

Ричард Хаас
Мировой беспорядок

Геополитика (АСТ) –



ГЕОПОЛИТИКА GEOPOLITICS GEOPOLITİK

Ричард ХААС

Мировой беспорядок

**Американская внешняя политика
и кризис старого порядка**

«Мировой беспорядок»:
ISBN 978-5-17-112883-8

Аннотация

Правила, политика и институты, которыми руководствовались страны после Второй мировой войны, в значительной степени исчерпали себя. Избрание Дональда Трампа и неожиданное голосование за «Брексит» сигнализируют о том, что многие в современных демократиях отвергают важные аспекты глобализации, включая границы, открытые для торговли и иммигрантов. Мир меняется, и эти изменения не в пользу США.

Мировой беспорядок наступает. Но мир не может быть стабильным или процветающим без Соединенных Штатов, однако и США не могут быть сдерживающей силой без обновления своей политики.

Обновление и перезагрузка – единственный путь к устойчивости мировой системы. Таково мнение Ричарда Хааса, которое он обосновывает в своей книге.

Ричард Хаас Мировой беспорядок

Моим учителям: Роберту Тафтсу, Тому Фрэнку, Альберту Хурани, Аластеру Бьюкену и Майклу Говарду

© Richard Haass, 2017

© Издание на русском языке AST Publishers, 2019

* * *

Введение

Двадцать третьего июня 2016 года малым большинством голосов британские граждане, пришедшие на избирательные участки, проголосовали за проведение референдума, на который выносился вопрос об окончании пребывания их страны в составе Европейского союза. Те, кто проголосовал за «Брексит», желали, возможно, выразить таким образом свое разочарование низкими темпами экономического роста, недовольство по поводу иммиграции, страх перед безработицей или досаду на то, что часть их налогов отходит структурам, расположенным в Брюсселе, и зачастую ведущим себя равнодушно по отношению к тем странам, которым свойственно демонстрировать расточительность. Отдельные же избиратели, не исключено, просто хотели зафиксировать свой протест против политиков во главе страны. Каковы бы ни были мотивы, результаты голосования оказались шокирующими – не только для будущего Великобритании и Европы, но также для будущего США и мира в целом.

Если «Брексит» действительно состоится, то, в зависимости от условий реализации, это может привести как к распаду Соединенного королевства, так и к частичному распаду ЕС. Если это случится, исторический проект европейской интеграции, к осуществлению которого приступили после Второй мировой войны – проект, обеспечивший беспрецедентное процветание и стабильность на континенте, прежде терзаемом войнами, – окажется под угрозой. Также под угрозой окажутся так называемые особые отношения между Соединенными Штатами Америки и Соединенным королевством Великобритании и Северной Ирландии, а ведь последнее очень часто выступает ближайшим и важнейшим партнером и союзником США.

Впрочем, даже если «Брексита» или наихудших его последствий так или иначе удастся избежать, тот факт, что подобный референдум прошел в такой стране, как Великобритания, говорит о многом: в мире куда меньше данностей, если угодно, чем многие из нас – фактически большинство из нас – могли предположить. Популизм и национализм сегодня

очевидно находятся на подъеме. Мы присутствуем при и наблюдаем воочию широко распространившееся неприятие глобализации и международного сотрудничества, из которого прорастают сомнения в ценности прежних позиций и прежней политики, сомнения в пользе открытости для торговли и пользе иммиграции, а также нежелание хранить верность союзам и международным обязательствам. Эта ситуация никоим образом не ограничивается Великобританией; налицо ее признаки по всей Европе, в самих Соединенных Штатах Америки и почти везде по миру.

Мы очень далеко ушли от оптимизма и уверенности, что, казалось, восторжествовали в мире четверть века назад. Одним из источников такого настроения стало падение Берлинской стены 9 ноября 1989 года (11/9, кстати!); это событие ознаменовало мирное и успешное окончание холодной войны, беспрецедентной схватки между Соединенными Штатами Америки и Советским Союзом, в значительной степени определявшей международные отношения на протяжении четырех десятилетий после окончания Второй мировой войны.¹

Менее чем через год за этим финалом мы восторгались замечательным объединением усилий всего мира во имя того, чтобы помешать Саддаму Хусейну покорить Кувейт (это завоевание, если бы мы его допустили, имело бы грандиозные последствия для мирового сообщества). Администрация Джорджа Герберта Уокера Буша, сорок первого президента США, воспринимала действия Ирака и возможные последствия этих действий не только в контексте, так сказать, локальных конфликтов, но и более широко, исторически, как начало эры «после холодной войны». Президент и его окружение (включая меня, в то время занимавшего пост специального помощника президента и старшего советника по Ближнему Востоку, Персидскому заливу и Юго-Восточной Азии в составе Совета национальной безопасности) рассматривали вторжение Ирака в Кувейт как прецедент, который вполне способен задать характер новой геополитической эпохи. В зависимости от того, какова будет реакция на агрессию Саддама и боевые действия, мир «после холодной войны» мог превратиться в новый международный порядок – или беспорядок, причем в глобальных масштабах.

В итоге США, по причинам как локальным, так и глобальным, как прямым, так и косвенным, сделали то, что они сделали, и именно так, как сделали. В этой операции Соединенные Штаты Америки тесно сотрудничали с четырнадцатью другими членами Совета безопасности Организации Объединенных Наций ради принуждения Ирака к отказу от агрессии и введения и последующего обеспечения соблюдения режима санкций, призванного гарантировать, что Ирак не просто не сумеет извлечь выгоду из своих завоеваний, но заплатить за агрессию высокую цену. Чтобы Ирак не зарился на Саудовскую Аравию и чтобы, когда дипломатия, подкреплённая санкциями, не смогла заставить Ирак покинуть эту страну и восстановить независимость и правительство Кувейта, была создана большая коалиция из десятков стран, каждая из которых вносила свой вклад в общее дело².

Эта политика в значительной мере увенчалась успехом, и президент Буш, а также его советник по национальной безопасности Brent Scowcroft публично выражали надежду на то, что коллективные усилия по умирению иракской агрессии и восстановлению суверенитета Кувейта создадут прецедент для последующих действий. Президент особо подчеркнул эту надежду в своем выступлении в сентябре 1990 года на совместном заседании палат Конгресса:

Кризис в Персидском заливе, каким бы серьезным он ни был, также

¹ Отсылка к терактам 11 сентября 2001 года, которые в литературе и СМИ часто упоминаются как «события 9/11»). – *Здесь и далее примеч. ред.*

² Richard N. Haass, *War of Necessity, War of Choice: A Memoir of Two Iraq Wars* (New York: Simon & Schuster, 2009).

открывает перед нами редкую возможность для достижения сотрудничества, равного которому не знала история. Плодом нынешних смутных времен... может стать новый мировой порядок, новая эра – более свободная от угрозы терроризма, более уверенно стремящаяся к справедливости, более безопасная вследствие общего стремления к миру. Это эпоха, в которой народы мира, Восток и Запад, Север и Юг, будут процветать и жить в гармонии. Сотни поколений тщетно искали этот неуловимый путь к миру, а в мире между тем бушевали тысячи войн. Сегодня этот новый мир из всех сил пытается родиться – мир, совершенно отличный от того, который мы знали. Мир, где главенство закона торжествует над правом сильного в джунглях. Мир, где государства признают общую ответственность за сохранение свободы и справедливости. Мир, где сильные уважают права слабых.

*Этим видением нового мира я поделился в Хельсинки с президентом СССР Михаилом Горбачевым. Он и другие лидеры из Европы, стран Персидского залива и всего мира понимают: наши действия в отношении текущего кризиса сегодня способны сформировать будущее для новых поколений*³.

Ныне, примерно двадцать пять лет спустя, очевидно, что никакой «доброкачественный» новый мировой порядок так и не возник. Ситуация во многих регионах мира, как и в пространстве международных отношений, больше напоминает новый мировой беспорядок. Существой в действительности публичная компания «Мировой порядок, инк.», она бы, конечно, не обанкротилась, но цена на ее акции заметно бы скорректировалась, потеряв минимум 10 процентов от бывшего значения. Не исключено, что миром даже завладеют «медведи», появление которых обычно влечет падение на 20 процентов от первоначальной стоимости. Хуже того, ралли на повышение не предвидится – напротив, общая тенденция указывает на дальнейшее нарастание беспорядка.⁴

Это вовсе не означает, будто я не нахожу каких бы то ни было примеров стабильности и прогресса в мире; безусловно, они имеются – в частности, отсутствие прямых конфликтов между великими державами, некоторая степень международного сотрудничества в решении ряда проблем, проистекающих из глобализации, и тесное взаимодействие правительств и институтов применительно ко многим аспектам международной экономической политики. Налицо также тот факт, что сегодня больше людей, чем когда-либо в истории, проживают более долгую и здоровую жизнь, что сотни миллионов мужчин, женщин и детей освободились от крайней нищеты, а значительное число людей наслаждается тем, что можно назвать жизнью среднего класса (опять-таки, их больше, чем когда-либо в истории). В самом деле, находятся авторы, уверяющие, что мы живем лучше, чем кажется, если внимать апологетам фатума и уныния. Или, перефразируя старую шутку о том, что музыка Вагнера лучше, чем она звучит, мир лучше, чем он выглядит⁵.

³ George H. W. Bush, “Address Before a Joint Session of Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit”, Washington, DC, September 11, 1990, George Bush Presidential Library and Museum, <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/2217>.

⁴ Игроки рынка ценных бумаг, чья стратегия предусматривает понижение курса акций.

⁵ См., например: Steven Pinker, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined* (New York: Penguin, 2011); G. John Ikenberry, “The Myth of Post-Cold War Chaos”, *Foreign Affairs* 75, no. 5 (May/June 1996), www.foreignaffairs.com/articles/1996-05-01/myth-post-cold-war-chaos; James Dobbins, “Reports of Global Disorder Have Been Greatly Exaggerated”, *Foreign Policy*, July 22, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/07/22/reports-of-our-global-disorder-have-been-greatly-exaggerated-russia-china-us-leadership/>; Michael A. Cohen, “Despite Bloody 2015, the World Really Is Safer Than Ever”, *World Politics Review*, December 25, 2015, www.worldpoliticsreview.com/articles/17557/despite-bloody-2015-the-world-really-is-safer-than-ever; and Christopher A. Preble and John Mueller, eds., *A Dangerous World? Threat Perception and U. S. National Security* (Washington, DC: Cato Institute, 2014).

Это оптимистическое мировоззрение представляется весьма привлекательным, однако оно ничем не подкреплено. Напротив, будет трудно обосновать утверждение, будто события после окончания холодной войны и поражения Ирака ознаменовали исторический поворот к лучшему. Неудачная попытка Саддама Хусейна использовать военную силу для достижения внешнеполитических целей оказалась не более чем случайным успехом международного сообщества. Сегодня, оглядываясь на четверть века назад, можно сказать, что этот вызов, брошенный международному статус-кво иракским диктатором, больше походил на предвестника грядущих неприятностей, а не на зарю нового, более стабильного мира. Действительно, будет наивно и даже опасно игнорировать тревожные события и тенденции в современном мире, в том числе усиление соперничества между несколькими ведущими державами текущей эпохи, нарастание разрыва между глобальными задачами и их решениями, конфликтный потенциал ряда регионов и политические проблемы и потрясения во многих странах, включая сами Соединенные Штаты Америки; все это, вероятно, затрудняет разработку и проведение такой внешней политики, которая способна помочь миру справиться со всеми угрозами мировому порядку.

Что касается названия этой книги, хочу отметить, прежде чем двигаться дальше, что слово «беспорядок» было выбрано осознанно. Я, что называется, перерыл множество словарей и тезаурусов, но не мог подобрать другое слово или термин, которые бы лучше передавали мои ощущения. Именно по данной причине я отверг такие варианты, как «анархия» и «хаос». Ни один из упомянутых вариантов не характеризует нынешнюю ситуацию в мире корректно, хотя, как будет показано ниже, происходящее на Ближнем Востоке слишком важно, чтобы закрывать на это глаза. С учетом сказанного, рассуждать о возникновении нового мирового порядка – значит предаваться бесплодным фантазиям. Зато слово «беспорядок» отлично характеризует как положение, в котором мы находимся сейчас, так и потенциальное будущее мира.

