, в том числе от других государств<sup>1</sup>. При общем одобрении тогда от России был выбран Институт современного развития (ИНСОП).

---

<sup>1</sup> Среди участников Совета: Институт международной политики им. Лоуи (Австралия), Центр европейских политических исследований (Бельгия, от Европейского Союза), Фонд Жетулиу Варгаса (Бразилия), Королевский институт международных отношений (Chatham House, Великобритания), Институт международных отношений и безопасности (Германия), Институт национальных исследований в области безопасности (Израиль), Институт международных отношений (Италия), Центр международных управленческих инноваций (Канада), Шанхайский институт международных исследований (Китай), Мексиканский совет по международным отношениям, Школа международных исследований им. С. Раджаратнама (Сингапур), Совет по международным отношениям (США), Форум по глобальным отношениям (Турция), Французский институт международных отношений, Институт Восточной Азии (Южная Корея),

В опросе фигурируют десять ключевых, по мнению участников, вызовов планетарного охвата. К их числу отнесены:

- международный терроризм;
- межгосударственные конфликты с жестким (violent) применением силы;
- внутренние конфликты с жестким (violent) применением силы;
- сбои в глобальной экономической системе;
- изменение климата;
- распространение ядерного оружия;
- просчеты в содействии международному развитию (речь идет прежде всего о внешней помощи социально-экономическому развитию — особенно бедных стран);
- неопределенности в киберпространстве;
- барьеры в расширении мировой торговли;
- промахи в обеспечении глобальной безопасности здоровья.

Совет Советов в своей работе больше ориентируется на категорию «нетрадиционных угроз» мирового охвата (в указанном списке к ним относятся четвертый, пятый, седьмой-десятый вызовы, но диапазон дискуссий Совета шире, он распространяется на миграцию, международную преступность, продовольственную безопасность и др.). В силу новизны масштабов и характера в эту категорию также включен международный терроризм, стоящий особняком от остальных.

«Традиционные угрозы» безопасности военно-политического, силового порядка (второй, третий и шестой вызовы) не могут игнорироваться участниками, чьи институты активно занимаются данной категорией. Тем более, что эти две категории угроз и вызовов все заметнее пересекаются, а их взаимосвязям уделяют повышенное внимание международные эксперты и представленные в Совете «мозговые центры».

Ранее мнения собирались по четырем блокам вопросов — о результативности международного сотрудничества в целом и по преодолению этих вызовов в уходящем году, о приоритетах

сотрудничества и о возможности определенных «прорывов» (breakthrough) в таком сотрудничестве в году наступающем. Позднее список пополнился двумя вопросами реформистского порядка. Сейчас он включает следующие задания:

- Как показало себя международное сотрудничество в целом в уходящем году?
- Как мировое сообщество сумело ответить на каждый из десяти вызовов в прошедшем году?
- Какое место по приоритетности нужно отдать каждому из вызовов в наступающем году?
- У каких из этих вызовов есть наибольшие шансы на прорывы для эффективного ответа в наступающем году?
- Какая одна реформа даст наибольшую отдачу в укреплении международного сотрудничества по каждому вызову в наступающем году?
- Какая одна реформа или новая инициатива позволит в наибольшей мере улучшить мировой порядок в наступающем году?

Оценки сотрудничества разбиты на шесть категорий — провальное (failed — F), слабое (poor — E), посредственное (mediocre — D), скромное (decent — C), хорошее (good — B), успешное (successful — A). Категории А—Е, в свою очередь, ранжированы на три подгруппы — например, С+, С и С-.

Ответ на первый вопрос о международном сотрудничестве в целом получил оценку С. Несмотря на ее «скромность», она чуть повысилась с С- в предыдущие два года.

В презентации доклада такую усредненную оценку СМО кратко объяснил тем, что в 2018 г. мировой порядок продолжил ослабевать и вновь высветил отсутствие глобального лидерства и воли для преодоления данного тренда. Один из ключевых факторов последнего — «более выраженная националистическая (nationalist) ориентация Соединенных Штатов». Президент США сохранил курс на осуществление своей предвыборной программы «Америка прежде всего», продолжил испытывать на прочность «солидарность Запада» и нагнетать напряженность в мировой торговле, в том числе с Китаем, все дальше отходил от попыток вернуть «американское лидерство» в мировых делах.

