

02.04.21

ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА ИЛИ НЕ БРОСАЙТЕСЬ КАМНЯМИ, ЖИВЯ В СТЕКЛЯННОМ ДОМЕ

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США 26 МАРТА - 1 АПРЕЛЯ



После двух многодневных зарубежных поездок внешнеполитического руководства США, прошедшая неделя выдалась относительно спокойной. В отсутствие ежедневных пресс-брифингов единственным серьезным информационным поводом от Госдепартамента стала публикация 30 марта ежегодного Странового доклада о практиках по обеспечению прав человека (Country Report on Human Rights – HRR). Содержащий обзор по почти 200 странам мира, Доклад, однако, намного больше говорит о самих США, чем о разбираемых в нем нарушениях иностранных правительств.

Парадоксальность Доклада

Подготовка HRR является серьезным мероприятием, охватывающим весь внешнеполитический аппарат США. Он собирается на протяжении года дипломатическими миссиями США и формируется в единый документ Бюро по демократии, правам человека и условиям труда Госдепартамента. Во внутренней отчетности за 2010 год HRR был назван вторым (после Доклада о незаконном обороте наркотиков) по затратам ресурсов министерства среди всех подготовленных документов.

При этом нередко подчеркивается отсутствие практической ценности данного документа. «Обычно худшие нарушители в области прав человека не обращают никакого внимания на доклады Госдепартамента. Они просто продолжают делать то, что всегда делали, - заметил в 2016 году Дов Захейм, бывший заместитель министра обороны (2001-2004), комментируя дипломатическое обострение с Марокко после от

публикации очередного HRR. – [...] он педантично измеряет все государства по единым шаблонам. Причем делает это по западным – точнее именно американским – стандартам, как будто те, кто им не соответствуют, менее цивилизованные. Редьярду Киплингу это бы понравилось. [...] Да и сам Госдепартамент, похоже, не обращает на свои доклады внимания. Иначе, как объяснить, что администрация [Обамы] запустила диалог с Кубой, не получив гарантий, что ситуация с правами человека, которая не изменилась ни на йоту, будет улучшена».

Более того, HRR из года в год становится источником раздражителей для американской дипломатии. Мировые правительства, вне зависимости от данных в докладе оценок, **традиционно** крайне негативно относятся к Докладу, называя его вмешательством во внутренние дела и критикуя за отсутствие саморефлексии (единственная страна, не упоминаемая в докладе, – это США). Последнее, к слову, стало поводом для весьма креативных ответов. Так, Китай ежегодно с 1998 года **готовит** свой Доклад о состоянии прав человека в США, публикация которого происходит одновременно с HRR.

И тем не менее, Госдепартамент уже в течение четырех десятилетий ежегодно тратит грандиозные ресурсы на производство продукта, который не только не приносит пользы, но и создает дополнительные проблемы. Источник такого противоречия лежит в истории появления и трансформации роли HRR, а вместе с ним и ценностной составляющей американской внешней политики.

Повышение прозрачности внешней политики

История HRR уходит корнями к 1970-м годам, когда после публикации в 1971 году т.н. «Pentagon Papers» (внутренних документов Пентагона, демонстрирующих систематическое предоставление Конгрессу недостоверной информации о войне во Вьетнаме) в США обострился общественный запрос на повышение прозрачности внешней политики. Реагируя на него, Конгресс развернул **масштабную** законотворческую деятельность по ограничению полномочий президента. В частности, в этот период был ужесточен контроль за использованием вооруженных сил без санкции Конгресса (War Powers Act 1973), введением чрезвычайного положения, необходимого для использования санкций (National Emergencies Act 1976), поставок вооружений иностранным правительствам (серия т.н. «Nelson-Bingham Amendments»). При этом одним из ключевых **обоснований** для увеличения общественного контроля стала критика администрации за двойные стандарты в области прав человека при реализации («находящейся в тени») внешней политики, ярким примером чего называлось проводимое в то время сближение с коммунистическим Китаем.