Вопросы, вытекающие из этой оценки, многочисленны и важны. Почему и как это произошло? Как мир проделал путь от того мгновения оптимизма до сегодняшнего дня? Была ли подобная эволюция неизбежной или все могло обернуться иначе? И где именно мы находимся теперь? Как нам следует воспринимать сегодняшний мир – как последнюю на данный момент главу в долгом марше истории или как нечто принципиально иное? Конечно, многое тревожит, многое откровенно пугает, но насколько все плохо на самом деле? Может ли стать еще хуже? Разумеется, встает и вопрос о том, что было бы можно – и нужно было бы – сделать, чтобы изменить хоть что-то.

Цель этой книги состоит в ответах на перечисленные и связанные с ними вопросы. Как часто бывало в моей карьере и бывает до сих пор, книга родилась спонтанно. Все началось с телефонного звонка в 2014 году: звонил Ричард Дирлав, бывший глава Ми-6 (службы внешней разведки Великобритании, сродни ЦРУ), впоследствии ректор Пемброк-колледжа в Кембриджском университете. Он поведал, что у них в университете проводятся циклы лекций, и спросил, не хотел бы я стать «ученым-практиком» в предстоящем учебном году. О всяком сопротивлении с моей стороны пришлось забыть, едва я услышал название будущей должности: «приглашенный профессор в области государственного управления и дипломатии». Звучало слишком хорошо и сулило слишком много возможностей, чтобы отказываться.

В апреле 2015 года я подготовил и прочитал три лекции, каждая из которых длилась около часа и дополнялась приблизительно тридцатью минутами вопросов и ответов. Я также участвовал в симпозиуме, на котором трем «академикам» и многим другим предоставили возможность критиковать мои воззрения, а после этого мне позволили раскритиковать критику. Как часто бывает, составление и чтение лекций помогло мне более четко сформулировать идеи, над которыми я размышлял в течение некоторого времени. Обратная связь от критиков была глазурью на торте – во всяком случае, на том, что, лыщу себя

надеждой, является тортом.

Эта книга существенно отличается от тех лекций. Отчасти это связано с различием в форматах: то, что годится в живом общении, как правило, не подходит для изложения на бумаге. Впрочем, различие между тем, что я говорил в Кембридже, и тем, что излагается на этих страницах, также отражает эволюцию моего собственного мышления. Оказалось, что сказать можно больше – гораздо больше, чем я изначально предполагал.

Чтение лекций и последующее написание книги протекали отнюдь не в вакууме, уж всяко не на фоне относительного мира и процветания. Напротив, 2015 год и первая половина 2016 года стали периодом значительной турбулентности и глобальных потрясений. Послевоенный порядок распался на большей части Ближнего Востока. Ядерные амбиции Ирана и растущие устремления Исламского государства поставили большую часть региона на грань войны. Сирия, Ирак, Йемен и Ливия все обладали рядом черт несостоятельных, обанкротившихся государств. В частности, Сирия превратилась в наглядный пример того, что может пойти не так: сотни тысяч сирийцев погибли, более половины населения – насильно перемещенные лица или беженцы, причем это сказывалось не только на соседях Сирии, но и на Европе. Отчасти благодаря именно этому численность беженцев и перемещенных лиц в мире превысила шестьдесят миллионов человек. Россия захватила Крым и принялась активно дестабилизировать обстановку на востоке Украины; также, впервые за десятилетия, она продемонстрировала готовность и решимость действовать смело и предприимчиво на Ближнем Востоке. Греция и ее многочисленные кредиторы испытывали немалые трудности в поисках формулы, определявшей выделение новых кредитов; существовал риск начала кризиса, который совершенно не обязательно ограничится одной Грецией и затронет еврозону целиком. Перспектива выхода Великобритании из ЕС заставляла задуматься над экзистенциальными вопросами о будущем Соединенного королевства и единой Европы как таковой. Китай через семьдесят лет после окончания войны в Тихом океане расширил свои притязания на Южно-Китайское море на фоне роста национализма и напряженности в регионе, где до сих пор не улажено множество территориальных споров, а отношения между странами отравлены ядом исторической несправедливости. Внутри Китая власти, опасаясь политических последствий замедления роста экономики, душили политические свободы и вмешивались в работу валютного и фондового рынков.

Замедление экономического развития никоим образом не ограничивалось Китаем; напротив, эта тенденция сделалась общемировой вследствие снижения цен на энергоносители и сырьевые товары (причем и само снижение цен объяснялось замедлением роста). Центральные банки делали что могли в отсутствие разумной бюджетной политики и серьезных структурных реформ. Многие важнейшие страны Латинской Америки, включая Аргентину, Мексику и в особенности Бразилию, погрязли во внутренних политических проблемах, которые подрывали доверие к правительствам и, разумеется, оказывали воздействие на экономические показатели. Три африканские страны сражались со вспышкой вируса Эбола, а государства всего мира спешно готовились к появлению в своих границах признаков этой болезни. Несколько месяцев спустя на мировую арену вышла еще одна болезнь – вирус Зика. Фактические изменения климата опережали все мировые усилия по борьбе с этими изменениями, несмотря на усилия папы Франциска и других людей, что призывали к активизации соответствующих международных мер. Далекое не очевидно, что парижская конференция по климату в декабре 2015 года, повсеместно описываемая как успех, приведет к значительным переменам к лучшему; это касается и поведения отдельных стран, и мирового масштаба проблемы. Киберпространство открыло новый фронт растущих возможностей и угроз, где почти нет правил; Северная Корея взломала серверы «Сони», очевидно отомстив за фильм, в котором изображалось убийство молодого корейского лидера – и это всего один пример. Более традиционный терроризм стал обычным явлением не только на Ближнем Востоке, но и далеко за его пределами, в том числе в Париже, Ницце,

Брюсселе и Сан-Бернардино, штат Калифорния. ⁶

Положение усугублялось развитием событий на национальном уровне. Все большее число правительств сталкивалось с трудностями в преодолении внутривластных проблем, вызванных замедлением темпов экономического роста, снижением уровня занятости (или повышением уровня безработицы), публичными дебатами о том, каким образом следует финансировать пенсионное обеспечение и здравоохранение, и усилением неравенства. В ряде случаев дополнительным «отягчающим» фактором оказывается дисфункциональная политика (реализуемая партиями, отдельными политиками или теми и другими), которая как никогда ранее затрудняет возможность достижения компромисса. Популизм и экстремизм получили распространение в зрелых демократиях, авторитаризм же укрепился в других странах. В результате сложился порочный круг: вызовы глобализации способствовали возникновению многих проблем в национальном масштабе – и те же самые проблемы затрудняли для правительств эффективное участие в разрешении глобальных задач.

Это, как говорится, лишь видимая часть айсберга. А под поверхностью воды скрываются структурные изменения, которые также наверняка будут иметь значительные последствия. Государства, долгое время являвшиеся доминирующими элементами международных отношений, теряют часть – причем в некоторых случаях большую часть – своего влияния на другие институты. Власть распределяется сегодня намного шире, чем когда-либо в истории. То же самое касается технологий. Процесс принятия решений сделался более децентрализованным. Глобализация с ее полноводными потоками чего угодно, что можно быстро доставить, будь оно реальным или воображаемым, стала той действительностью, которую правительства зачастую не в состоянии контролировать, не говоря уже о том, чтобы управлять процессом. Разрыв между вызовами, порождаемыми глобализацией, и способностью мира справиться с ними, как представляется, неуклонно увеличивается сразу в ряде важнейших областей. При этом Соединенные Штаты Америки остаются наиболее могущественным государством мира, однако их доля в мировом могуществе сокращается одновременно со способностью трансформировать значительную мощь, которой они обладают, в мировое влияние; прежде тенденции, отражавшие внутренние политические, социальные, демографические, культурные и экономические события в США, оборачивались тектоническими сдвигами во внешнем мире. В результате складывается мир, в котором берут верх центробежные силы.

Я не одинок в подобных мыслях. Показательно, что старший американский военнослужащий, председатель Объединенного комитета начальников штабов, начинает свое предисловие к новой военной стратегии страны следующими словами: «Сегодняшняя мировая обстановка в сфере безопасности является самой непредсказуемой за 40 лет моей службы... Глобальный беспорядок значительно возрос, а некоторые наши сравнительные военные преимущества явно уменьшаются»⁷. Полгода спустя, в начале 2016 года, директор Национальной разведывательной службы США заявил: «Новые тенденции свидетельствуют о том, что геополитическая конкуренция между крупными державами усиливается, бросая вызов международным нормам и институтам»⁸. Всего за несколько дней до этого Генри

⁶ Имеются в виду, соответственно, теракты в Париже в ноябре 2015 г., наезд грузового автомобиля на толпу в Ницце в июле 2016 г. и нападение на центр для людей с ограниченными возможностями в Сан-Бернардино в декабре 2015 г.

⁷ Chairman of the Joint Chiefs of Staff, The National Military Strategy of the United States 2015, June 2015, i, www.jcs.mil/Portals/56/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf

⁸ Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community: Hearing Before the Senate Armed Services Committee, statement of James R. Clapper, IS Director of National Intelligence, 114th Congress, February 9, 2016, www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Clapper_02-09-16.pdf

Киссинджер высказал мнение, что «импульс глобальных потрясений превосходит возможности проявления государственной мудрости»⁹. Этот пессимизм усугублялся экспоненциально после голосования британцев за выход из ЕС. Один британский обозреватель выразился так: «Поймите правильно. Голосование Великобритании за выход из ЕС является самым сокрушительным ударом, какой когда-либо наносился либерально-демократическому международному порядку, созданному под эгидой США после 1945 года. Ящик Пандоры открылся»¹⁰.

Те, кто будет искать доказательства партийных симпатий на этих страницах, останутся разочарованными. Я не приемлю многие решения, сделанные нашими недавними президентами, равно демократами и республиканцами. Если говорить просто, моя мотивация к написанию этой книги проистекает из мысли о том, что двадцать первый век окажется чрезвычайно трудным для контроля, ибо он являет собой отход от почти четырех столетий истории – в обыденном понимании они оставляют современную эпоху. Я глубоко обеспокоен возможными последствиями такого отхода. Марк Твен обронил, что история не повторяется, но рифмуется. Иногда это действительно так. Но я считаю, что у будущего мало шансов срифмоваться с прошлым (а тем более обрести с ним гармонию); скорее, оно поразит нас своими качественными отличиями и чаще будет противоречивым, чем непротиворечивым.¹¹

Эта книга делится на три части. В первой прослеживается история международных отношений от возникновения современной государственной системы в середине XVII века до двух мировых войн XX столетия и до конца холодной войны. Я исхожу из того, что существует неоспоримая преемственность в мироустройстве этого времени (будем считать его мировым порядком версии 1.0), пускай история отдельных стран сильно различалась, как в хорошем, так и в плохом.

Вторая часть посвящена последней четверти столетия. Тут я стараюсь доказать, что двадцать пять лет, минувшие с окончания холодной войны, олицетворяют разрыв с прошлым; ныне с миром происходит нечто совершенно иное. Мой анализ охватывает основные регионы земного шара и мир в целом. Причем я стремлюсь не только описать ситуацию, в которой мы находимся (состояние мира), но и показать, как мы очутились в этом положении и чем оно чревато.

Третий и последний раздел книги носит предписывающий характер. Я подчеркиваю: важно сделать все возможное, чтобы сдержать конкуренцию великих держав, дабы последняя не превратилась в норму истории. Одновременно мир нуждается в обновленной версии операционной системы (мировой порядок 2.0), которая будет учитывать появление новых сил, новых вызовов и новых действующих лиц. Внешняя политика США, наряду с внешней политикой многих других стран, требует корректировки. Одним из важнейших элементов этой корректировки станет новая трактовка государственного суверенитета, учитывающая права и обязанности правительств. Другая коррекция подразумевает новую трактовку мультикультурализма – более гибкую по структуре и более открытую для вовлечения людей, чем та относительно постоянная, контролируемая государством

⁹ Henry A. Kissinger, “Kissinger’s Vision for U.S. – Russia Relations” National Interest, February 4, 2016; <http://nationalinterest.org/feature/kissingers-vision-us-russia-relations-15111>.

