

РЕЦЕНЗИИ

О.Р. Янг*

АРКТИКА В БУДУЩЕМ: АРЕНА КОНФЛИКТОВ ИЛИ ЗОНА МИРА?*

Обзор публикаций

Anderson A. After the Ice: Life, Death, and Geopolitics in the New Arctic. N.Y.: Smithsonian Books, 2009. 298 p.

Byers M. Who Owns the Arctic? Understanding Sovereignty Disputes in the North. Vancouver: Douglas and McIntyre, 2009. 179 p.

Emmerson Ch. The Future History of the Arctic. L.: The Bodley Head, 2010. 419 p.

Fairhall D. Cold Front: Conflict Ahead in Arctic Waters. L.; N.Y.: I.B. Tauris, 2010. 220 p.

Grant Sh.D. Polar Imperative: A History of Arctic Sovereignty in North America. Vancouver: Douglas and McIntyre. 2010. 540 p.

Howard R. The Arctic Gold Rush: The New Race for Tomorrow's Natural Resources. L.; N.Y.: Continuum, 2009. 259 p.

Sale R., Potapov E. The Scramble for the Arctic: Ownership, Exploitation, and Conflict in the Far North. L.: Frances Lincoln, 2010. 223 p.

Предлагаемый вниманию читателей материал представляет собой перевод обзора семи новейших научных трудов по проблемам Заполярья, подготовленного одним из самых авторитетных американских экспертов в области международного управления в Арктике Ораном Р. Янгом для британского журнала «International Affairs». Автор обобщает основные положения рецензируемых монографий, группируя их вокруг трех крупных тем: характер, причины и последствия происходящих в Арктике изменений; проблемы политического соперничества

* *Янг Орэн Рид* — д.п.н., профессор Школы научных исследований и управления в области экологии имени Д. Брена Университета штата Калифорния (Санта-Барбара, США), председатель оргкомитета консорциума «Arctic Governance Project»; участник конференции «Экологическая безопасность в Арктическом регионе» (Университет штата Калифорния, Ирвайн, США, 12 ноября 2010 г.) (e-mail: oran.young@gmail.com).

** Перевод одноименного обзора публикаций, подготовленного Ораном Р. Янгом для британского журнала «International Affairs» (№ 1, 2011). Печатается с разрешения издательства и с согласия автора. Все права соблюдены.

Russian translation of: Young, Oran R. The Future of the Arctic: Cauldron of Conflict or Zone of Peace? // International Affairs. 2011. Vol. 87. № 1, pp. 185–193. © 2011 Oran R. Young. International Affairs © 2011 The Royal Institute of International Affairs. Reproduced with permission of Blackwell Publishing Ltd.

Перевод на русский язык — А.Л. Дунаев (кафедра истории международных отношений и мировой политики факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова).

ства и сотрудничества в регионе (разрешение споров о юрисдикции; взаимоотношения между арктическими и неарктическими государствами; вопросы защиты арктических экосистем и культур); сценарии будущего развития событий в Заполярье. Оран Р. Янг вступает в полемику с авторами рецензируемых трудов и ставит вопрос об адекватности восприятия протекающих в регионе трансформационных процессов сквозь призму неореализма, обосновывая необходимость поиска альтернативной парадигмы.

Ключевые слова: Арктика, конфликты, сотрудничество, окружающая среда, споры о суверенитете, войны за ресурсы, изменение климата, управление.

На наших глазах происходит всплеск интереса к Арктике как со стороны аналитиков, изучающих масштабные социально-экономические и геополитические процессы, так и со стороны журналистов и публицистов, которые пытаются объяснить феномен «новой» Арктики в терминах, доступных широкой аудитории. Раньше Арктику считали экзотическим, но труднодоступным регионом, представляющим интерес скорее для антропологов, биологов, гляциологов и историков. Теперь же мы сталкиваемся не только со статьями и репортажами, ежедневно появляющимися на страницах ведущих газет и журналов¹, но и с огромным количеством книг, посвященных анализу глубоких изменений в Арктике и их значения для будущего этого региона и судеб планеты в целом.