Продолжая объяснение позиции участников опроса, СМО отметил, что с оглядкой на эти процессы дополнительные пол-балла за прошлый год были заслужены отчасти из-за того, что результаты года вполне могли бы быть более печальными и он все же дал определенные надежды на некоторый прогресс в будущем. К тому же, что немаловажно, целый ряд стран даже без участия США решились не ослаблять усилия для преодоления серьезных транснациональных угроз и вызовов — например, изменения климата и торговых неурядиц. Знаковый пример — заключение одиннадцатью странами нового Транстихоокеанского торгового соглашения вместо старого с подписью предыдущей американской администрации и с сохранением буквы и духа документа о расширении свободы торговли.

СМО также напоминает об определенных подвижках на треке нераспространения ядерного оружия (особенно с учетом саммита США-КНДР), о заметных результатах в борьбе с Исламским государством (запрещено в России), об одобрении Генеральной Ассамблеей ООН важных документов по беженцам и миграции и др.

По эффективности сотрудничества в преодолении отдельных вызовов десятка ранжировалась (по нисходящей) так: глобальная безопасность здоровья (В-); международное развитие (С+); международный терроризм (С+); глобальная экономика (С+); межгосударственные конфликты (С+); мировая торговля (С); киберпространство (С); изменение климата (С); распространение ядерного оружия (С); внутренние конфликты (С-). Здесь снова небольшое улучшение. По сравнению с предыдущим опросом, на сей раз повышены или не понижены баллы работы по семи вызовам. Чего не скажешь о борьбе с терроризмом и с изменением климата, а также о позитивных подвижках в мировой экономике — по ним оценки несколько упали. Все вызовы оценены в категориях В и С, но бывали времена и похуже. Возьмем для примера первый опрос по результатам 2015 г.: тогда из категории С в D перешли мировая торговля и внутригосударственные конфликты.

Вместе с тем, больше в виде исключения, работа по некоторым вызовам переводила их в «высшую лигу» — А. Так случилось с изменением климата в опросе за 2015 г. — прежде всего, за счет подписания тогда в Париже почти всеми странами исторического

соглашения. Но повторим, что это исключение. То же самое относится к баллам В и В+, которые не были поставлены по итогам последних двух опросов, а ранее (за 2016 г.) балл В получили только борьба с изменением климата и усилия по борьбе с эпидемиями в рамках обеспечения глобальной безопасности здоровья.

Какие приоритеты в преодолении вызовов в 2019 г. виделись на его рубеже? Снова представим их по нисходящей:

- борьба с изменением климата;
- глобальная экономика;
- распространение ядерного оружия;
- межгосударственные конфликты (подавляющее большинство участников, в отличие от ИНСОРа, причисляет к ним украинский конфликт; в это список также включены конфликты между Саудовской Аравией и Йеменом, в Южно-Китайском море и др.);
- внутренние конфликты (прежде всего сирийский, а также в Афганистане и др.);
- киберпространство;
- международный терроризм;
- мировая торговля;
- проблемы международного развития;
- глобальная безопасность здоровья.

Здесь мы оставляем за читателем возможность самостоятельно толковать такую расстановку приоритетов. Отметим лишь, в качестве «информации для размышления», некоторые интересные перемены. Так, если на 2016 г. борьба с международным терроризмом шла первым пунктом, через год переместилась на второе место, а на 2018 г. — на третье, то теперь она оказалась на седьмом месте. За один год проблема распространения ядерного оружия упала на две позиции — с первого места на 2018 г. до третьего в нынешнем году. В то же время резко поднялись темы упорядочения мировой экономики (с шестого места на второе) и борьба с изменением климата (с пятого на первое). Успокаивающе действуют оценки обеспечения глобальной безопасности здоровья: этот вызов три года находится на последнем, десятом месте.

Четвертый блок суждений касается шансов на «прорывы» по преодолению десятки вызовов в 2019 г. По нисходящей складывается следующая картина:

- глобальная безопасность здоровья;
- мировая экономика;
- международный терроризм;
- международное развитие;
- мировая торговля;
- распространение ядерного оружия;
- киберпространство;
- межгосударственные конфликты;
- изменение климата;
- внутригосударственные конфликты.

Здесь, наоборот, в лидерах последних опросов находится глобальная безопасность здоровья, что вполне логично. На этом треке легче найти взаимопонимание почти всех государств и ведущих игроков и их готовность что-то сделать сообща. Примерно стабильные позиции (четвертое место) сохраняет содействие международному развитию, также благодаря наличию широкого поля для компромиссов и готовности к сотрудничеству.

Определенное беспокойство вызывают последние заметные перемещения проблемы изменения климата — со второго места в 2018 г. аж на девятое. По всей видимости, эта оценка отчасти объясняется неутешительными результатами прошлого года и пониманием, что все сложнее обеспечивать серьезной настрой мирового сообщества в этом отношении и финансирование одобренных программ.