¹⁰ Tony Barber, “This Verdict Is a Grievous Blow to the World Order”// Financial Times, June 25–26, 2016.

¹¹ Этот афоризм обыкновенно приписывают М. Твену, но в его сочинениях, выступлениях и письмах такая фраза не встречается. Точнее, найдена только первая часть афоризма – «История никогда не повторяется» (роман «Золотой век», 1876). Не исключено, что это пример так называемого опосредованного цитирования: строка «История не повторяется, но рифмуется, – сказал Марк Твен» присутствует в стихотворении канадского поэта Дж. Коломбо «Печальная поэма» (1970); далее, по всей видимости, эту строку начали воспроизводить в культурной среде, указывая ее автором именно М. Твена.

трактовка, к которой мы привыкли. А вот третий новый элемент внешней политики потребует более прагматичного восприятия отношений с другими странами, менее строго фиксированного, чем обычно. Четвертым же и последним шагом, который Соединенным Штатам Америки необходимо совершить для достижения успеха на мировой арене, является расширение представления о национальной безопасности, выходящее за традиционные рамки; нужно всерьез принимать во внимание – в гораздо большей степени, чем раньше, – те явления, которые привычно считать внутренними вызовами и проблемами (и не просто принимать во внимание, а что-то делать). Конечно, такое мышление резко противоречит современной ортодоксии, однако времена беспечности остались в прошлом. В мире, что пребывает в беспорядке, вести дела «как заведено» не получится; а потому больше нет места для «привычной» внешней политики.

Часть I

1. От войны к мировой войне

Заманчиво начать эту книгу с ответов на вопросы о том, что не так в нашем мире, почему это случилось и что с этим делать – ведь очевидно, что тут никак не будет ощущаться дефицит материала для рассмотрения. Но намного лучше (фактически это необходимо) сделать шаг вспять – для того, чтобы, во-первых, понять, как мы очутились там, где находимся сейчас, и, во-вторых, выявить то, что действительно является новым, отличным от прежнего.

Пожалуй, логичнее всего начать с концепции мирового порядка. По многим причинам эта концепция, с момента своего возникновения почти четыре столетия назад по настоящее время, занимает центральное место в данной книге. «Порядок» – один из тех терминов, которые используются весьма широко, но, подобно многим другим популярным терминам, трактуется по-разному разными людьми и может затемнять истинный смысл сказанного в той же степени, в какой призван его раскрывать. Слово «порядок» лучше всего применять и толковать нейтрально, описательно, как отражение характера международных отношений в любой конкретный момент времени. Это своего рода параметр состояния мира. Он подразумевает наличие и функционирование механизмов, способствующие поддержанию мира, процветания и свободы, а также отражает события, которые всему этому препятствуют. Если коротко, «порядок» не тождественен «упорядоченности»; напротив, термин «порядок» имплицитно отражает также тот беспорядок, что неизбежно присущ любому состоянию мира. Вполне возможно существование такого мирового порядка, в котором не будет стабильности или который не является желательным.

Сегодня этот термин переживает нечто наподобие возрождения. Среди прочего, «Мировой порядок» – таково название книги Генри Киссинджера¹². Выдающийся государственный деятель второй половины двадцатого века, Киссинджер также считается авторитетным специалистом не только по этому вопросу, но и по многим аспектам дипломатической истории и международных отношений. Поэтому, как и по иным причинам, мы неоднократно будем вспоминать о нем на страницах данной книги. Но начать мне хочется с другого ученого, австралийца Хедли Булла.

Я познакомился с Хедли, когда учился в Оксфорде в середине 1970-х. Мы подружились, и его образ мышления оказал на меня большое влияние. Булл опубликовал в 1977 году самую важную, на мой взгляд, современную книгу о международных отношениях, а именно, «Анархическое общество». Подзаголовок книги чрезвычайно показателен: «Исследование порядка в мировой политике»¹³.

¹² Henry A. Kissinger, *World Order* (New York: Penguin, 2014).

¹³ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press,

Булл пишет о международных системах и международном обществе. Это важное различие, которым нельзя пренебрегать. Международная система есть то, что просто существует на международном уровне при отсутствии каких-либо политических решений; в такой системе страны и другие сущности, наряду с различными силами, взаимодействуют друг с другом и влияют друг на друга. Тут почти нет ни выбора, ни регулирования, ни принципов, ни правил. Международное общество, во-первых, отличается от системы и, во-вторых, представляет собой нечто гораздо большее. Систему от общества отличает то обстоятельство, что общество отражает степень вовлеченности участников общества, в том числе их согласие на ограничения, к которым сознательно стремятся или которых избегают, а также консенсус по способам такого поиска или отказа от него. Общество зиждется на правилах. Эти правила (или ограничения) принимаются всеми членами общества хотя бы по той простой причине, что они определяют наилучший (или наименее плохой) образ действий из комплекса реально доступных и приемлемых вариантов. Такие правила могут быть закреплены в официальных юридических соглашениях – или им будут следовать негласно и неофициально.

В сфере международных отношений понятие «общество» в понимании Булла обладает специфическим значением. Во-первых, ведущими «гражданами» этого общества являются государства; сразу укажу, что здесь и на других страницах данной книги слово «государство» употребляется взаимозаменяемо с выражениями «национальное государство» и «страна». Во-вторых, основополагающий принцип этого общества заключается в том, что государства и правительства, а также лидеры, осуществляющие надзор за ними, вольны, по сути, действовать так, как им хочется, в пределах собственных границ. Не важно, как именно эти люди достигают руководящих должностей – по праву рождения, благодаря революции, выборам или каким-либо иным способом. В-третьих, члены международного общества уважают и признают не только упомянутую свободу действий для других членов (в обмен на признание этими другими своего права действовать так, как им заблагорассудится, в пределах собственных границ), но и существование других членов этого общества. Потому государства стремятся избегать войн между собой. Пожалуй, не будет преувеличением охарактеризовать такое восприятие международных отношений как трансграничную реализацию принципа «живи и дай жить другим».

Но история всегда превосходит масштабами нарратив консенсуса; смею сказать, что она в той же степени может считаться нарративом разногласий и трений. Сочетание успехов и неудач, порядка и беспорядка занимает центральное место в работе Булла. Как следует из названия его книги, история в любой момент времени и в любую эпоху представляет собой результат взаимодействия сил общества и анархии, порядка и беспорядка. Именно баланс между этими силами, между обществом и анархией, определяет доминирующий характер всякой эпохи.

Налицо полезная «фреймовая» концепция для приближения к постижению мира. В любое мгновение она обеспечивает нам «скриншот» реального положения дел. Если мы располагаем достаточным количеством таких «скриншотов» за прошлые дни, месяцы и годы, то перед нами разворачивается «живая картина» мировых трендов.

Прежде чем углубляться в рассуждения, следует определить необходимые условия существования порядка. Здесь я хочу снова обратиться к Генри Киссинджеру и его ранней книге «Восстановленный мировой порядок»¹⁴.

Эта книга была опубликована около шестидесяти лет назад, она опиралась на докторскую диссертацию Киссинджера (вероятно, тут любой выпускник или аспирант поневоле призадумается). Изобилующая яркими портретами персонажей, эта чудесная книга

1977).

¹⁴ Henry A. Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812–1822* (London: Weidenfeld & Nicholson, 1957; New York: Universal Library, 1964). Цит. по изданию Universal Library.

мечется, если угодно, между конкретными историческими событиями и крупными панорамами и выводами. Киссинджер пишет о построении нового международного порядка, о мире, который в значительной степени возродился после революций и наполеоновских войн конца восемнадцатого и начала девятнадцатого столетий. Это история международного, то есть европейского, порядка, утвержденного на Венском конгрессе – на представительном собрании 1814–1815 годов, когда министры иностранных дел Великобритании, Франции, Пруссии, России и Австро-Венгрии вместе формировали будущее Европы; этот установленный порядок сохранялся на протяжении большей части девятнадцатого столетия.

Венский конгресс заслуживает внимания как один из первых примеров международных усилий по обеспечению мира и стабильности. Его итогом стало немалое количество территориальных соглашений и обменов территориями наряду с признанием легитимности новых режимов и многим другим. При этом стоит также отметить то, чего на конгрессе не удалось добиться. Пускай конгресс действительно гарантировал мир Европе на несколько десятилетий вперед, однако в конечном счете этот мир был уничтожен революционными движениями в странах – участницах собрания (или по соседству с ними), а изменившийся баланс сил отразил возвышение Пруссии (позже – объединенной Германии) и постепенное угасание и окончательное исчезновение ряда империй. Важно подчеркнуть этот факт, поскольку он напоминает о том, как порядок может погибнуть и превратиться в свою противоположность.

Провести деконструкцию концепции порядка, вычленив из нее наиболее существенные элементы весьма полезно. Одним из важнейших элементов порядка является понятие «легитимности», которую Киссинджер определяет как «международное соглашение о характере эффективных договоренностей и о допустимых целях и методах внешней политики»¹⁵. Легитимность, понимаемая таким образом, оказывается опорой порядка, ибо она не просто устанавливает правила международных отношений – чего и как следует добиваться, а также способы фиксации и изменения самих указанных правил, – но и отражает степень признания правил теми, кто обладает реальной властью.

Кроме того, чрезвычайно важным для концепции порядка и для концепции легитимности является фактор, который выглядит, скажем так, гораздо менее интеллектуальным. Позвольте вновь процитировать: «Никакой порядок не может чувствовать себя в безопасности без физических гарантий защиты от агрессии»¹⁶. Тем самым Киссинджер, писавший, напомню, шестьдесят лет назад о совершенно ином мире, ясно давал понять, что порядок зависит как от наличия правил и договоренностей, регулирующих международные отношения, так и от баланса сил.

У Булла и Киссинджера много общего. Обоих заботит прежде всего порядок в отношениях между государствами, особенно крупными державами той или иной эпохи. Порядок отражает степень признания теми, кто обладает реальными властными полномочиями, существующих договоренностей или правил ведения международных дел, а также признания дипломатических механизмов внедрения и изменения этих правил. Вдобавок порядок отражает способность ведущих держав решать проблемы других стран, которые не разделяют их точку зрения. Беспорядок же, как объясняют Булл и Киссинджер, показывает стремление тех, кто не удовлетворен существующими договоренностями, изменить эти договоренности, в том числе посредством насилия. Последнее замечание вряд ли вызовет удивление. В конце концов, соперничество великих держав, конкуренция между ними и конфликты великих держав составляют большую часть того, что принято считать мировой историей. Так, безусловно, было в двадцатом столетии, которое ознаменовалось

¹⁵ Ibid., 1.

¹⁶ Ibid., 518.

сразу двумя «горячими» мировыми войнами – и третьей войной, которая, по счастью, оставалась преимущественно холодной.

Следовательно, можно трактовать порядок как отражение усилий государств по противодействию применению военной силы для достижения внешнеполитических целей. Отсюда вытекает и восприятие порядка как уважение суверенитета других государств и позволение им (их правительствам и лидерам) делать что угодно в пределах своих границ. Перед нами наиболее распространенная точка зрения на классический образец порядка. Исходная посылка в данном случае такова: главной целью внешней политики любого правительства должно быть воздействие на внешнюю политику других правительств, а не на сами общества, во главе которых стоят эти правительства. Как будет обсуждаться ниже, такое определение порядка не является общим для всех; наоборот, оно слишком широко для тех, кто не признает существующих границ, и недостаточно широко для тех, кто пристально следит за происходящим внутри границ, где бы те ни пролегли.

* * *

Возникновение классического мирового порядка, описанного выше, обычно связывается с подписанием Вестфальского договора 1648 года, положившего конец Тридцатилетней войне – частично религиозной, частично политической внутри национальных границ и местами трансграничной, – что бушевала на большей части Европы на протяжении трех десятилетий. Этот договор стал своего рода прорывом, поскольку ранее беспорядки и конфликты, спровоцированные частым вмешательством в дела соседей, являлись нормой. Вестфальский порядок опирался на баланс сил и подразумевал сосуществование независимых государств, которые не вмешиваются во «внутренние дела» друг друга.¹⁷

Историк Питер Уилсон, написавший одну из лучших книг о Тридцатилетней войне, выразился так: «Значимость Вестфальского договора определяется не количеством конфликтов, которые этот договор пытался погасить, а способами и идеалами, за которые этот договор ратовал... Отныне суверенные государства формально взаимодействовали на равных в рамках общей и секуляризованной правовой базы, независимо от размеров, могущества и внутреннего устройства»¹⁸.