Чем объяснить этот всплеск интереса общественности к Арктике? Авторы почти всех книг, рассматриваемых в данном обзоре, пытаются привлечь внимание читателей провокационными заявлениями о начале «схватки за Арктику» (Sale, Potarov); о «войнах за ресурсы», которые могут разразиться в этом регионе (Howard); об «Арктике как поле битвы» (Emmerson); о серьезных столкновениях по вопросу о том, «кому принадлежит Арктика» (Byers); о возможном начале «большой игры», в которой судьбу региона будут решать глобальные геополитические силы; и о вероятности начала новой «холодной войны» в Арктике. Однако при более детальном рассмотрении оказывается, что в этих трудах почти не содержится аргументов в пользу восприятия Арктического региона как «источника экономических возможностей и политических конфликтов» (Fairhall, p. xviii), которые неизбежно перерастут в вооруженные столкновения в обозримом будущем. Более того, приводимые авторами факты говорят обратное. По мнению Дэвида Фэйрхола, «существуют серьезные причины, по которым главным игрокам в Арктике следует избегать конфронтации» (Fairhall, p. 188). В действительности заинтересованные стороны предпринимают титаниче-

¹ Например, заголовок на обложке номера журнала «Time», вышедшего 1 октября 2007 г., гласил: «Кто владеет Арктикой?».

ские усилия для того, чтобы решать проблемы Арктики в соответствии с правилами игры, заданными в рамках Конвенции ООН по морскому праву (UNCLOS), и укреплять механизмы, созданные для развития сотрудничества в области арктического управления (например, Арктический совет)². Как заявил Владимир Путин в сентябре 2010 г. (повторив знаменитую фразу, произнесенную Михаилом Горбачевым в 1987 г.), «мы считаем исключительно важным сохранить Арктику в качестве зоны мира и сотрудничества»³.

Чем вызвано такое несоответствие между риторикой, выдержанной в стиле «Realpolitik», и прагматизмом, который отличает сегодняшнюю арктическую политику? Насколько велика опасность того, что геополитические силы, пока едва заметные на международной арене, сумеют нарушить атмосферу сотрудничества, характерную для арктической политики последних 25 лет? Семь книг, рассматриваемых в настоящей статье, в совокупности представляют собой необходимый материал для того, чтобы найти ответ на эти вопросы. Наша задача — соединить их в общую картину, избежав при этом соблазна принять желаемое за действительное и не попав в жесткие рамки реализма.

Изменения в Арктике

Нет никаких сомнений в том, что Арктика переживает глубокие и необратимые перемены, однако важно четко обозначить характер и причины этих перемен. По словам Роджера Ховарда, «в основе всего лежат климатические изменения» (Howard, p. 7). Когда речь заходит о потеплении климата на планете, Арктика выходит на передний план, так как из-за эффекта обратной связи процессы, вызванные изменением климата, протекают с гораздо большей скоростью, чем ожидалось еще несколько лет назад.

Данные о климатических показателях в регионе заметно различаются, однако в целом можно констатировать, что температура поверхности Земли выросла в последние десятилетия на 2°C. В течение XXI в. рост температуры может составить от 2 до 5°C. Мор-

² Арктический совет был создан в 1996 г. В Оттавской декларации об учреждении Арктического совета было сказано, что он «станет форумом высокого уровня, призванным [способствовать] сотрудничеству, координации и взаимодействию между арктическими государствами, к его работе будут привлечены народы Арктики <...> для совместного решения общих проблем Арктики». В совет входят Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Российская Федерация, Финляндия, Швеция и США.

³ Выступление премьер-министра Российской Федерации В.В. Путина на международном форуме «Арктика — территория диалога», Москва, 23 сентября 2010 г. Текст выступления можно найти в сборнике документов «Arctic Governance Compendium» на официальном сайте консорциума «Arctic Governance Project» (www.arcticgovernance.org).

