

Короткий огляд

Глобальне управління – колективне розв’язання спільних проблем на міжнародному рівні – перебуває у критичному стані. Після Другої світової війни інституції глобального управління досягли значних успіхів, але сьогодні міжнародні організації та уряди країн уже не в силі розв’язати численні складні міжнародні проблеми.

Унаслідок швидкої глобалізації ризику для міжнародної системи зросли до такого рівня, що колишні локальні загрози вже не можна територіально обмежити, тому вони потенційно загрожують глобальній безпеці та стабільності. На початку XXI століття головною загрозою стали етнічні конфлікти, інфекційні хвороби і тероризм, а також нові глобальні виклики, зокрема зміна клімату, енергетична безпека, дефіцит води та продуктів харчування, міжнародні потоки мігрантів і нові технології.

Глобальне управління мусить бути ефективним з огляду на три чинники швидкої глобалізації. *Взаємозалежність* віддавна є ознакою економічної глобалізації, проте швидке економічне зростання Китаю, Індії, Бразилії та інших країн вивело економічну взаємозалежність на новий рівень. Тісний зв’язок між зміною клімату та питанням ресурсів, економічна криза і державна нестабільність – “точки перетину” майбутніх ризиків – свідчать про *взаємопов’язаність* сучасних викликів у міжнародній сфері. *Національні та міжнародні виклики переплетені* у кількох згаданих вище проблемах. Внутрішня політика накладає тісні обмеження на міжнародну співпрацю та зводить нанівець можливості досягнення компромісу.

Перехід до *багатополярного світу* погіршує перспективи дієвого глобального управління у найближчі 10 років. Зростає економічний вплив нових світових держав, а отже, і їхня політична

роль далеко поза межами їх кордонів. Влада переходить не тільки від визнаних держав-лідерів до перспективних країн і (частково) до країн, які розвиваються, а й до недержавних акторів. З огляду на різні позиції та недовірливе ставлення до глобального управління, яке вважається західним поняттям, важче буде ефективно боротися з викликами, кількість яких невпинно зростає.

- **Бразильці** усвідомлюють необхідність перерозподілу влади між розвинутими державами та країнами, які розвиваються. Деякі фахівці, до яких ми звернулися, вважають, що Бразилія підтримує державоцентристський мультилатералізм.
- Чимало наших **китайських** співрозмовників визнають нагромадження глобальних викликів та суттєвих хиб у міжнародній системі, але наголошують, що Китай має розв'язувати внутрішні проблеми. Китайці розглядають можливість існування “більшої структури”, яка згуртує різні новостворені організації та групи. Вони переконані, що “Велика двадцятка” вже зробила крок до цього, проте сумніваються, що відмінності між Північчю й Півднем не перешкоджають співпраці з питань, не пов'язаних з економікою.
- Для представників з регіону **Перської затоки** питання полягає в тому, які глобальні інституції можуть забезпечити взаємовигідний розподіл повноважень. Вони скаржаться, що немає потужних регіональних організацій.
- **Індійці** переконані, що міжнародні організації “явно недосконалі”, і стурбовані тим, що “в Азії немає внутрішньої рівноваги, яка б могла гарантувати стабільність”. Вони вважають, що Індія має невдале розташування, щоб долучитись до розвитку азійських регіональних інституцій, оскільки лідером у цьому регіоні є Китай.
- На думку **російських** фахівців, з якими ми радилися, на 2025 рік світові держави залишатимуться потужним джерелом впливу, але відкриється більше можливостей для міждержавної співпраці. Росіяни стурбовані недостатнім рівнем “тихоокеанської безпеки”. Сполучені Штати, Європа та Росія

можуть налагодити тісніші відносини, а Китай, який “має найбільш розвинену економіку”, стане головним чинником світових змін.

- Представники *Південної Африки* дійшли висновку, що глобалізація підсилює регіоналізацію, а не створює єдине глобальне наднаціональне міждержавне об'єднання. Вони бояться, що кількість тих, хто програє через глобалізацію, перевищить кількість тих, хто від неї виграє.