Слияние этих двух тенденций (увеличение контроля и критика в пренебрежении собственными ценностями) было отражено в **отчете** комитета по международным делам Палаты представителей «Права человека и мировое сообщество: призыв к лидерству США», подготовленном в 1974 году по итогам 15(!) слушаний с участием более 30(!) свидетелей. Отчет критиковал сотрудничество США с «недемократическими» правительствами и содержал рекомендации по исправлению ситуации, в центре которых лежал принцип привязки уровня двусторонних отношений к степени соблюдения прав человека. Рекомендации материализовались в 1976 году в виде поправок к Акту о международной помощи 1961 года. В них



впервые на законодательном уровне провозглашалось, что «основной целью внешней политики Соединенных Штатов является продвижение международно признанных прав человека», предписывалось выстраивать политику предоставления международной помощи и продажи вооружений таким образом, чтобы «избежать ассоциации США с репрессивными режимами», и, наконец, в качестве контроля за реализацией данного положения, вводилось требование о подготовке ежегодного доклада о состоянии прав человека в странах-получателях. В 1979 году последний пункт был распространен на все страны-члены ООН.

Примечательно, что такое проникновение ценностей в область внешней политики происходило при активных протестах со стороны Госдепартамента, возглавляемого в тот период Генри Киссинджером. «Мы обеспокоены тем, что, когда столь нюансированные вопросы превращаются в источник противостояния между государствами, необходимость обеспечения национального престижа разрушит даже самые достойные цели. Мы принципиально не поддерживаем попытки продвижения чувствительных для международных отношений вопросов прав человека посредством законодательства не потому, что мы их не поддерживаем, а потому, что такое законодательство всегда слишком негибкое, слишком публичное и слишком топорное, чтобы добиться того результата, на который оно направлено, - **предупредил** Киссинджер в своей речи 15 ноября 1976 года. – [...] Сегодня крайне важно, чтобы американцы осознали неотвратимость противоречия между моральными целями, которые по своей природе требуют универсалистского подхода, и постоянной необходимостью делать выбор, который диктуется различным приоритетом целей и ограниченностью ресурсов. Формулирование и реализация внешней политики, как и вся жизнь, является постоянным поиском баланса между нашими желаниями и нашими возможностями, между целями и способами их достижения».

Практические последствия для процесса формулирования внешней политики США не заставили себя ждать, и уже в 1981 году в журнале «Foreign Affairs» появилась статья за авторством сенатора от Техаса **Джона Тауэра** (1961-1985), в которой он **отмечал**:

«В результате принятого законодательства каждая более-менее значимая сделка о продаже вооружений сегодня оборачивается ожесточенными национальными спорами, выходящими за все границы разумного и не соответствующими значению самого предмета дискуссий. Зачастую положительные стороны сделки и долгосрочные последствия для внешней политики игнорируются, потому что законодатели просто в силу своей должности руководствуются внутривнутриполитическими соображениями. [...] Поскольку такие дебаты сопровождаются активным освещением в СМИ, законодатели склонны делать импульсивные комментарии прежде, чем у них появится время, чтобы внимательно изучить вопрос. В результате, они занимают позицию, от которой на холодную голову хотели бы и отказаться, но уже политически не могут себе этого позволить».

Трансформация внутреннего «отчета» перед Конгрессом в публичные наставления для всего мира

Со временем, впрочем, насажденный Конгрессом ценностный компонент внешней политики был сначала нехотя принят (в 1980-е годы доклады **критиковались** за крайнюю поверхностность и отсутствие негативных комментариев в отношении союзников), а затем поставлен во главу угла самими президентами, одновременно с



чем HRR из формального выполнения законодательных требований, превратился в публичный разбор «ошибок» и поучений всего мира. В 1990-е годы HRR стал одним из «наиболее распространенных и читаемых источников информации о состоянии прав человека в разных странах», особенно среди армии правозащитных организаций: его выводы стали почти полностью совпадать с ежегодными докладами Amnesty International. Если администрация **Билла Клинтона** действовала в условиях всеобщей эйфории победы демократических ценностей, когда никому в голову не могло прийти сомнение в авторитете США в качестве такого учителя, то ко второму сроку президентства **Джорджа Буша, мл.**, предсказанного Киссинджером диссонанс нельзя было **не заметить**. «Соединенные Штаты не могут позволить себе игнорировать проблемы с правами человека, или списывать их на культурные особенности. [...] США пристально следят за другими странами и готовы призывать к ответу лидеров, ответственных за неподобающее обращение с гражданами», - **провозгласил** HRR 2004 года, появившийся за несколько недель до публикации сенсационного расследования **Сеймура Херша** о пытках в «секретной тюрьме» ЦРУ Абу-Грейб.

