МИР 26.04.2020 | Анна Хольцшайтер

Приманка Трампа

ВОЗ стала ареной борьбы за власть и влияние. Это неизбежно, но не дает повода ставить на организации крест.

Данная статья также доступна на немецком языке

Твиты американского президента могут стать причиной глубоких потрясений. Совсем недавно Дональд Трамп обвинил Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ) в том, что она своевременно не проинформировала его о возможной пандемии и ее масштабных последствиях для США. По его мнению, ВОЗ позволила китайцам усыпить свою бдительность и запоздала с рекомендациями по ограничению свободы передвижения. Другие страны, в частности Австралия, подыграли американскому президенту. Эта тема преобладает в сообщениях прессы.

В таких чрезвычайных условиях международная политика в области здравоохранения не только предоставляет информацию о том, как сотрудничающие государства реагируют на угрозы здоровью и жизни людей. Она выражает более широкую и дальновидную перспективу мирового порядка, конфликты вокруг сфер влияния внутри и за пределами международных организаций. Она дает ответ на вопрос о том, могут ли международные организации пренебречь интересами своих важнейших государств-членов и какой реакции ожидать от них в таком случае.

Здравоохранение является сферой сотрудничества между государствами задолго до начала XX века. Однако в течение длительного времени международные соглашения ограничивались локализацией инфекционных заболеваний, в частности, основательной и прозрачной политикой информирования со стороны пострадавших стран, а также договоренностями о мерах, которые необходимо предпринять в случае угрозы эпидемий. Это со всей очевидностью проявилось и в нынешней ситуации – многие страны придерживаются схожей стратегии, их планы по борьбе с пандемией берут начало из разнообразных дискуссий и решений в контексте деятельности Всемирной организации здравоохранения и

иных институций.

Многие спрашивают: а нуждаемся ли мы вообще в ВОЗ в свете того, что она, по всей видимости, ориентируется на интересы своих отдельных государств-членов, читай Китая? Такая постановка вопроса свидетельствует о наивном представлении о работе международных организаций.

На прошлой неделе многие клюнули на приманку Дональда Трампа и высказали сомнения в целесообразности дальнейшего существования Всемирной организации здравоохранения, которая, по всей видимости, ориентируется на интересы своих отдельных государств-членов, читай Китая. Такая постановка вопроса свидетельствует не только о странном и наивном взгляде на международные организации. Из-за одной фразы выброшенными за борт оказываются результаты консультаций между194 странами – членами ВОЗ в течение свыше 70 лет, а также сотрудничества экспертов в области медицины, вирусологии, эпидемиологии, социологии и юриспруденции.

Международные организации являются платформами международных отношений. Для их описания охотно используются три метафоры: арена для межгосударственных дискуссий об общих проблемах и поиска ответов на них; структуры, управленческий аппарат и бюрократическая верхушка которых воспринимаются в качестве самостоятельных институций со своими организационными полномочиями; и наконец инструменты, посредством или внутри которых отдельные государства пытаются утвердить собственные интересы. В определенные моменты, конечно же, доминирует одно из таких метафорических представлений, но в своей совокупности они отражают характерные особенности международных организаций. Именно представление об арене – дискурсивном боксерском ринге – наиболее ярко подчеркивает ценность международных организаций как платформ коммуникации, обмена информацией, а также генерирования знаний и данных.

Ежегодный бюджет ВОЗ (около $2,2 млрд в 2020 году) составляет ровно треть от оценочных общих расходов международного аэропорта Берлин-Бранденбург (BER). Тот, кто сомневается в ее целесообразности, не осознает фундаментального значения коммуникации в укреплении доверия между странами мира. Все они являются членами этой организации. К тому же не признается ценность такого парламентского органа, как Всемирная ассамблея здравоохранения, которая собирает ежегодно тысячи посланцев государств – членов ВОЗ, ученых и экспертов, а также

многочисленных представителей общественных организаций и коммерческих предприятий.

ВОЗ является средством утверждения политических интересов в борьбе за власть и влияние, а не только технократическим органом управления в сфере здравоохранения

Мандат Всемирной организации здравоохранения четко определен: в качестве центральной международной структуры она призвана предоставлять своим странам-членам во всем мире информацию, данные, знания и техническую помощь, необходимые, в частности, в экстремальных с точки зрения здравоохранения ситуациях. Предотвращение распространения инфекционных заболеваний, а особенно подготовку к пандемиям, можно считать исторически наиболее важной сферой деятельности ВОЗ. Но и в этом случае прежде всего речь идет о создании возможностей для коммуникации, что превращает ВОЗ в одну из ключевых институций в сфере глобальной политики здравоохранения.