ской лед в Арктике также отступает и становится тоньше. Последние отчеты подтверждают, что «после 1979 г. площадь льда в летние месяцы сокращалась на 10% за десятилетие» (Fairhall, p. 12); в одном только 2007 г. произошло значительное сокращение. Активный слой вечной мерзлоты становится все глубже. Ледниковый щит Гренландии исчезает быстрее, чем предполагалось ранее; «с постепенным таянием ледяного покрова некоторое количество воды просачивается между слоями льда и ускоряет их движение в сторону моря» (Emmerson, p. 134). Изменение температуры может привести к суховершинности в северных лесах, что даст возможность короодам выжить в течение зимы и нарушить жизненные циклы мигрирующих животных, например северных оленей. Дополнительный импульс этим процессам придает эффект обратной связи: альbedo голубой морской воды заметно ниже, чем альbedo белого льда; таяние приводит к высвобождению метана, который прежде был заключен в вечной мерзлоте; талая вода на гренландском ледниковом покрове поглощает солнечную радиацию, что приводит к ускорению таяния льдов. Представления о том, что мы приближаемся к переломному моменту, за которым последуют нелинейные и стремительные изменения в Арктике, уже нельзя отвергать на том основании, что они носят алармистский характер.

Все перечисленные процессы оказывают бесспорное воздействие на благосостояние обитателей Арктики. Инуитам стало сложнее охотиться на морских млекопитающих, являющихся для них одним из основных источников пропитания. Эрозия берегов, вызванная штормовыми волнами, которые поднимаются вследствие отступления морского льда, уже в обозримом будущем заставит мигрировать целые общины. Таяние вечной мерзлоты представляет угрозу для инфраструктуры Арктики, в том числе для зданий, дорог, аэродромов и промышленных объектов. Экологические изменения усложнят поиск пищи для северных оленей и нарушат модели миграционного поведения североамериканских карибу, которые занимают основное место в рационе коренных жителей. Все эти факторы порождают серьезные вопросы о будущем арктических сообществ. Тем не менее даже в своей совокупности они не могут объяснить наблюдаемого ныне всплеска интереса к данному региону. Главная причина, как отмечает Элун Андерсон, состоит в том, что «Арктика все теснее связана с Югом и все больше зависит от решений, принимаемых в других регионах без учета их возможного воздействия на полярные территории» (Anderson, p. 9).

Складывание менталитета «золотой лихорадки» у представителей промышленных кругов и распространение утверждений о растущем геополитическом значении Арктики были вызваны рассуждениями о том, что климатические изменения облегчат доступ

к арктическим месторождениям полезных ископаемых и позволят увеличить объемы добычи нефти, газа и других природных ресурсов. В часто цитируемом отчете Геологической службы США за 2008 год сказано, что в Арктике может располагаться 13% мировых неразведанных запасов нефти и до 30% мировых неразведанных запасов природного газа. В августе того же года «как Северо-Восточный, так и Северо-Западный проходы оставались открытыми впервые за весь современный исторический период» (Fairhall, p. 179). Эти события взбудоражили воображение многих. Несмотря на то что добыча нефти и газа в Арктике всегда будет дорогой, эксперты в области энергетической безопасности стали рассуждать о том, что богатые недра региона обеспечат независимость потребителей энергоресурсов от ненадежных источников нефти и усилят их позиции на переговорах с ОПЕК. В свою очередь эксперты в области коммерческих морских перевозок говорят о том, что использование арктических морских путей позволит сократить маршруты транспортировки товаров на тысячи километров и избежать столкновений с пиратами в Аденском заливе.

Этими утверждениями пытаются подкрепить представления о быстром развитии и все возрастающем вмешательстве в Арктику сторонних держав, таких как Китай, Япония и Европейский союз, а также о возникновении геополитических конфликтов, с обсуждения которых начинаются многие из этих книг. Однако важно понимать, что, в отличие от реальных последствий климатических изменений в Арктике, все представления такого рода основаны на сценариях или прогнозах, которые могут осуществиться когда-нибудь в будущем. Как заключают авторы большинства этих книг, внимательное рассмотрение имеющихся фактов заставляет усомниться в высокой вероятности развязывания ресурсных войн или начала новой «большой игры» в Арктике в обозримой перспективе.

Обратимся к примеру углеводородов. Нет никаких оснований полагать, что прогнозы Геологической службы США или других ведомств, занимающихся прогнозированием, оправдаются. Можно привести немало примеров подобных случаев «ложной тревоги», касающихся извлекаемых запасов. Добыча и транспортировка на рынки южных стран газа и нефти из Арктики всегда будут обходиться дорого, а значит, их привлекательность будет в значительной степени зависеть от таких глобальных факторов, как динамика мирового экономического спада и ценовые тенденции на мировых рынках энергоресурсов. В этом отношении весьма показателен тот факт, что Россия вновь отложила срок начала разработки гигантского Штокмановского газоконденсатного месторождения в Баренцевом море. В настоящее время мировой рынок не испытывает недостатка в природном газе, поэтому мало кто верит в резкое по-