Все это привело к существенным изменениям в функционировании мира. Светские суверенные государства начали преобладать; империи, основанные на религиозной идентичности, утратили былое доминирование. Размеры и степень могущества перестали иметь принципиальное значение, поскольку государства (все они являлись суверенными образованиями) обладали равными правами – хотя бы в теории, если не на практике. Такой подход к порядку может показаться чересчур узким с точки зрения второго десятилетия двадцать первого столетия; во многих отношениях так оно и есть. Но в свое время, в те дни первой половины семнадцатого века, это был огромный прорыв. До тех пор порядок в мире, как правило, навязывался сильнейшим. Война была частым явлением, воевали между собой княжества, государства и империи. Идея мира, в котором отсутствовало бы, выражаясь современным языком, постоянное вмешательство во внутренние дела других, была крупным достижением. Она помогла обеспечить длительный период относительной стабильности в Европе.

Как отмечалось выше, Венский конгресс во втором десятилетии девятнадцатого века

¹⁷ Вестфальский договор – два мирных соглашения 1648 г. (Мюнстерское и Оснабрюкское); иногда в состав этого договора исследователи также включают мирное соглашение между Испанией и Соединенными провинциями Нидерландов (тоже 1648 г.).

¹⁸ Peter Wilson, *The Thirty Years War: Europe's Tragedy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011), 755–54.

был создан для выработки дипломатического урегулирования в постнаполеоновскую эпоху¹⁹. Государственные лидеры тех дней оказались настолько травмированы недавними событиями, что вспомнили о вестфальской модели и в итоге пришли к так называемому европейскому концерту. Как следует из этого определения, данный концерт представлял собой договоренность о том, как будут вестись международные дела в Европе – с учетом образа мышления людей того времени, – о признании существующих границ и об обязательстве не вмешиваться (по большей части) во внутренние конфликты друг друга²⁰. Концерт предусматривал частые дипломатические консультации на высшем уровне между лидерами ведущих держав. По словам одного историка, этот концерт «содержал предельно консервативное понимание миссии. Построенный на уважении к монархам и иерархии, он отдавал приоритет порядку перед равенством и стабильности перед справедливостью»²¹. Едва ли это единственный случай в истории, когда изрядное потрясение – в конкретном случае революция во Франции и страх, который она породила, – изменило коллективное поведение. Именно так и произошло. При всех проблемах девятнадцатого столетия во многом оно сопоставимо с последующим столетием.

Действительно, лишь в конце девятнадцатого и в начале двадцатого столетий мы стали свидетелями полного разрушения европейского концерта, а заодно и вестфальского порядка. (Крымская война середины века между Россией, с одной стороны, и Великобританией с Францией была скорее спором за право контролировать территорию гнущей Османской империи, а не фундаментальным конфликтом.) В означенный период имели место два драматических события. Во-первых, возникли новые национальные государства (в первую очередь Пруссия, предшественница единой Германии), не желавшие признавать сложившийся территориальный и политический статус-кво. Они отвергали легитимность существующих международных соглашений – и оказались достаточно сильны для того, чтобы приступить к действиям. Баланс сил больше не препятствовал агрессии и не служил помехой. С этим связано второе событие, во многом определившее историю данного периода. Многие из государственных образований, что доминировали в мире на протяжении столетий, клонились к упадку, а в некоторых случаях буквально разваливались на глазах. Упомяну Австро-Венгрию, Россию (которой предстояло вскоре рухнуть в пучину революции) и Османскую империю. Соединенные Штаты Америки сравнительно недавно покончили с собственной гражданской войной и сосредоточились на континентальной экспансии и индустриализации. Европа была далеко, за океаном. Все эти факторы усилились во второй половине девятнадцатого столетия и достигли максимального влияния, когда в начале двадцатого века мир испытал на себе мрачные последствия полного разрушения порядка.

Отчасти эту историческую канву можно объяснить ограниченной способностью порядка к существованию в условиях отсутствия значимой дипломатической активности. Венский конгресс, результатом которого стали постнаполеоновское урегулирование и впоследствии европейский концерт, добился успеха не в последнюю очередь благодаря тому, что в нем принимали участие великие дипломаты, мастера своего дела. По этой причине лорд Каслри, Меттерних и Талейран, соответственно, министры Великобритании, Австро-Венгрии и Франции, по сей день остаются значимыми историческими фигурами.

Оптимист, пожалуй, воспользовался бы случаем указать на силу человеческой воли, на

¹⁹ См. Kissinger, *A World Restored*, as well as Harold Nicolson, *The Congress of Vienna: A Study in Allied Unity: 1812–1822* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1946).

²⁰ См. Rene Albrecht-Carrie, ed., *The Concert of Europe, 1815–1914* (New York: Harper Collins, 1968); and A. J. P. Taylor, *The Struggle for the Mastery of Europe, 1848–1918* (New York: Oxford University Press, 1971).

²¹ Mark Mazower, *Governing the World: The History of an Idea, 1815 to the Present* (New York: Penguin, 2015), 5.

качество дипломатии, сказавшееся на ходе событий. Это неоспоримая, очевидная истина. Одна из причин того, почему «концерт Европы» был сыгран, так сказать, и длился столько, сколько продлился, заключалась в профессиональных качествах ряда людей, стоявших у его истоков. Однако к числу факторов, увеличивающих вероятность того, что мировой порядок выживет, относится следующее условие: порядок вовсе не требует обязательного наличия талантливых государственных деятелей, которых, вероятно, всегда будет не хватать. Следует исходить из того, что ответственные посты зачастую станут занимать лица, обладающие посредственными или откровенно скверными навыками. Применительно к порядку нечто прочное и выносливое предпочтительнее зависимости от дипломатического мастерства. В самом деле, одно из объяснений того, почему мировой порядок рухнул в начале двадцатого столетия, таково: Пруссию, «выкованную» чрезвычайно талантливым Отто фон Бисмарком, возглавили люди, которые унаследовали могучее государство, но не мудрость Бисмарка, с которой тот выстраивал отношения с соседями²².

Разумеется, дипломаты полезны и весьма важны, но, когда страны становятся принципиально сильнее и желают использовать обретенную силу (а другие страны качественно ослабеют и утратят готовность прибегать к силе, которой они обладают), влияние дипломатии окажется ограниченным. Следует учитывать технологические инновации и неравномерность в их освоении, а также демографическую ситуацию, личные качества лидеров, культуру, политику и запас денег в стране. В результате действия всех перечисленных факторов первая половина двадцатого столетия оказалась беспрецедентной по степени беспорядка, а вторая половина века характеризовалась значительным укреплением порядка, пускай чрезвычайно различного по своему происхождению и порой совершенно неожиданного.

* * *

Беспрецедентный беспорядок выразился прежде всего в двух мировых войнах двадцатого столетия, феноменально дорогостоящих во всех отношениях. Но эти две войны принципиально различались между собой – и предлагают принципиально разные уроки для последующих поколений, в том числе для нашего. Порядок, уничтоженный Первой мировой войной, пал скорее по случайному стечению обстоятельств, чем по замыслу. Да, сложилась, если угодно, кустарная индустрия исследований о причинах этой войны; в ряде сочинений львиная доля вины возлагается на имперскую Германию, в других указывается, что военная мобилизация фактически зажила собственной жизнью, а третьи приписывают начало войны дополнительным факторам²³. Впрочем, в большинстве книг этого рода признается, что войны вполне можно было избежать, пусть даже авторы не могут договориться о том, почему война все-таки началась. Безусловно, имели место провалы политики сдерживания и провалы дипломатии, сказались и отсутствие коммуникационных механизмов, но и сто лет спустя вызывает разочарование и негодование тогдашнее преступное легкомыслие. Даже в ретроспективе трудно понять, почему война началась и за что она велась. При этом история преподносит нам несколько важных уроков.²⁴

²² О Бисмарке см. Jonathan Steinberg, *Bismarck: A Life* (New York: Oxford University Press, 2011). Также см. Henry A. Kissinger, “The White Revolutionary: Reflections on Bismarck”, *Daedalus* 97, no. 5 (Summer 1968): 888–924, www.jstor.org/stable/20025844.

²³ Из обилия литературы о причинах Первой мировой войны я выделяю следующие работы: Christopher Clark, *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914* (New York: Harper Collins, 2012); Margaret MacMillan, *The War That Ended Peace: The Road to 1914* (New York: Random House, 2015); and Barbara Tuchman, *The Guns of August* (New York: Random House, 1962).

²⁴ Автор несколько лукавит, поскольку причины Первой мировой войны достаточно хорошо изучены; вообще, данная формулировка восходит к мемуарам Д. Ллойд Джорджа «Правда о мирных договорах», на

Один из них заключается в том, что порядок не возникает автоматически и не является самодостаточным, даже если он явно отвечает интересам всех, кто от него выигрывает. История полна примеров того, как отдельные лица и страны действуют вопреки собственным интересам. Первая мировая война очевидно была не в интересах кого-либо, но она все равно случилась. Каждый из главных ее участников потерял гораздо больше, чем получил. Война показала пределы баланса сил: даже при наличии приблизительного баланс сил (в масштабе, что стало ясно по итогам войны, сопоставимого только с ее издержками) одного лишь военного баланса было недостаточно для поддержания мира.

Еще одним уроком стало выявление пределов экономической взаимозависимости. В тот период торговля велась широко и активно развивалась. Более того, сложилась целая школа мысли, утверждавшая, что Европе больше не суждено испытать тяготы крупной войны, поскольку такая война лишена экономического смысла. Никто не станет начинать войну, уверяли эти философы, просто потому, что вокруг слишком много людей и компаний, получающих изрядную прибыль в текущих торговых и инвестиционных условиях. Иными словами, мир благоприятен для большинства стран. Но война все же произошла ²⁵.

Отсюда можно сделать вывод, что ни баланс сил, ни экономическая взаимозависимость не являются гарантией от конфликтов и беспорядков. Хотелось бы добавить и еще одно замечание по поводу Первой мировой войны, причем это замечание связано и с фактом начала войны, и с ее ходом. История также выявила ограниченность влияния той школы мысли, что складывалась на протяжении столетий и получила известность как законы или правила войны (это моральная и правовая основа начала войны и ведения боевых действий).

Политики того времени в значительной степени игнорировали этот свод правил, несмотря на то что в своих основах он восходил к христианскому богословию. Гласные и негласные принципы утверждали, что справедливая война должна соответствовать ряду критериев: нужно воевать за правое дело, располагать высокими шансами на успех, опираться на поддержку законной власти, прибегать к силе только в крайнем случае, причем использовать ее лишь в той степени, какая необходима и соразмерна, а еще вести боевые действия таким образом, чтобы соблюдать и оберегать права мирного населения ²⁶. Первая мировая война не соответствовала ни одному из этих принципов. Вдобавок в значительной степени игнорировалась правовая традиция, которая декларировала незаконность войны во всех ситуациях кроме самообороны. Преобладала узкая политическая повестка, отражавшая националистические настроения и опиравшаяся на ошибочные военные прогнозы. Очевидно, что между порядком как концепцией и порядком как реальностью была и есть фундаментальная разница. Международное сообщество оказалось подвержено узости мышления, у него не нашлось механизма обеспечения реализации и соблюдения желаемых норм.

Вторая мировая война принципиально отличалась от Первой по своим причинам. Не удивительно поэтому, что ее уроки сильно отличаются от тех, которые можно извлечь из Первой мировой войны. Германия и Япония в 1930-е годы поставили перед собой цели, которых невозможно было достичь в рамках существовавшего международного порядка. Обе страны стали заложницами внутренних политических систем, которые ликвидировали систему сдержек и противовесов применительно к людям, обладающим политической

страницах которых этот риторический вопрос («Разве цивилизованные нации не могли договориться между собой?») встречается неоднократно.