В то же время нельзя не заметить и то, как ВОЗ (как и другие международные организации) становится ареной конфликтов в борьбе за политическую власть наиболее влиятельных ее государств-членов. Понятно, что она является не только технократическим органом управления в сфере здравоохранения, но и средством утверждения политических интересов в борьбе за влияние и власть. Противостояние между США и Китаем является частью соревнования за экономические и идеологические сферы влияния, в том числе и в странах глобального Юга, вне контекста пандемии.

Генеральный директор ВОЗ Тедрос Аданом Гебреисус является якобы пособником китайского правительства – так звучит главное обвинение в его адрес из уст американского президента, подхваченное даже многими независимыми средствами массовой информации. Его родная страна Эфиопия, по словам президента, извлекла огромную пользу для себя из «сотрудничества в целях развития» с Китаем, он стал заложником китайцев и поэтому не может позволить себе заклеймить позором правительство Китая из-за того, что оно с опозданием предоставило прозрачную информацию о новом виде вируса. Острой критике подверглись и теплые высказывания Тедроса в адрес китайского правительства сразу же после визита делегации ВОЗ в Китай 28 января 2020 года. Вопреки им он все же лишь два дня спустя и до первоначально

предусмотренного срока заявил о международной чрезвычайной ситуации, то есть о высшем уровне угрозы. Сотрудники ВОЗ в интервью подтвердили, что это произошло вопреки желанию китайского правительства.

В контексте грозящих миру эпидемий политика в сфере здравоохранения в дипломатическом смысле является весьма тонкой гранью, тем более в условиях, когда эти эпидемии несут угрозу экономическим отношениям отдельных стран и прогрессу их развития

В течение нескольких недель складывалось впечатление, что в условиях пандемии COVID-19 государства, особенно сильно пострадавшие от нее, сосредоточились лишь на себе, закрыли границы, заморозили международный туризм. Благодаря посланию американского президента объемом в 140 знаков в центр внимания снова выходит международная политика. И конфликт между США и ВОЗ стал в этом отношении уроком в области международных отношений. Ибо он снова продемонстрировал нам, что политика в области здравоохранения – это нечто намного большее, нежели классический «менеджмент» проблем, связанных с охраной здоровья. Напротив, в контексте грозящих миру эпидемий она в дипломатическом отношении представляет собой тонкую грань, тем более в условиях, когда эти эпидемии несут угрозу экономическим отношениям отдельных стран и прогрессу их развития.

Тот, кто наблюдает за международной политикой и анализирует ее, знает, насколько осторожен язык коммуникации с внешним миром представителей международных организаций, а также сколь редки случаи, когда высший руководящий эшелон в них клеймит позором отдельные государства. Поэтому почти ни для кого не стала неожиданностью кажущаяся лесть генерального директора ВОЗ после его визита в Китай в январе 2020 года.

Чего же можно ожидать ввиду постоянно обостряющейся тональности в общении между отдельными государствами и в отношении кризисного менеджмента ВОЗ? Неужели ВОЗ придет конец, если ее крупнейший плательщик взносов перекроет «денежный кран»? Дискуссии последних недель свидетельствуют, что у Всемирной организации здравоохранения есть много адвокатов, в том числе и Федеральное правительство Германии, и что они уже сейчас прилагают усилия для увеличения в том числе и

финансовой поддержки этой организации. К «друзьям и меценатам» ВОЗ принадлежит и Фонд Билла и Мелинды Гейтс, американской организации, без спонсорских средств которой нежизнеспособной давно оказалась бы не только ВОЗ, но и практически вся глобальная политика в сфере здравоохранения. Билл Гейтс подверг острой критике своего президента за курс на конфронтацию с ВОЗ. Есть все основания полагать, что если США перестанут платить взносы, то образовавшийся пробел пожелают и смогут заполнить другие страны, а также крупные фонды.

Можно также не сомневаться, что пандемия приведет к увеличению числа конфликтов и взаимных обвинений между государствами, а также между ВОЗ и ее государствами-членами. И все же ВОЗ остается стержневым элементом «кризисного менеджмента». Ее техническая помощь на местах и ее профессиональный опыт имеют неоценимое значение для стран глобального Юга. Именно потому, что она, невзирая на расхождения во взглядах и промахи, стала площадкой для постоянного обмена между отдельными ее государствами-членами, эта организация вопреки всей критике сохранит главенствующее положение в глобальной политике в области здравоохранения.



Анна Хольцшайтер
Дрезден

Анна Хольцшайтер (Anna Holzscheiter) – профессор политологии Дрезденского технического университета по специализации «международная политика». Она также возглавляет научно-исследовательскую группу «Глобальное управление в целях здравоохранения» при Берлинском центре социальных наук (WZB).