вышение цен на него в обозримом будущем. В том случае, если озабоченность изменением климата подстегнет разработку инновационных технологий, которые обеспечат переход к «зеленой экономике», соотношение спроса и предложения на арктические энергоресурсы станет менее благоприятным. Более того, вполне вероятно, что согласованные действия защитников окружающей среды, предпринимаемые с целью добиться введения строгих ограничений на развитие добычи углеводородов на арктическом шельфе, приведут к дальнейшей отсрочке подобных планов или, по меньшей мере, к росту цен на нефть и газ Арктики. Иными словами, перспективы добычи углеводородов в данном регионе не столь радужны, что, разумеется, не подтверждает точку зрения тех, кто считает, что в ближайшие годы Арктика станет мировым центром добычи энергоресурсов.

Можно усомниться и в перспективе развития коммерческих перевозок в Арктике. Легко увлечься поверхностными рассуждениями о том, что арктические маршруты на 50% короче, чем пути через Суэцкий и Панамский каналы, не говоря уже о путях, огибающих мыс Доброй Надежды и мыс Горн. Однако, как отмечает Д. Фэйрхолл (который лучше остальных авторов разбирается в вопросах арктических перевозок), «лед, покрывающий Северный Ледовитый океан, за одну ночь не исчезнет» (Fairhall, p. 187). В обозримом будущем проходы будут открыты для мореплавания в течение лишь небольшой части года, но даже в этот короткий период кораблям будет угрожать опасность столкновения с отколовшимися льдинами и айсбергами. Считается, что это относится в первую очередь к Северо-Западному проходу, а значит, данный фактор будет иметь значение при оценке прогнозов тех, кто полагает вероятным серьезное столкновение между Канадой и США по вопросу о режиме судоходства в этом регионе. Помимо этого существует множество иных факторов, в том числе «ограничения водоизмещения, несовершенство морских карт, страховые издержки, оплата работы ледоколов, политическая нестабильность и т.д.» (Fairhall, p. 188), которые остудят пыл поборников превращения арктических морских путей в ключевые транспортные артерии. Возможно, при определенных условиях самым точным прогнозом станет предположение о том, что в обозримом будущем основную часть коммерческих перевозок в Арктике будут составлять внутрирегиональные грузопотоки по Северному морскому пути.

Излишне говорить о том, что все это не дает никаких гарантий сохранения «зоны мира» в Арктике в ближайшие годы. По мнению авторов некоторых рассматриваемых нами книг, это будет зависеть от следующих факторов: 1) «приобретут ли большую ценность нефть, газ и полезные ископаемые Арктики, если морской

путь к ним станет более доступным» (Anderson, p. 262); 2) будут ли разработаны правовые нормы для защиты арктических экосистем по мере освоения региона; 3) принесет ли выгоду жителям Арктики ее широкое вовлечение в мировую экономику или они станут жертвами «разрушения региона» в результате нерегулируемой эксплуатации природных ресурсов (Anderson, p. 263). Данные факторы гораздо менее привлекательны для авторов газетных заголовков, нежели прогнозы скорого начала «войн за ресурсы» и роста напряженности вокруг вопроса о том, кому принадлежит Арктика. Однако это важнейшие проблемы, которые встают при любой серьезной попытке понять будущее Арктики.

Соперничество и сотрудничество в Арктике

Оставим за рамками нашего анализа сценарии, в которых Арктика становится ареной «жестокого и кровопролитного столкновения между ведущими мировыми державами, отчаянно пытающимися получить доступ к постоянно сокращающимся запасам природных ресурсов» (Howard, p. 10), и зададимся вопросом о реальных источниках возможных конфликтов в современной Арктике и о том, как их пытаются решить заинтересованные стороны. В общих чертах в текущую повестку входят три категории проблем: во-первых, разрешение споров о юрисдикции между государствами Арктического региона; во-вторых, взаимоотношения между арктическими государствами и странами, не относящимися к Арктическому региону, но проявляющими к нему интерес; в-третьих, защита экосистем и культур Арктики.