²⁵ См. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 2nd ed. (Glenview, IL: Scott, Foresman, 1989). О доводе конца девятнадцатого столетия (торговля поможет предотвращать войны) см. Richard Cobden, *The Political Writings of Richard Cobden*, vol. 1 (New York: Cambridge University Press, 2011).

²⁶ См. Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, 5rd ed. (New York: Basic Books, 2000).

властью. Обе страны вложили значительные средства в разработку инструментов войны. Обе стремились так или иначе нарушить имевшийся баланс сил. Если Первая мировая война стала в немалой степени результатом случайности и была предотвратима, Вторая мировая война оказалась совершенно иной.

Конечно, существуют и другие объяснения этой войны. Здесь нет ничего нового. Все войны на практике «ведутся» минимум трижды. Во-первых, разворачивается спор о том, стоит ли воевать, а в ретроспективе – спор о причинах войны. Во-вторых, имеется сама война, то есть реальные боевые действия на полях сражений. В-третьих же, начинается дискуссия об уроках войны, причем довольно часто оспаривается мудрость решений, принятых по завершении конфликта.

Все это применимо ко Второй мировой войне. Уже упоминалась господствующая точка зрения, согласно которой Германия и Япония несут основную ответственность за ликвидацию порядка, казавшегося им нелегитимным. Но существуют и другие мнения. Джон Мейнард Кейнс, великий экономист, входивший в состав британской делегации на Парижской мирной конференции, официально завершившей Первую мировую войну, несколько лет спустя написал знаменитую статью о последствиях Версальского договора и провале попыток интегрировать Германию в глобальный порядок²⁷. Для него и для тех, кто разделял его взгляды, «семена» Второй мировой были посеяны унижительным мирным договором после залпов Первой мировой войны. Даже если допустить, что этот довод слегка преувеличивает значимость обиды немцев, не подлежит сомнению, что национализм в Германии отчасти подпитывался недовольством населения – поскольку Германию обязали выплачивать немалые репарации, лишили ряда территорий и заставили согласиться на жесткие ограничения на деятельность в военной сфере.

Также утверждается, что европейские и американские действия (или их отсутствие) спровоцировали Вторую мировую войну. Здесь можно указать прежде всего на элемент беспечности, за неимением лучшего слова, в нереалистичных упованиях на Лигу Наций; заодно отмечу, что ситуацию усугубил конфликт между Белым домом и Сенатом, из-за которого в итоге Соединенные Штаты Америки отказались присоединиться к новому международному органу и поддержать его деятельность. Америка впала в изоляционизм, а потому надежды на порядок, основанный на концепциях легитимности, больше желательных, а не фактических, не могли оправдаться. Поневоле вспоминается пакт Келлога – Бриана, международный договор, подписанный двумя правительствами в 1928 году и обязывавший страны избегать войны как средства урегулирования споров^{28,29}. Совершенно очевидно, что политические шаги той поры не подкреплялись балансом сил. Напротив, со стороны западных демократий наблюдалось неадекватное стремление вооружаться в сочетании с безуспешными попытками практиковать дипломатию умиротворения. Великие европейские демократии были истощены, так и не оправившись от Первой мировой войны. Что касается Соединенных Штатов Америки (которые гораздо меньше пострадали в предыдущей войне), они были ослаблены Великой депрессией. Как и в случае с предыдущей мировой войной, торговли и взаимовыгодных экономических связей оказалось недостаточно для того, чтобы удержать правительства от агрессии, способной разрушить эти связи.

Во второй раз на протяжении жизни одного поколения вспыхнула война – вторая великая война двадцатого столетия, превосходящая по территории, масштабам и расходам

²⁷ John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (New York: Harcourt, Brace & Howe, 1920).

²⁸ Иначе – Парижский пакт; получил второе название по именам своих инициаторов – государственного секретаря США Ф. Келлога и министра иностранных дел Франции А. Бриана.

²⁹ “Treaty Between the United States and Other Powers Providing for the Renunciation of War as an Instrument of National Policy”// August 27, 1928, Avalon Project, Yale University, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/kbpact.asp.

все предыдущие, будь то в военном, экономическом или человеческом выражении. В отличие от Первой мировой войны, эта война завершилась гораздо более определенно.

* * *

Никто не сомневается в итогах Второй мировой войны. Да, Германия и Япония потерпели безоговорочное поражение, но куда более интересно принципиальное различие в том, как с ними обращались впоследствии победители. Если завершение Первой мировой войны принесло унижительный мир, то завершение Второй обернулось, если угодно, трансформирующим миром. Германию и Японию полностью интегрировали в западные институты, а также, что еще более важно, радикально перестроили. Две разгромленные имперские державы подверглись оккупации – со стороны США, СССР, Великобритании и Франции в случае с Германией и со стороны Соединенных Штатов Америки в случае Японии. Державы-победители стали реформировать побежденных по своему образу и подобию, что привело к возникновению демократии в Японии и в Западной Германии, а Восточная Германия контролировалась СССР. Почти три четверти столетия спустя Германия и Япония воспринимаются как редкие успешные примеры того, что сегодня называется принудительной сменой режима с последующим национальным или государственным строительством.

Очень хочется написать, что такой подход к побежденным стал результатом взвешенной оценки последствий завершения Первой мировой войны, когда Германия в особенности подверглась необоснованно жестокому обращению. Унижение и экономические трудности способствовали формированию радикального популизма и национализма, которые предоставили политические возможности Адольфу Гитлеру и его сторонникам. Справедливости ради отмечу, что в подобных рассуждениях есть крупица истины, поскольку имелось осознанное стремление избежать в будущем, назовем это так, рецидива национализма со стороны любой страны, которая демонстрирует авторитарные тенденции внутри своих границ и воинственность на международной арене. Считалось, что Германия и Япония должны стать полноценно функционирующими демократическими обществами с эффективными системами политических сдержек и противовесов; тогда авторитаризм не вернется. Лишь в этом случае – только при наличии демократического внутреннего порядка – может быть обеспечена внешняя стабильность. В результате произошло некоторое отступление от вестфальской концепции порядка, ибо вместо того, чтобы просто удостовериться, что ни одна побежденная страна не в состоянии впредь обрести военные средства урона другим странам, согласовали такую позицию, из которой следовало, что происходящее в пределах границ конкретной страны имеет значение не только для граждан этой страны, но и для граждан других стран. Победившие союзники полагали, что должны гарантировать, чтобы не случилось Третьей мировой войны после Второй (как Вторая последовала за Первой), а для этого требовалось реформировать бывших противников – Германию и Японию.

Но не стоит делать отсюда слишком поспешные выводы. В отличие от многих современных призывов к распространению демократии, реформы, осуществленные в Германии и Японии после их поражения в войне, диктовались скорее практическими соображениями, а не приверженностью идеалам. Действительно, главная причина, по которой к Германии и Японии отнеслись иначе после Второй мировой войны, заключалась в предчувствии грядущей конфликтной эпохи – эпохи холодной войны. США и тем странам, которые позднее стали известны под общим обозначением «Запад», требовались сильные и декоммунизированные Германия и Япония; только так можно было гарантировать противодействие распространению советской власти и советского влияния в Европе и Азии.

Каким бы ни был баланс мотивов, эксперимент завершился успехом – возможно, потому, что обоим побежденным обществам были свойственны уважение к власти, почитание образования, строгое разделение политической и религиозной сфер и опыт

построения как гражданского общества, так и современной экономики с широкой занятостью. Развитие Японии и Германии в последние три четверти столетия нельзя не признать поистине замечательным. Обе страны превратились в стабильные, эффективные демократии с сильным частным сектором; обе стали опорами системы альянсов США, Организации Объединенных Наций и глобальной экономики. Германия (еще в свою бытность Западной Германией) стала, кроме того, одним из учредителей европейского сотрудничества, из которого впоследствии выросли Европейское сообщество и Европейский союз.

2. Холодная война

В истории множество иронических моментов, и один из них состоит в том, что большая часть международного порядка в том виде, в каком он существовал во второй половине двадцатого столетия, формировалась недемократическим и нерыночным обществом, основным противником Соединенных Штатов Америки, которых этот противник стремился победить в глобальной конкуренции; кроме того, этот противник желал создать мир, состоящий из социалистических или коммунистических стран, что берут пример с Москвы. Я, конечно, имею в виду Советский Союз.

Стоит изучить как природу порядка времен холодной войны, так и его оснований. Любой мировой порядок нельзя считать заранее заданным. В прошлом столетии соперничество великих держав дважды приводило к конфликту между ними в ужасающих масштабах. Отношения Соединенных Штатов Америки и Советского Союза были непростыми с самой русской революции 1917 года. Царизм, возможно, был отвратителен многим американцам, но идеология Ленина и Троцкого была для большинства из них еще более пугающей, что обернулось кратковременным американским вмешательством в гражданскую войну в России на стороне контрреволюционеров-«белых». Двадцать пять лет спустя военный альянс часто приводил к трениям, поскольку Сталин подозревал, что нежелание Рузвельта и Черчилля открывать второй фронт против нацистской Германии в немалой степени проистекало из желания (с точки зрения Сталина) ослабить Россию в перспективе послевоенной конкуренции. Более того, если перевернуть старую максиму с ног на голову, американо-российские отношения в годы Второй мировой войны доказали, что враг твоего врага не обязательно становится твоим другом.

На самом деле очень скоро враг предыдущего врага сам сделался врагом. Как и следовало ожидать, появилась обширная литература о причинах холодной войны; в ряде сочинений излагается «ревизионистская» точка зрения, возлагающая бремя ответственности на Соединенные Штаты Америки³⁰. Впрочем, таково мнение явного меньшинства исследователей. Как правило, львиная доля ответственности возлагается на СССР, который своими действиями в Германии и Корее обозначил готовность бросить глобальный вызов интересам США в Европе и Азии. Даже если кто-то с этим не согласен, справедливо будет отметить, что холодная война была в известной степени неизбежна, учитывая различные интересы и взаимоотрицание идеологий двух ведущих держав той эпохи.

Оттого еще более примечателен тот факт, что холодная война оставалась преимущественно «холодной» и велась с такой степенью ответственности, каковую можно оценить как исключительно нехарактерную и даже поразительную. Почему так произошло, установить очень важно, ибо ряд уроков холодной войны актуален по сей день. Во-первых, имелся баланс военной мощи. Системы НАТО и Варшавского договора делали любую войну в Европе дорогостоящим конфликтом с непредсказуемым исходом. Это же касалось и

³⁰ Рекомендую три книги: John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941–1947* (New York: Columbia University Press, 1972); Daniel Yergin, *Shattered Peace: The Origins of the Cold War*, rev. ed. (New York: Penguin, 1990); Martin McCauley, *Origins of the Cold War, 1941–1949*, rev. 3rd ed. (New York: Routledge, 2013).

территорий за пределами «владений» двух упомянутых союзов, включая Азию. Кроме того, США реализовывали программы наподобие плана Маршалла для укрепления не только военного, но также экономического и политического сотрудничества с партнерами, – и стремились оказывать влияние на потенциальные «мишени» Советского Союза. Штаты распространяли альянсы и программы помощи на страны всех континентов, и аналогичную политику начал со временем проводить и Советский Союз. На протяжении большей части холодной войны сменявшие друг друга американские администрации обращали мало внимания на внутреннее устройство стран-реципиентов; куда большее значение имела их внешнеполитическая ориентация и то обстоятельство, можно ли считать действующее правительство в достаточной степени антикоммунистическим.

Этот баланс опирался не только на боевые порядки (военные запасы) и укрепление лояльности местных жителей, но и на готовность действовать в случае возникновения военной необходимости. (Базовое соглашение о членстве в НАТО, закрепленное в статье 5 Североатлантического договора, гласит, что нападение на одного члена альянса является нападением на весь альянс.) Первые столкновения произошли еще весной 1948 года, когда Советский Союз блокировал Западный Берлин, окруженный со всех сторон оккупированной СССР и просоветской Восточной Германией. (В рамках договоренностей по завершении Второй мировой войны Берлин поделили на четыре зоны влияния, контролируемые, соответственно, Соединенными Штатами Америки, Францией, Великобританией и СССР. Три западные зоны, все в составе Федеративной Республики Германии, или Западной Германии, позднее объединились.) Ответом Запада оказался «Берлинский воздушный коридор», который обеспечивал доставку в город продовольствия, топлива и прочих товаров; этот мост позволил городу и его жителям дотерпеть до того дня, когда СССР отступил и снял блокаду весной 1949 года.