Щобільше, влада переходить не тільки до багатопольярного світу, а й до *недержавних акторів* – прихильників або й противників співпраці. Доброю ознакою є те, міждержавні неурядові організації, об'єднання громадянського суспільства, церкви та релігійні організації, багатонаціональні корпорації, інші комерційні установи та групи за інтересами змогли змінити порядок денний і мобілізувати населення не менш ефективно, – а часом і успішніше, – ніж це вдалося державам. Ми прогнозуємо, що ця тенденція збережеться. Проте ворожі недержавні актори, як-от кримінальні організації та терористичні мережі, озброєні сучасними або новітніми технологіями, можуть становити постійний ризик і серйозну загрозу для безпеки. Окрім того, багатьом країнам, які розвиваються і надалі відіграватимуть важливу роль у регіоні та світі, бракує недержавних акторів, які б могли допомогти цим країнам подолати міждержавні виклики.

Інституції глобального управління якоюсь мірою пристосувалися до нових проблем, але мотивація чи рівень їхніх дій є заниженими. Найімовірніше, що у цій ситуації зовнішній вплив не менший за ініціативу самих інституцій.

Виникнення *неформальних угруповань* провідних держав (як-от “Велика двадцятка”), перспективи регіональної співпраці, зокрема у Східній Азії, численні корисні здобутки недержавних акторів для міжнародної співпраці навряд чи стануть постійною альтернативою для відкритих багатосторонніх інституцій, чия діяльність чітко регламентована. Багатосторонні інституції можуть забезпечувати такі суспільні блага, на які не спроможні жодні саміти, недержавні актори та регіональні мережі. Наші іноземні співрозмовники закликали до ухвалення рішень, які б увесь світ визнав легітимними,

правил, які встановили б прогнозовані моделі взаємної поведінки, а також узгоджених методів розв'язання суперечок і відшкодування збитків у торговельних справах.

Ми прогнозуємо, що навіть досить гнучкі розгалужені схеми управління швидше за все не зможуть успішно впоратися з загрозливою кількістю міждержавних і глобальних викликів без масштабних інституційних реформ і нововведень. Проблеми, які чекають на глобальний устрій у наступні кілька десятиліть, перевищують можливості теперішніх інституцій.

Багато дослідників звертають увагу на посилення нестабільності в багатьох країнах, які розвиваються і мають низький рівень доходу, а також на ймовірність загострення конфліктів, зокрема в районах, де ніколи не припинялася громадянська війна. Управлінню міжнаціональними конфліктами навряд чи під силу врегулювати внутрішні суперечки чи запобігти колапсові таких густонаселених країн, як Ефіопія, Бангладеш, Пакистан або Нігерія. Афганістан, населення якого становить близько 28 мільйонів людей, та Ірак, де проживає 30 мільйонів, є найскладнішими в історії випадками врегулювання конфліктів через високу густоту населення, і ситуація там може ускладнитися.

Регіональні організації провели небагато масштабних операцій у нестабільних країнах, які потребували гуманітарної або миротворчої допомоги. Нові світові держави переймаються наслідками проактивного регулювання державної нестабільності, однак, зважаючи на зростання їх глобальних інтересів, можна очікувати від них більшої політичної та економічної заангажованості.

До прикладу, політика запобігання часто передбачає пряме політичне втручання, погрозу використати військову силу як крайній метод або навіть її застосування. Небажання та супротив прямому вторгненню, яке може знехтувати державним суверенітетом, стримує спроби запобігти конфліктові. Багато фахівців із нових світових держав вважають, що керівництво країни з особливою підозрою поставиться до будь-якого втручання "Заходу".

Ще одну групу проблем – як-от розпоряджання енергією, продуктами харчування та запасами води – видається найменш можливим ефективно розв'язати без важливих нововведень в управлінні.

Незалежні міжнародні установи реагують в окремих випадках, особливо під час надзвичайних ситуацій гуманітарного характеру в окремих країнах. Проте не існує універсальної структури, яка б займалася взаємопов'язаними проблемами продовольства, води та енергії. Це становить серйозний ризик, адже нестача ресурсів може завдати удару відкритій міжнародній системі. Боротьба за ресурси, під час якої потужні держави прагнуть забезпечити собі надійні запаси, здатна розірвати співпрацю в інших галузях. Від дефіциту найбільше постраждають бідні країни, де в найгіршому випадку спалахнуть внутрішні або міждержавні конфлікти, які дестабілізують регіон.