Пример борьбы с изменением климата свидетельствует, что, как и в предыдущих опросах, приоритетность и востребованность мало совпадают с выполнимостью. Несложно зафиксировать, что существенный зазор здесь касается большинства вызовов. При этом наибольшие шансы для прорыва имеют преимущественно «нетрадиционные угрозы» безопасности жителей планеты, представленные в первой пятерке. А в приоритетах — традиционные вызовы (три из первой пятерки). Без излишних надежд на разрешение

межгосударственных и внутренних конфликтов, что характерно и для предыдущих опросов.

Настораживает повышение планки пессимизма по поводу возможностей для достижения видимых результатов по таким центральным вызовам, как нейтрализация угроз из киберпространства, изменение климата, не говоря о внутри- и межгосударственных конфликтах с применением военной силы. Так, несмотря на угрозы из киберпространства, которые уже не первый год во многих ведущих государствах подняты на высшие строчки в перечнях вызовов для национальной безопасности, сохранение тренда на рост противоречий между группами государств все заметнее осложняет поиск достойных компромиссов.

Тем не менее, стоит подчеркнуть, что впервые за время опросов первые два места и в третьем, и в четвертом блоках заняли такие близкие к теме безопасности человека нетрадиционные вызовы и возможности для прорыва, как глобальная безопасность здоровья и мировая экономика. Раньше на первом-втором местах в обоих блоках стояли вызовы для «традиционной безопасности» — распространение ядерного оружия и межгосударственные конфликты (вместе с международным терроризмом).

Некоторое удивление вызывают довольно высокие ожидания по поводу нераспространения ядерного оружия — пятое место в четвертом блоке. Несмотря на то, что в период проведения опроса уже было более-менее понятно, что судьба Договора о ракетах средней и меньшей дальности решена — с соответствующими вероятными и нежелательными следствиями для режима нераспространения. Не говоря о происходящем торможении диалогов на других треках нераспространения — не только с Северной Кореей.

Как бы ни относиться к оценкам и усилиям Совета Советов, полезно обратить внимание на следующее, о чем мы в ИНСОРе ведем речь не первый год. Повторим.

Российскому экспертному сообществу необходимо активнее заниматься анализом и прогнозированием глобальных общих вызовов хотя бы на короткую перспективу. Даже несмотря на отсутствие серьезного среднесрочного планирования собственного развития. В последнее время такая работа оживилась, но с заметным доминированием «традиционных угроз» безопасности, связанных с

межгосударственными и внутренними конфликтами, а также опасностями международного терроризма. За бортом по-прежнему находится категория «нетрадиционных угроз». Разумеется, есть и исключения (например, работы ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН), но они не перешли в «правило», что необходимо такой ведущей державе, как Россия, от которой требуются комплексные предложения по новой глобальной повестке в быстро меняющемся мире.

Речь также идет о самостоятельных междисциплинарных исследованиях, о постоянном и широком присутствии на международных площадках, занимающихся проблематикой угроз на стыке разных дисциплин. Не будем забывать, что не только на Западе, но и в ряде ведущих развивающихся экономик (включая Китай) на растущий спрос государственных и деловых структур все шире реагируют государственные и частные исследовательские центры, усиленные изысканиями «мозговых трестов» крупных корпораций и бизнес-ассоциаций и созданием совместных фондов и иных форматов — с охватом проблем глобального порядка.

Напомним, что до совсем недавнего времени прогнозированием глобальных трендов и рисков практически в одиночку занимались американцы. Затем подключились европейские аналитические центры (в том числе по заказу Евросоюза) и развивающиеся экономики (среди которых практически все наши партнеры по БРИКС). Такие прогнозы, хоть часто или частично не оправдывающиеся (особенно по части «традиционных угроз»), все же содействовали выявлению новых рисков. Но главное, что они нацелены на своевременную адаптацию национальных правительств и партнерских объединений к потребностям преодоления возникающих вызовов и на участие в перенастройке международного сотрудничества для выполнения этой задачи.

Российскому экспертному сообществу вполне по силам внести весомый интеллектуальный вклад в общемировую дискуссию. Не будем забывать, что украинский и ближневосточный конфликты отнюдь не мешают западным странам все плотнее заниматься китайским треком под углом вероятных рисков вне сферы традиционной безопасности, а Пекину — отвечать тем же. Нам тоже стоит выстраивать приоритеты исследований глобальной сцены более сбалансированно.