Мнение о проблемах юрисдикции в Арктическом регионе нередко облекается в провокационные формулировки, такие как «кому принадлежит Арктика» или «пользуйся или потеряешь». Однако в современных условиях фразы такого рода лишь вводят в заблуждение. Фактически в Арктике не существует споров о суверенитете над северными территориями; никто не изъявлял желаний перекроить карту региона на основании сухопутных границ приарктических государств. Разногласия возникают в основном по вопросам установления юрисдикции над морским пространством, на которое не распространяются привычные представления о владении. Некоторые из этих разногласий носят долговременный и трудноразрешимый характер, но они не касаются установления прав собственности и не свидетельствуют о том, что необходимо использовать местные ресурсы, чтобы избежать размывания суверенитета. Маловероятно, что споры такого рода выльются в вооруженные столкновения.

В блестящих работах, посвященных проблеме суверенитета в Арктике, Майкл Байерз и Шела Грант показали, что недавние попытки привлечь внимание к вопросам суверенитета в данном регионе скорее были направлены на то, чтобы решить проблемы на правовой основе, а не преследовали цель вызвать эскалацию политических конфликтов. Установление границ между государствами по морскому дну за пределами исключительных экономических зон осуществляется в соответствии с правилами и процедурами, предусмотренными статьей 76 Конвенции ООН по морскому праву. Норвегия и Россия подписали Мурманский договор, урегулировавший их споры по вопросу о юридических границах в Баренцевом море. Есть признаки того, что Канада и США заинтересованы решить сходным образом свои разногласия в море Бофорта. В рассматриваемых нами книгах подробно обсуждается вызвавшая широкий резонанс экспедиция по водружению флага на морском дне под Северным полюсом, которую Россия организовала в 2007 г. Однако, затрагивая юридические вопросы, Россия действовала в соответствии с основными принципами международного права и неоднократно выражала готовность решать проблемы в этой области в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами. Разумеется, есть весьма чувствительные вопросы, связанные с правовым статусом Северного морского пути и особенно Северо-Западного прохода. Однако коммерческие перевозки по этим путям в ближайшем будущем будут ограничены, а навигация по данным маршрутам потребует тесного сотрудничества прибрежных государств вне зависимости от их правового статуса, что создаст возможности для разработки прагматических соглашений, регулирующих использование этих водных путей. Вселяет оптимизм и прогресс в деле разработки обязательного для всех Полярного кодекса, устанавливающего нормы судоходства в Арктике. Не менее важно и то, что «горячие точки», в которых располагаются еще не разведанные месторождения нефти и газа, расположены по большей части в областях, не являющихся предметом юридических споров. В целом можно сделать вывод о том, что государства Арктики выполняют свои обещания решать юридические вопросы в данном регионе мирным путем.

Считается, что решать юридические споры — трудная задача, однако гораздо сложнее урегулировать вопросы, возникающие в связи с вмешательством в дела Арктики неарктических государств, таких как Китай, Япония и страны — члены Европейского союза. В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву эти государства могут использовать моря Северного Ледовитого океана, осуществлять «мирный проход» по территориальным водам в рамках исключительных экономических зон арктических государств и даже осуществлять «транзитный проход» в «проливах, исполь-

зуемых для международного судоходства». Более того, излишне обращаться к ничем не обоснованным геополитическим доводам, чтобы понять все возрастающий интерес этих государств к природным богатствам Арктики, а также к перспективам развития коммерческих перевозок в этом регионе. Проблема заключается в том, что не существует эффективного механизма, который бы обязывал этих акторов действовать так, чтобы Арктика по-прежнему оставалась зоной мира. Рано или поздно Арктический совет присвоит этим государствам статус наблюдателей, но это не будет способствовать решению проблемы. В условиях изменения климата и глобализации связи между Арктикой и внешним миром становятся все более тесными. Было бы преувеличением утверждать, что, если цены на нефть снова пойдут вверх, «внимание вновь будет приковано к северу и схватка за Арктику выльется в новую, намного более опасную “холодную войну”» (Sale, Potapov, p. 196). Однако существующие на сегодняшний день механизмы решения арктических проблем недостаточны для того, чтобы защитить регион от воздействия глобальных сил, которые приводятся в движение акторами, зачастую не принимающими в расчет (или даже не понимающими) последствия своих действий для культурных и экологических систем Арктики.