Інші, ще не нагальні, проблеми – міграція, можливе освоєння Арктики і загрози біотехнологічної революції – можуть стати актуальними та потребувати ширшої співпраці. Ці питання нелегко вирішити в рамках багатосторонньої співпраці, оскільки вони вимагають запобіжних заходів. У сучасних умовах нелегко налагодити тіснішу співпрацю з цих питань, які наразі не становлять ризику.

Можливі сценарії

Ми доповнили текст доповіді *белетризованими* сценаріями, які можуть справдитися, якщо (як ми припускаємо) розгалужені системи управління намагатимуться стримати натиск загрозливої кількості майбутніх міждержавних і глобальних проблем. Сценарії ілюструють різноманітні зміни, які можуть відбутися впродовж наступних 15 років. Подане нижче підсумовує можливі варіанти розвитку подій у міжнародній системі, перед якою постануть нові виклики. Ми вважаємо, що неперебудована система глобального управління приховує небезпеку, яка лише зростатиме. Кризи – доки не сягнуть значного масштабу – можуть дати поштовх для ширших нововведень і системних змін. Тривала бездіяльність підвищує ризик цілковитого краху.

Сценарій номер один: Ледь тримаючись на плаву

Цей сценарій вважається найбільш правдоподібним у наступні кілька років. Згідно з ним, жодна криза не матиме такого масштабу, щоб загрожувати міжнародній системі, незважаючи на повільний розвиток колективного управління. Кризи долатимуться за допомогою принагідних чи тимчасових схем, або ж новостворені інституції старатимуться обійти їх найбільш загрозливі аспекти. Діяльність офіційних організацій здебільшого залишиться незмінною, а країни Заходу змушені будуть узяти на себе неспівмірний тягар “глобального управління”, оскільки країни, які розвиваються, запобігатимуть внутрішнім заворушенням. Ця картина майбутнього нестійка, адже розрахована на те, що жодна криза не зможе зруйнувати міжнародну систему.

Сценарій номер два: Фрагментація

Могутні держави та регіони намагаються відгородитися від зовнішніх загроз. Азія буде економічно самодостатній регіональний устрій. Світові комунікації гарантують, що глобалізація не зникне, проте її темп значно сповільниться. Європа зверне погляд на внутрішні проблеми – зокрема сьогодні там побільшало тих, хто не задоволений рівнем свого життя. Збільшення працездатного населення поставить США у кращі умови, але підвищить фінансові навантаження, якщо дефіцит бюджету та довготривалі кредити не буде погашено.

Сценарій номер три: “Європейський концерт”^{} повертається*

За цим сценарієм, серйозні загрози для міжнародної системи – можливо, небезпека економічної катастрофи або масштабний конфлікт – спонукають до тіснішої співпраці з глобальних питань.

^{*} “Європейський концерт” – структура міждержавних відносин у Європі, яка склалася після війн Наполеона I (1799–1814, 1815) і проіснувала до Першої світової війни. Її принципи були закладені рішеннями Віденського конгресу (1814–1815) та базувались на спільній згоді наймогутніших європейських монархій стосовно територіального і політичного статусу-кво в Європі, що виключало можливість появи одного безсумнівного лідера. – *Прим. упоряд.*

Можлива істотна реформа міжнародної системи. Цей сценарій не такий імовірний у найближчому майбутньому, як попередні варіанти, але він гарантує найкращі результати в перспективі, оскільки буде стійку міжнародну систему, яка розширить співпрацю з численних питань. США більше діляться владою, Китай та Індія дедалі частіше беруть на себе спільну відповідальність, а глобальна роль ЄС зростає. Стійкі домовленості поступово виникатимуть упродовж тривалого періоду звуження економічних прогалів і вирівнювання доходу на душу населення.

Сценарій номер чотири: Ігрова реальність: конфлікт став козирем, який побиває співпрацю

Цей сценарій найменш правдоподібний, але його не слід відкидати. Міжнародній системі загрожують часті внутрішні заворушення, особливо у нових світових державах (як-от Китай). Натиск націоналізму під приводом прагнення середнього класу до “хорошого життя” робить становище безпорадним. Посилюється боротьба за ресурси та споживачів, і водночас зростає напруга між Сполученими Штатами й Китаєм, а також між деякими членами БРІК. Ядерна гонка озброєнь на Близькому Сході може завдати нищівного удару подальшому глобальному розвитку. Глобальні інституції неможливо реформувати через підозри та напругу; перспективні регіональні проекти, особливо в Азії, теж зводяться нанівець.