Новые столкновения не замедлили произойти. В июне 1950 года поддерживаемые СССР боевые части Корейской Народно-Демократической Республики, более известной как Северная Корея, пересекли 38-ю параллель и вторглись в Южную Корею (официальное название – Республика Корея) с целью силой восстановить единство полуострова. Северная Корея руководствовалась локальными националистическими побуждениями, при этом СССР, вполне возможно, хотел заодно одержать первую победу в холодной войне на территории Азии, а также подчинить своему влиянию единый полуостров, способный компенсировать потенциальное вхождение возрожденной и реформированной Японии в американскую стратегическую орбиту. Быть может, СССР полагал (отталкиваясь от публичной случайной оговорки государственного секретаря США Дина Ачесона в начале 1950 года – мол, Южная Корея находится за американским периметром обороны), что эта агрессия не получит прямого противодействия со стороны Америки. На сей раз потребовалась серьезная и продолжительная военная интервенция стран во главе с США под эгидой ООН, чтобы сорвать советские и северокорейские планы. США преуспели в сохранении независимости Южной Кореи и восстановлении 38-й параллели в качестве государственной границы между двумя Кореями – но ценой огромных человеческих и экономических издержек³¹.

Третьим крупным «горячим» фронтом для Соединенных Штатов Америки стала Юго-Восточная Азия, прежде всего Вьетнам. Там, вскоре после ухода французов из своей бывшей колонии в 1954 году (в результате военного разгрома недалеко от города

³¹ О Корейской войне опубликовано меньше книг, чем она заслуживает, а потому ее часто называют «забытой войной». Рекомендую книгу: David Halberstam, *The Coldest Winter: America and the Korean War* (New York: Hyperion, 2007). Также с точки зрения влияния Корейской войны на последующее поведение участников холодной войны полезно изучить работу: John Lewis Gaddis, “Was the Truman Doctrine a Real Turning Point?” *Foreign Affairs* 52, no. 1 (January 1974), www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1974-01-01/reconsiderations-cold-war-was-truman-doctrine-real-turning.

Дьенбьенфу) и вплоть до середины 1970-х годов, США тратили деньги, поставляли оружие и советников, а затем, когда предыдущие меры доказали свою неэффективность, направили туда миллионы солдат, чтобы поддержать режим, которому «изнутри» угрожали мятежники, за чьими спинами скрывался Северный Вьетнам, а извне грозила северовьетнамская регулярная армия, привлекавшая в свои ряды также солдат иных национальностей. Не собираюсь оценивать правильность, а тем более успех всех наших действий; скорее хочу подчеркнуть, что одним из факторов, способствовавших сохранению подобия порядка в мире, где доминировали две соперничавших сверхдержавы, была готовность вмешиваться в локальные конфликты во имя поддержания местного баланса сил, если тот, как считалось, оказывался под угрозой.

Но эта постоянная готовность к военным действиям являлась лишь одним из способов сохранения порядка в период холодной войны, причем, не исключая, далеко не важнейшим. Гораздо сильнее укрепляло этот порядок осознание как Соединенными Штатами Америки, так и Советским Союзом того факта, что любое прямое столкновение способно перерасти в обмен ядерными ударами, при котором издержки затмят любые мыслимые выгоды и в результате которого не будет и не может быть победителя ни в каком разумном смысле этого слова. Тем самым ядерное оружие укрепляло традиционный, обычный баланс сил. В Европе эта роль ядерного оружия была выражена четче, поскольку НАТО приняло доктрину, которая предусматривала превентивное применение ядерного оружия (на тактическом или боевом уровне) для восполнения предполагаемого дефицита обычных вооружений по сравнению с армиями стран Варшавского договора. В других регионах данная связь между ядерным оружием и возможными действиями противников была менее очевидной; каждая сторона полагала, что допустимо использовать это оружие в ситуации, которая формируется локальными интересами и обстоятельствами.

Если сформулировать иначе, появление ядерного оружия привело к ослаблению соперничества между двумя доминирующими сверхдержавами того времени, ибо лидеры обеих стран сознавали, что атомная война окажется непропорционально дорогостоящей применительно к спорным интересам. За этими соображениями скрывались также зловещий призраки гарантированного взаимного уничтожения (широко известна аббревиатура MAD) и доктрина потенциала второго удара, то есть возможности выдержать ядерный удар противника и суметь нанести ответный удар с размахом, который покажет другой стороне (допуская, что там остались разумные люди), что пора образумиться. Ядерное оружие подавляло стремление атаковать первым, поскольку в опережении противника почти не было смысла, и в этом отношении стало значимым новшеством в анналах порядка.³²

Следует недвусмысленно заявить, что подобный эффект вызвало не ядерное оружие как таковое, а содержимое американских и советских арсеналов и постепенное налаживание двусторонних отношений. Как любая технология или оружие, ядерные ракеты могут содействовать стабильности и порядку (или подрывать стабильность и порядок) в зависимости от своего количества, места и способов развертывания, мер контроля за предотвращением их несанкционированного запуска, прозрачности действий правительств и многого другого. Действительно, как будет обсуждаться ниже, ядерное оружие в иных контекстах никак не может считаться стабилизирующим фактором и способно, наоборот, существенно повысить вероятность возникновения беспорядка.

Именно здесь начала вносить свой вклад политика контроля за вооружениями – по сути, специфическая разновидность дипломатии. Соединенные Штаты Америки и Советский Союз на протяжении десятилетий вели переговоры, подписывали соглашения и заключали договоры. Конечным результатом такой политики явилось укрепление разрядки и стабильности. Соглашения по сокращению и ограничению стратегических наступательных

³² Mutual Assured Destruction; широко отмечалось, что английское слово «mad» (не аббревиатура) означает «безумный».

вооружений и сокращению стратегических наступательных потенциалов сыграли немалую роль в этом процессе, лимитируя число ракет, допустимых для развертывания каждой стороной. Столь же важными оказались согласованные лимиты относительно бомбардировщиков и подводных лодок, ракет и боеголовок, поскольку эти лимиты увеличивали уверенность обеих сторон в том, что никто не сможет нанести удар первым в предположении, что противник не ответит столь же разрушительным ударом. Контроль за вооружениями также добавил ситуации значительную предсказуемость, появилась реальная возможность избегать решений, основанных на неверных и «наихудших возможных» гипотезах и догадках по поводу того, что другая сторона планирует делать в области разработки и развертывания дополнительных вооружений³³³⁴.

Однако сдерживание подкреплялось не только лимитами для наступательных вооружений, но и гораздо более драконовскими мерами по ограничению средств обороны. Договор по противоракетной обороне (ПРО) был подписан в 1972 году и оставался в силе на протяжении всей холодной войны³⁵. В соответствии с условиями этого договора обе стороны лишали себя возможности разворачивать определенные виды оборонительных систем, которые могли бы в принципе (вероятно, больше в теории, чем на практике, учитывая развитие технологий не только в ту пору, но и в последующие десятилетия) перехватывать ракеты противника (запущенных с наземных установок или с подводных лодок) и мешать им поражать цели. Перед нами, так сказать, апогей MAD. Любопытно отметить, что этот почти абсолютный запрет на средства обороны не распространялся на защиту от бомбардировщиков или подводных лодок, несущих ядерное оружие (что было попросту невозможно, с учетом их применения в обычной, неядерной войне); тем не менее ограничения в средствах противоракетной обороны оказались краеугольным камнем политики ядерного сдерживания и обеспечения стабильности.

Дополнительно следует упомянуть механизмы (как односторонние, так и дву-, и многосторонние) контроля за выполнением соглашений, дабы у всех сторон конкретного договора имелась твердая уверенность в соблюдении согласованных условий. Прозрачность соглашений обрела критическую важность, а степень контроля резко усилилась за счет внедрения спутников. Укреплению доверия способствовали также отдельные соглашения, устанавливавшие правила взаимодействия для военных структур с тем, чтобы они могли свести к минимуму вероятность инцидентов, чреватых прямым столкновением, на море, в воздухе или в космосе. Кроме того, появились специальные линии связи (так называемые горячие линии), которыми руководители стран могли воспользоваться при кризисе.

* * *

Дипломатия отнюдь не сводилась исключительно к контролю за вооружениями. Наладилось «типовое» дипломатическое взаимодействие через посольства и консульства. Послы обеих стран, равно как и министры, прибывавшие с визитами, получали доступ на высшие уровни правительств друг друга. Развивались торговля, культурный обмен и туризм. Что намного показательнее, стали проводиться регулярные саммиты руководителей обеих

³³ Имеются в виду договоры СНВ-1 (1991 г., срок действия истек в 2009 г.) и СНП (2002 г.). Также стороны подписали договор СНВ-2 (1993 г.), но в 2002 г. Россия вышла из этого договора в ответ на выход США из договора об ограничении систем противоракетной обороны.

³⁴ Albert Carnesale and Richard N. Haass, eds., *Superpower Arms Control: Setting the Record Straight* (Cambridge, MA: Ballinger, 1987).

³⁵ “Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems”, May 26, 1972, U. S. Department of State, www.state.gov/www/global/arms/treaties/abm/abm2.html.

стран. Если коротко, Соединенные Штаты Америки и Советский Союз оставались великими державами-конкурентами, однако их соперничество не было всеобъемлющим и не исключало многих проявлений обычного межгосударственного сотрудничества.

Отчасти причиной этой «обычности» было то, что обе стороны демонстрировали сдержанность в отношении друг к другу. В первые годы холодной войны и после того, как Советский Союз испытал свою атомную бомбу, в Соединенных Штатах Америки принимались рассуждать об «откате» коммунизма. Во многом это выражение 1950-х годов соответствовало тому явлению, которое сегодня нередко маскируют словосочетанием «смена режима». Политики проявили мудрость и отвергли эту цель как неосуществимую (США не располагали возможностями ее добиться) и как безрассудную, учитывая, что руководство СССР в случае угрозы могло нанести военный удар где угодно и каким угодно способом.

Возможно, что еще более важно, Соединенные Штаты Америки проявляли разумную осмотрительность в своих практических действиях (в отличие от публичных заявлений) относительно стран, что входили в состав советской империи. Конечно, ни одна администрация США никогда официально не признавала так называемую доктрину Брежнева (по имени Леонида Брежнева, главы СССР и коммунистической партии, который впервые сформулировал эту идею), посредством которой Москва утверждала за собой «право» применять военную силу для поддержания порядка, то есть, по сути, для насаждения своих правил в любом из так называемых политических сателлитов СССР в Восточной Европе. При этом, когда случались локальные политические выступления против просоветских правительств (в Венгрии в 1956-м, в Чехословакии в 1968-м и в Польше в 1970 году), США ни в коем случае не вмешивались в происходящее открыто, не вставали полноценно на защиту этих народов, пытавшихся избавиться от гнета советской власти. Опять-таки, эта осторожность диктовалась опасением, что любое подобное вмешательство чревато прямым столкновением с войсками СССР, которые, как считалось, дислоцируются в местах, жизненно важных с точки зрения Москвы для выживания ее империи и, как следствие, для нее самой.

Я не хочу сказать, будто одна держава игнорировала происходящее внутри другой державы. Соединенные Штаты Америки при президентах Джимми Картере и Рональде Рейгане (а Конгресс и того ранее) регулярно поднимали вопрос о соблюдении прав человека в Советском Союзе, настаивая, среди прочего, на освобождении видных политических диссидентов и на предоставлении возможности эмиграции большинству советских евреев. Советский Союз, в свою очередь, регулярно выявлял и публично осуждал недостатки американского общества. Впрочем, эти публичные осуждения носили локальный характер и не предполагали реакции, способной поставить под угрозу более важные факторы поддержания мирового порядка, будь то ядерный паритет или принципиальные региональные разногласия. Обе стороны признавали и уважали классическое правило, гласившее, что правительства пользуются суверенным правом управлять своими обществами так, как считают нужным. Доктрина сдерживания Джорджа Кеннана, согласно которой США следовало прямо и косвенно искать способы противодействия стремлению СССР расширять свое присутствие в мире и укреплять свое влияние, предусматривала, что Советский Союз, если не прекращать попыток ему помешать, со временем «успокоится» и может даже исчезнуть с течением времени – но это была скорее радужная мечта, а не политический приоритет³⁶.