Это подводит нас к третьей категории вопросов, касающихся конфликтов и сотрудничества. В книгах, к которым мы обращаемся в данном обзоре, просматривается отчетливая тенденция к концентрации внимания на «высокой политике», интересах тех, кто действует на национальном и международном уровнях, и при этом к недооценке местных нюансов «новой» Арктики. Как замечает Элун Андерсон, если начнется полномасштабное освоение региона, то «встанет вопрос о том, достанется ли жителям Арктики часть прибыли от освоения природных богатств и смогут ли они обеспечить в этих условиях должную защиту окружающей среды» (Anderson, p. 262). Сложный вопрос. Не все жители региона выступают против его экономического развития. Они прекрасно осознают, насколько высока стоимость жизни в Арктике, и потому заинтересованы в создании высокооплачиваемых рабочих мест. Однако культуры этого региона крайне уязвимы перед воздействием, которое может оказать на них экономическое развитие, а экологические бедствия (например, крупные утечки нефти в неблагоприятных условиях) могут иметь здесь катастрофические последствия. Проблема совместимости экономического развития, сохранения местных культур и защиты экосистем региона сегодня является одной из ключевых в Заполярье. Шела Грант совершенно справедливо указывает на эту проблему в главе «Нефть Арктики и права коренных народов», делая особый акцент на Канадском арктиче-

ском секторе. Как у экологов, так и у местного населения общая картина «будущей истории Арктики» (Emmerson), которая описывается в этих книгах, может вызвать сильное беспокойство.

Путь вперед

В рассматриваемых книгах вызывает недоумение тот факт, что в них почти не предпринимаются попытки системного осмысления тех мер, которые необходимо принять для защиты культурной и экологической целостности Арктики и обеспечения ее дальнейшего мирного развития. Умами этих авторов владеет некий фатализм относительно будущего данного региона. Чарльз Эммерсон, например, в последнем абзаце своей работы отмечает: «Маловероятно, что Арктике удастся избежать применения принципов “Realpolitik”, доминирующей в остальном мире. Мы больше не можем иметь дело с той Арктикой, которую мы хотим видеть; в будущем нам придется иметь дело с той Арктикой, которая есть» (Emmerson, p. 314). Однако проблема не только в этом. Сегодня Арктика стоит на пороге больших перемен. Она может превратиться в пример того, к каким последствиям приводит игнорирование изменений климата и насколько большим может быть ущерб от хищнической добычи ресурсов. Но это еще не повод отступать и доверять судьбу Арктики неким абстрактным глобальным силам. Те, кого беспокоит судьба региона, должны всерьез заняться разработкой стратегий, которые смогут обеспечить его мирное будущее на основе сотрудничества. Как пишет Майкл Байерз, «если человечество не сможет сотрудничать в Арктике, оно не сможет сотрудничать нигде» (Byers, p. 128).

Для поддержания статуса Арктики как зоны мира необходимо усовершенствование системы регионального управления⁴. Один из подходов к этой проблеме основан на идее о разработке и заключении юридически обязывающего соглашения — Договора об Арктике, в котором были бы сформулированы принципы управления регионом. Эта идея выглядит привлекательной, но с политической точки зрения она нереализуема. Государства Арктического региона не заинтересованы в подписании подобного соглашения. Кроме того, обсуждение его условий затянулось бы, а компромиссы, на которые пошли бы участники, лишили бы этот документ

⁴ См. Доклад консорциума «Arctic Governance Project» «Управление Арктикой в эпоху трансформационных изменений»: Arctic Governance in an Era of Transformative Change: Critical Questions, Governance Principles, Ways Forward. Report of the Arctic Governance Project, April 14, 2010 [Electronic resource] // The Arctic Governance Project [Official website]. URL: <http://arcticgovernance.custompublish.com/arctic-governance-in-an-era-of-transformative-change-critical-questions-governance-principles-ways-forward.4774756-156783.html>.

какого-либо содержательного наполнения. Однако даже в случае заключения такого соглашения США (а возможно, и другие страны), скорее всего, отказались бы его ратифицировать, и оно бы так и не вступило в силу. Жители Арктики, вероятно, сочли бы, что такое государственно-центричное соглашение наносит ущерб их интересам. И, наконец, возникли бы сложности со своевременной корректировкой Договора об Арктике, что стало бы серьезным недостатком при необходимости быстрого реагирования на изменения ситуации в регионе.