Администрация **Барака Обамы**, пришедшая, в том числе, на волне критики Буша за аморальность внешней политики (во время избирательной кампании Обама обещал призвать к ответу всех причастных к пыткам) не отказалась от прежней практики публичных поучений, придумав при этом универсальный ответ на растущую критику в адрес HRR. «Мы подходим к [публикации доклада] с глубоким осознанием собственных недочетов, - **завил** в 2015 году Джон Керри. – Мы понимаем, что, когда речь идет о правах человека каждая страна, включая Соединенные Штаты, должна совершенствоваться. Путь к уважению во всем мире всегда начинается с нас самих». За этими красивыми словами, впрочем, не последовало серьезных практических действий (ни один человек, причастный к пыткам, не был наказан), а в 2017 году газета Washington Post **заключила**, что «провалы Обамы в области прав человека проложили дорогу для Трампа».

В последние годы на фоне растущей поляризации американского общества HRR, всегда вызывавший проблемы в международном пространстве, стал источником разногласий и внутри самих США. Так, Госдепартамент под руководством **Майка Помпео** в HRR 2020 года бросил вызов «либеральной» идеологии и вел понятие «иерархии человеческих ценностей», в которой на первые позиции были поставлены религиозные права и право неприкосновенности частной собственности, в то время как репродуктивные права женщин (право на аборт) и права ЛГБТ вообще были исключены.

Вернувшиеся вместе с Байденом представители администрации Обамы поспешили отменить этот подход, как и все президентство Трампа. «Ключевой принцип прав человека заключается в том, что они универсальны. [...] Они одинаковы для всех, не может быть никакой иерархии, которая делает какие-то права более важными, чем другие. Текущая администрация не будет следовать сделанным в прошлом несбалансированным заявлениям, которые предполагают такую иерархию», - **заявил** Блинкен 30 марта на презентации Доклада. Одновременно он вернул и прежнюю риторику «самоусовершенствования»: «Наверняка мы услышим от других стран – так происходит каждый год – что мы не имеем права критиковать их, поскольку у нас самих есть проблемы. Что же, мы понимаем, что нам тоже предстоит проделать серьезную работу. [...] Мы не претворяемся, что этих проблем не существует, не



пытаемся замести их под ковер. Мы их не игнорируем. [...] На самом деле именно это и отличает демократию от автократии: способность и желание признавать и реагировать на собственные недостатки».

За прошедшие два месяца такое возрождение морализаторства новой «старой» администрацией обернулось «отзывом для консультаций» посла России и дипломатическим **скандалом** на встрече с китайскими представителями. На этой неделе публикация HRR спровоцировала гневный **ответ** президента Мексики и возмущение правительства Испании. Уже сегодня аналитики с замиранием сердца ожидают предстоящий Саммит демократий, **предупреждая**, что «члены будущего демократического клуба живут в стеклянных домах и должны серьезно подумать, прежде чем начинать бросаться камнями друг в друга».

Возможно, настало время, прислушаться к произнесенным полвека назад предостережениям Киссинджера и вернуть HRR на его законное место – документа для внутреннего использования американскими законодателями, как это уже пытался сделать **Рекс Тиллерсон**. В 2017 году он стал **первым** в 21 веке госсекретарем, который просто опубликовал Доклад, не сопровождая его пресс-конференциями и громкими пресс-релизами. Этот шаг, раскритикованный внутри США, тем не менее, был более убедительным показателем «зрелости» американского руководства, чем все высокопарное самобичевание Энтони Блинкена.

Источник: **Ежегодный доклад о правах человека или не бросайтесь камнями, живя в стеклянном доме**



ОБ АВТОРЕ



Ольга Ребро

Старший эксперт

Местоположение: Москва, Россия

Сфера компетенций: Внешняя политика США

Область экспертизы: Эксперт по внешней и внутренней политике США, американским политическим элитам.

Профессиональный опыт: Выпускница МГИМО МИД России. Автор публикаций по внешней и внутренней политике США, с 2014 года - автор еженедельного дайджеста внешней политики США. В 2016 году – соавтор доклада о психологических профилях кандидатов в президенты США Х. Клинтон и Д. Трампа. Ее комментарии появлялись в изданиях РБК, Лента.ру, Russia Direct, Актуальные комментарии, Russia Beyond the Headlines, Международные процессы, на портале Валдайского клуба и др.