Стабильность на протяжении четырех десятилетий холодной войны также укреплялась за счет структуры международных отношений того времени, а именно за счет ее биполярности. Управлять миром с двумя основными центрами силы не так сложно, как многополярным миром. В такой ситуации просто меньше независимых игроков и лиц,

³⁶ X [George F. Kennan], “The Sources of Soviet Conduct”, *Foreign Affairs* 25, no. 4 (July 1947), www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1947-07-01/sources-soviet-conduct.

принимающих те решения, которые оказывают реальное воздействие на события. Это не означает, что Великобритания, Франция и другие страны всегда выполняли предписания Америки; безусловно, они так не поступали. А китайский «бунт» и разрыв с СССР в конце 1960-х годов стал достоянием истории. Тем не менее мир холодной войны представлял собой в значительной степени стабильную «дуополию», в которой изменения, как правило, происходили в структуре международной системы, где доминировали две сверхдержавы. Этот факт стоит отметить хотя бы потому, что сегодняшний мир вряд ли может отличаться сильнее: ведь он не является ни зафиксированным, ни настолько сконцентрированным в распределении власти и могущества.

Геополитическая сдержанность была отличительной чертой порядка времен холодной войны. Неофициальные правила взаимодействия между Вашингтоном и Москвой складывались на протяжении десятилетий в ходе дискуссий о допустимых и недопустимых формах поведения. Одно из таких правил предполагало здоровое уважение «задних дворов» друг друга. Термин «сфера влияния» обоснованно считается дискуссионным, поскольку предполагает, что интересы конкретной страны имеют приоритет перед правами ее более слабых соседей. Но подобные сферы способны в известной степени служить источником порядка. Каждая сверхдержава действовала в определенной мере сдержанно, вмешиваясь в дела тех стран, которые находились близко от нее (в географическом смысле). Как отмечалось выше, Соединенные Штаты Америки, например, не прибегали к военной силе, когда венгерский народ восстал против навязанного Советским Союзом руководства в 1956 году или когда то же самое произошло в Чехословакии двенадцать лет спустя.

Со своей стороны, Советский Союз делал все возможное для поддержки коммунистических режимов в Западном полушарии и добился успеха на Кубе и в Никарагуа. Он оказывал помощь отдельным революционерам и революционным движениям, которые выступали против непопулярных авторитарных правительств, мало заботившихся о своих народах. При этом советская помощь была именно помощью – обычно в форме разведывательной деятельности, поставок оружия и предоставления субсидий. Прямое военное вмешательство, как правило, не затрагивало Латинскую Америку, то есть ту часть света, которую Соединенные Штаты Америки со времен доктрины Монро признавали зоной собственных жизненно важных интересов.³⁷

Не появившись ядерное оружие, можно было обоснованно предположить, что холодная война рано или поздно перешла бы в «горячую» фазу, что она могла бы развиваться совершенно по-разному, потому что политические и военные расчеты были бы совсем другими. Любое число «косвенных» столкновений вполне могло бы спровоцировать либо локальные военные действия, либо события гораздо более масштабные и шире распределенные в географическом отношении.

Это вовсе не значит, что не возникало «тревожных звонков» и сложных моментов. Возможно, самый опасный эпизод холодной войны пришелся на октябрь 1962 года, когда США обнаружили, что советский персонал, направленный на Кубу, размещает на острове ракеты с ядерными боеголовками, способные достичь американской территории всего за несколько минут. Этот шаг противоречил политике сдержанности в регионах, близких к границам другой державы; нашлись и те, кто посчитал, что этот шаг дезавуирует политику ядерного сдерживания, но такая озабоченность была все-таки чрезмерной. Американская сторона категорически потребовала, чтобы все советские ракеты были вывезены с острова, но проявила гибкость как в отстаивании своего требования (предпочтя морской «карантин» или эмбарго всем прочим видам атак), так и закулисной согласии убрать из Турции собственные ракеты средней дальности, угрожавшие СССР. Администрация Кеннеди также озвучила публично обещание не вторгаться на Кубу, тем самым предоставив СССР

³⁷ Декларация принципов внешней политики США, озвученная в обращении президента Дж. Монро к Конгрессу в декабре 1823 г. В этой декларации «Американский континент» (Северная и Южная Америки) объявлялся зоной, закрытой для вмешательства европейских держав.

возможность отступить достойно.

* * *

Порядок также поддерживался пониманием того, как должна вестись геополитическая конкуренция. Это понимание было скорее инстинктивным, нежели согласованным. Весьма иронично, что очередная попытка формализовать это инстинктивное понимание, предпринятая в 1972 году, когда были подписаны «Основы отношений между Соединенными Штатами Америки и Союзом Советских Социалистических Республик» (оба правительства торжественно заявляли, что «придают большое значение предотвращению возникновения ситуаций, способных вызвать опасное обострение отношений» и что «усилия, направленные на обретение одностороннего преимущества, прямого или косвенного, не соответствуют этим целям») – что данная попытка оказалась фактически безрезультатной³⁸. Призывать к прекращению поиска преимуществ было все равно что желать прекращения геополитической конкуренции; это был аналог пакта Келлогга – Бриана времен разрядки, выражение высоких устремлений (или, если хотите, проявление цинизма), а не что-либо еще.

Но понимание мало-помалу достигалось. Москва и Вашингтон начали осознавать, что, когда речь заходит о поддержке партнеров, нужно соблюдать некие ограничения с учетом того, насколько изменение статус-кво будет приемлемым для другой стороны. СССР усвоил этот урок в Берлине, когда пытался заблокировать западные сектора, и на Кубе полтора десятилетия спустя. Соединенные Штаты Америки получили негативный опыт в Корее, где не пожелали довольствоваться восстановлением прежнего статус-кво, и после освобождения Южной Кореи решили надавить на Север и попробовать воссоединить полуостров силой, но под эгидой Сеула. Такое развитие событий оказалось неприемлемым как для СССР, так и для Китая, и последний направил в Корею сотни тысяч «добровольцев», чтобы отразить наступление ведомых американцами сил в операции, санкционированной ООН. Результатом схватки стали двадцать тысяч погибших американцев и завершение боевых действий два года спустя на прежней границе. В ходе войны на Ближнем Востоке в октябре 1973 года (между Израилем, Сирией и Египтом) американцы и СССР поддерживали каждый своих союзников, но обе сверхдержавы согласились на исход, который лишил Израиль полной победы и спас угодившую в окружение египетскую армию.

Тем регионом, где договоренности о сохранении порядка на условиях, приемлемых для обеих сверхдержав, реализовывались тщательнее всего, была Европа, во многом первоначальная и центральная арена сражений холодной войны. Выше говорилось о военном балансе сил. Этот баланс подкреплялся серией переговоров по контролю над вооружениями, которые привели к ограничению потенциального использования ядерного оружия на театрах военных действий, а под занавес холодной войны было достигнуто официальное соглашение о применении обычного (неядерного) оружия.

Оба альянса также достигли взаимопонимания, регулировавшего политический порядок в Европе. Заключительный акт Хельсинкской конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, принятый в 1975 году, является поистине замечательным документом³⁹. Отчасти это в определенной мере дань классическому вестфальскому пониманию мирового порядка. Это многостороннее соглашение, основанное на государственном суверенитете, недопустимости угрозы силой или применения силы, нерушимости границ, уважении территориальной целостности всех европейских государств,

³⁸ “Text of the ‘Basic Principles of Relations Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics,’” May 29, 1972, American Presidency Project, www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3438. Также см. Henry A. Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown, 1979).

³⁹ “Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act”, August 1, 1975, OSCE, www.osce.org/mc/39501?download=true.

приверженности мирному урегулированию споров и признании принципа невмешательства во внутренние дела друг друга. Единственным исключением из традиционного подхода является обязательство всех правительств уважать права человека и основные свободы людей в пределах собственных границ.

Несмотря на упомянутое исключение, это соглашение после подписания подверглось резкой критике американских политических кругов, поскольку многие посчитали, что оно фактически легитимизирует советский контроль над Восточной Европой. Также сочли весьма циничным то обстоятельство, что европейские правительства призывают к соблюдению прав человека, хотя каждая страна – член Варшавского договора подавляет эти права и свободы. Критики оказались недалекими: соглашение не только помогло сохранить мир в Европе, но обеспечило время и пространство для проведения реформ в странах коммунистического блока.

Подобную практику управления конкуренцией не следует путать с миром. Однако она позволила сохранять стабильность на планете в эпоху ядерного оружия. Тот факт, что эти четыре десятилетия называются именно холодной войной, говорит сам за себя.

* * *

Выше я отмечал, что всякая война ведется не менее трех раз, и холодная война не стала исключением. Недавно возник ученый спор о том, почему она закончилась так, как закончилась, и тогда, когда это произошло. Стоит отметить, что холодная война завершилась на удивление упорядоченно, всхлипом, а не взрывом. Такой исход отнюдь не представлялся неизбежным.⁴⁰

Тем не менее для него имелись некоторые подспудные основания. Советская экономическая система была глубоко и структурно ущербной. В 1987 году историк Пол Кеннеди опубликовал содержательное исследование о том, почему крупные державы возникают и гибнут, с древних времен до наших дней; основная причина, по Кеннеди, состояла в том, что имперское бремя зачастую вредит процветанию и, как следствие, стабильности метрополии⁴¹. Бремя поддержки дружественных режимов, несомненно, способствовало краху СССР, которому приходилось исполнять обильный военный бюджет, и «кормить» широкий круг союзников, которые часто нуждались в финансовой помощи; не будем забывать также о расходах на оккупацию Восточной Европы и об экономической и человеческой стоимости имперских авантур, наподобие злополучной интервенции 1979 года в Афганистане. Эти издержки изрядно усугубили неэффективность советской экономики, сложившуюся в результате десятилетий руководства больше политического, нежели рыночного.

Политические решения и дипломатия также имели значение. Здесь большая часть истории связана с решениями Михаила Горбачева, который возглавлял СССР с 1985 года. Горбачев пришел к четкому осознанию того факта, что Советский Союз сможет выжить и конкурировать на мировой арене только в том случае, если он изменится внутренне. Но тактика Горбачева, когда политические реформы предшествовали перестройке экономики, привел, по сути, к полной утрате контроля над тем, что происходило на улицах. Попытка некоторых людей из Кремля свергнуть Горбачева и восстановить централизованную власть летом 1991 года провалилась; это был классический пример действий «слишком мало и слишком поздно». Тем не менее неудавшийся переворот покончил с тем немногим, что еще оставалось у Горбачева, ускорил распад СССР и укрепил позиции первого президента

⁴⁰ Отсылка к строке из стихотворения Т. С. Элиота «Полые люди»: «Вот как закончится мир... Не взрыв, но всхлип» (перев. А. Сергеева).

⁴¹ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Random House, 1987).

России Бориса Ельцина. Горбачев и Ельцин заслуживают похвалы за осознание сложности ситуации, за отказ прибегать к массовым репрессиям или к каким-либо продиктованным отчаянием шагам во внешнеполитической сфере в качестве последнего средства изменить судьбу страны и ход истории.

Но некоторая заслуга в том, как эта история развивалась, принадлежит, безусловно, сменявшим друг друга президентам США и, в более широком смысле, настойчивым стремлениям Соединенных Штатов Америки и их союзников на протяжении четырех десятилетий. Джордж Кеннан, архитектор политики сдерживания, оказался провидцем, когда предположил, что советская система не сможет вынести длительное разочарование в своей способности расширить зону влияния⁴². Джордж Г. У. Буш, американский президент, при котором разрушили Берлинскую стену в ноябре 1989 года, достоин отдельной похвалы за то, что при нем была перевернута последняя страница холодной войны. В те годы и позже Буша критиковали за то, что он не добился большего, однако он осторожничал, старался не унижать поверженных противников и не загонять их в ситуацию, которая способна сподвигнуть на отчаянные меры – или привести к власти тех, кто желал именно таких мер. То, что холодная война завершилась мирно и обернулась распадом Советского Союза, объединением Германии и вступлением единой Германии в НАТО, нужно признать великолепным итогом. Опять-таки, случившееся было каким угодно, только не неизбежным. Большая часть исторических событий вызывается потрясениями по следам эпохальных перемен, и в данном случае такого исхода удалось избежать. Вновь нам были продемонстрированы важность личности и качества государственного управления и дипломатии⁴³.