Однако встает вопрос: какова же альтернатива Договору об Арктике как средству повышения эффективности регионального управления? С нашей точки зрения, имеет смысл начать разработку режима, основанного на комплексе взаимосвязанных соглашений, каждое из которых касалось бы отдельной проблемы, но в то же время было бы частью целостной системы управления регионом. Например, под эгидой Международной морской организации можно разработать Полярный кодекс, регулирующий вопросы судоходства в Арктике; составить неформальный свод самых эффективных методов добычи нефти и газа в областях, находящихся под юрисдикцией отдельных арктических государств; образовать одну или несколько организаций, которые занимались бы вопросами рыболовства в районах, представляющих интерес для рыбаков; создать кодекс поведения по образцу свода правил Международной ассоциации туроператоров в Антарктике и присвоить ему статус обязательного для туристических компаний, работающих в Арктике. Можно даже представить выработку соглашения по контролю над вооружениями, целью которого стало бы регулирование действий вооруженных сил в данном регионе, а при особенно благоприятных условиях — провозглашение Арктики зоной, свободной от атомного оружия. Труднее будет разработать процедуры, которые бы обеспечивали бережное отношение к экосистемам Арктики и признавали бы особые права аборигенов. Каждый из элементов этого комплекса мер можно разрабатывать по своему графику и на отдельных условиях. Даже если созданная на такой основе система управления Арктикой окажется несколько запутанной, она все же будет иметь вес с политической точки зрения, сможет гибко реагировать на проблемы в различных областях и легко адаптироваться к изменениям.

Как ни странно, в рассматриваемых нами книгах мало говорится о роли Арктического совета, «самого важного форума на высшем уровне» (Anderson, p. 105), который был образован в 1996 г. как механизм решения вопросов международного сотрудничества в регионе. В этой сфере у Совета есть серьезные ограничения. Он является органом, который, скорее, задает общие направления, а не определяет политику в Арктике. Его деятельность ограничена

формальным запретом на рассмотрение вопросов безопасности и неформальным правилом, запрещающим вмешиваться в проблемы, связанные с рыболовством. Более того, в данной организации нет действенного механизма учета интересов крупнейших неарктических государств. Тем не менее Арктический совет оказался более эффективным органом, чем полагали многие аналитики в момент его создания. Он не представляет собой систему управления как таковую, но в значительной степени способствует определению ключевых проблем арктической повестки дня национальными правительствами. Кроме того, Совет стал площадкой, на которой имеют возможность выступать различные негосударственные акторы, прежде всего организации аборигенов. В настоящий момент ведется оживленная дискуссия по вопросу о том, как укрепить позиции Арктического совета и расширить его возможности в области обеспечения мирного развития региона. Всем, кто беспокоится «о будущей истории Арктики», стоит серьезно подумать о том, как сделать Совет не только площадкой для обсуждения региональных вопросов, но и органом, способным донести проблемы Арктики до форумов глобального уровня, таких как конференции, организуемые под эгидой Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Конвенции о биологическом разнообразии.

Заключение

Темы обострения территориальных споров, начала новой «холодной войны» и даже вооруженных столкновений в Арктике в обозримом будущем отлично подходят для газетных заголовков, но необходимо отдавать себе отчет в том, что они отражают лишь алармистские настроения, а не реальное положение дел. Можно предположить, что «в ближайшие пару десятилетий экономическое, а с ним и политическое значение арктического бассейна значительно возрастет» (Fairhall, p. xxx). Однако совершенно очевидно, что вероятность «жестоких и кровопролитных столкновений в Арктике намного меньше, чем в любом другом регионе» (Howard, p. 10). По данному вопросу авторы рассмотренных в настоящем обзоре книг, хотя и рисуют поражающие воображение сценарии эскалации конфликтов, все же приходят к разумным выводам. Однако при этом они не пытаются предложить альтернативную парадигму, которая помогла бы нам правильно анализировать ситуацию в Арктике, в связи с чем по-прежнему сохраняется потребность в таком изложении данной проблемы, которое дало бы нам основу для понимания глубоких изменений, подтачивающих существующий ныне порядок в этом регионе, и позволило бы разработать новые методы управления, способные обеспечить развитие Арктики как зоны мира.