Обозревая свершения четырех десятилетий холодной войны, трудно удержаться от вывода, что эта война на самом деле немало способствовала порядку. Существовал баланс сил (как уже отмечалось, включая ядерное оружие), имелось общее, пусть ограниченное, представление о легитимности, осуществлялся дипломатический процесс поддержания баланса сил и урегулирования спорных ситуаций, когда сталкивались между собой конкурирующие взгляды на желательное и приемлемое. Как следствие, третья схватка великих держав в двадцатом столетии оказалась принципиально иной, чем две первые.

3. Другой порядок

При ближайшем рассмотрении выясняется, что управляемая конкуренция, которой фактически являлась холодная война, была не единственным источником порядка после Второй мировой войны. Действительно, существовал также порядок, который можно было бы назвать послевоенным, который функционировал как бы параллельно холодной войне, но помимо нее. Этот второй порядок (который иногда называют «либерально-демократическим порядком»), хотя на самом деле он являлся таковым весьма условно) имел множество измерений, включая экономическое, политическое, дипломатическое и стратегическое, и был одновременно глобальным и региональным⁴⁴. Важно отметить все перечисленное, поскольку порядок, который был функцией холодной войны, в значительной степени «растворился» с ее завершением и распадом Советского Союза, а вот послевоенный другой

⁴² X [Kennan], “The Sources of Soviet Conduct.”

⁴³ См. Jon Meacham, *Destiny and Power: The American Odyssey of George Herbert Walker Bush* (New York: Random House, 2015); George H. W. Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed* (New York: Knopf, 1998); James A. Baker III with Thomas M. DeFrank, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989–1992* (New York: Putnam, 1995).

⁴⁴ G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011).

порядок уцелел – и продолжает оказывать влияние на мир, причем как своими плодами, так и тем, чего он не в состоянии обеспечить.

Экономическое измерение послевоенного порядка было призвано содействовать развитию мира (или, точнее, некоммунистического мира), где процветали торговля, технологии и хорошо отлаженные финансовые операции. Торговля рассматривалась как локомотив экономического роста и как средство установления и укрепления связей между странами, позволявшая им участвовать в поддержании мирных отношений. Технологическое развитие трактовалось как моральная, политическая и стратегическая необходимость, призванная помочь миллиардам людей во всем мире вести продуктивную, наполненную удовольствием жизнь, дабы эти миллиарды не поддавались искушению сделать выбор в пользу коммунизма. В противном случае многие страны, в том числе бывшие колонии, обретавшие атрибуты государственности, рисковали никогда не познать стабильность. Кроме того, требовался некий механизм функционирования и регулирования торговли, инвестиций и туризма, нечто такое, что предусматривало систему управления десятками национальных валют таким образом, чтобы стимулировать развитие и способствовать взаимодействиям любого рода.

В результате (разумеется, я сильно упрощаю ради краткости изложения) возникла Бреттон-Вудская система, комплекс международных договоренностей и международных институтов; решение о ее создании было принято в 1944 году, когда министры финансов многих стран мира собрались в Бреттон-Вудсе, штат Нью-Гэмпшир. Одна из целей создания этой системы заключалась в содействии восстановлению пострадавших от войны стран и развитию бедных стран; курировать эту деятельность поручили Международному банку реконструкции и развития, более известному как Всемирный банк. Другая цель состояла в разработке функциональной и эффективной денежной системы, учитывающей стремление суверенных государств самостоятельно определять свой путь, при этом сохраняя возможность торговать с другими, осуществлять и принимать инвестиции. Доллар фактически признали мировой валютой, исходя из размеров и силы американской экономики; прочие валюты были «привязаны» к доллару, а тот обеспечивался золотом. По существу, любой желающий мог обменять лишние доллары на золото. Международный валютный фонд (МВФ) учредили для выделения займов государствам с дефицитом бюджета, дабы правительства этих стран могли удовлетворять свои краткосрочные потребности в расходах и достигать определенного уровня бюджетного баланса ⁴⁵.

Связанный с этими, но все-таки отличный круг вопросов относительно торговли был официально рассмотрен не на Бреттон-Вудской конференции, а на заседании министров торговли. Целью их встречи было создать структуру под названием Международная торговая организация, но противоречия между странами – участницами заседания (и их внутренней политикой) не позволили этого сделать. Вместо того на ряде саммитов на протяжении десятилетий разрабатывались правила мировой торговли и заключались важные соглашения по устранению тарифных барьеров. (Эти договоренности формально «проходили по линии» Генерального соглашения по тарифам и торговле, или ГАТТ.) Потребовалось не менее пятидесяти лет для того, чтобы появилась Всемирная торговая организация (ВТО), способная разрешать споры, а также служить глобальным форумом.

Вторым измерением послевоенного порядка было измерение дипломатическое, и в его центре находилась Организация Объединенных Наций. Исходная идея состояла в учреждении всемирного органа, постоянного форума, который позволял бы предотвращать или, при неудаче попыток предотвращения, улаживать международные споры. Устав ООН предписывает сторонам любого спора, угрожающего международному миру и безопасности,

⁴⁵ См. Benn Steil, *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2015); Harold James, *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods* (New York: Oxford University Press, 1996); and Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, 2nd ed. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008).

«искать решение путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору». Возможно также применение силы на благо мира в буквальном смысле слова, ведь, согласно главе VII Устава ООН, членам организации позволено принимать действенные меры, от блокады до активных боевых действий в воздухе, на суше и на море, «для поддержания или восстановления международного мира и безопасности». Впрочем, очевидно, что главенствовало все-таки стремление воспрепятствовать применению силы для урегулирования разногласий между государствами⁴⁶.

Ответственность за управление организацией и принятие необходимых мер возлагалась на Совет безопасности ООН, в состав которого входили пять постоянных членов (США, СССР, Китай, Великобритания и Франция) и шесть (позже десять) непостоянных членов – список последних изменялся каждые два года. Лишь пять постоянных членов ООН (которые на момент создания организации считались ведущими державами в мире после Второй мировой войны) обладали правом вето. Китайское представительство передали от Китайской Республики (Тайвань) Китайской Народной Республике (КНР, материковый Китай) в 1971 году. Советское представительство перешло к России в конце 1991 года. Совету безопасности предписывалось «нести основную ответственность за поддержание международного мира и безопасности». Предполагалось, что это будет новый «концерт», который станет управлять международными отношениями и поддерживать порядок между государствами в эпоху после Второй мировой войны.

Учреждение ООН также отражало и укрепляло бытовавшие в ту пору воззрения на мировой порядок. Например, статья 51 Устава ООН гласит: «Настоящий Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на Члена Организации». Здесь подразумевалось, а в других статьях Устава формулировалось недвусмысленно, что членство в ООН лимитировано и допускается только для суверенных государств (ст. 4, п. 1) и что все такие государства обладают «суверенным равенством», то есть равны по своему положению в организации (ст. 2, п. 1). Этот принцип наиболее четко выражен в устройстве Генеральной ассамблеи ООН, которая формируется по правилу «одна страна, один голос»; в итоге Соединенные Штаты Америки или Китай оказываются наравне с крошечными, малонаселенными странами из отдаленных уголков мира. В Уставе ООН также говорится, что Устав «не дает Организации Объединенных Наций права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства» (пункт 7 статьи 2). Все перечисленное, по сути, формировало подобие вестфальского порядка, в котором признаются и отстаиваются права суверенных образований, то есть государств.

Третьим «столпом» послевоенного порядка было стратегическое измерение. Здесь стремились к цели предотвратить возникновение рисков, которыми трудно управлять и которые чреваты катастрофой в случае провала попыток воспрепятствовать их появлению. Роль ООН в значительной степени ограничивалась реалиями отношений великих держав, прежде всего американо-советскими отношениями, поскольку обе страны (наряду с Великобританией, Францией и Китаем) обладали правом вето в Совете безопасности. Подразумевалось, что ООН не должна использоваться в качестве инструмента воздействия одной великой державы на другую; скорее организация призвана была служить тем «арбитром», к которому великие державы могут и должны обращаться в случае непреодолимых разногласий. В теории, пускай на практике, признавалось также, что следует избегать применения военной силы для иных целей, кроме самообороны.

Актуальным в этом контексте оказался договор о нераспространении ядерного оружия

⁴⁶ “Charter of the United Nations”, June 26, 1945, Chapter VI, Article 55, and Chapter VII, Article 42, www.un.org/en/charter-united-nations/index.html.

(ДНЯО)⁴⁷. Он опирался на предположение, что мир с обилием государств, обладающих ядерным оружием (таковых насчитывалось пять на момент подписания договора в 1968 году), будет куда более опасным и потенциально беспорядочным. Опасность видели прежде всего в сложности проведения политики сдерживания между множеством сторон. Также имелась опасность того, что ядерное оружие, доступное большому количеству стран, может попасть (в виде бомб или материалов для их изготовления), как говорится, не в те руки. Кроме того, высказывалась озабоченность по поводу того, что сам факт существования ядерного оружия означает: нельзя гарантированно исключать возможность его применения.

На самом деле ДНЯО представлял собой серию сделок. От пяти стран, которые обладали ядерным оружием (Соединенные Штаты Америки, Советский Союз [впоследствии Россия], Китай, Великобритания и Франция, причем все они стояли у истоков атомной бомбы), просили не передавать ядерное оружие и не содействовать любому другому государству в его разработке или приобретении. Также формулировался принцип сотрудничества, согласно которому эти пять стран обязывались избегать гонки ядерных вооружений и стремиться к постепенному избавлению от имеющегося ядерного оружия. От государств, не обладающих ядерным оружием, просили не разрабатывать такие устройства, не искать помощи у членов «ядерного клуба» и не производить такое оружие самостоятельно. Договор при этом гарантировал доступ к ядерной энергии в мирных целях. Помимо того, от государств, не обладающих ядерным оружием, просили «предоставить гарантии» (согласиться на инспекции, которые будут проверять, соблюдают ли они условия договора).

Параллельные усилия предпринимались и в других областях. Конвенция по биологическому оружию, подписанная в 1972 году и вступившая в силу три года спустя, запрещала любому государству – участнику соглашения (все участники были суверенными государствами) приобретать, разрабатывать или распространять биологическое оружие любого рода⁴⁸. Те, кто обладал таким оружием на момент вступления конвенции в силу в 1975 году, обязывались его уничтожить. Масштабный договор (Всемирная конвенция по химическому оружию), запрещавший производство и применение химического оружия, начал действовать в 1997 году⁴⁹.

* * *

Региональные органы взаимодействия возникали по всему миру, однако наиболее важные процессы такого рода протекали в Европе. Исходной идеей в данном случае (принято приписывать ее министру иностранных дел Франции Роберу Шуману) было стремление связать между собой Германию и Францию настолько тесно, чтобы они впредь и помыслить не могли об еще одной войне. Также предполагалось укрепить политический проект переустройства экономики, общества и политических институтов Западной Германии, дабы предотвратить возникновение на немецкой почве нового авторитарного режима, способного нести угрозу самому немецкому народу и его соседям. Европейское объединение угля и стали, в состав которого вошли Франция, Западная Германия, Италия и три страны Бенилюкса (Бельгия, Нидерланды и Люксембург), стало зародышем

⁴⁷ “Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”, July 1, 1968, U. S. Department of State, www.state.gov/www/global/arms/treaties/nptl.html#2.

⁴⁸ “Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction (BWC)”, April 10, 1972, U. S. Department of State, www.state.gov/t/isn/4718.htm#treaty.

⁴⁹ “Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction (CWC)”, January 15, 1995, U. S. Department of State, www.state.gov/t/avc/trty/127917.htm.

«европейского проекта», который за последующие десятилетия эволюционировал в Европейское сообщество, а позднее в Европейский союз, расширяя состав участников и распространяя свое влияние на новые области внутренней и внешней политики.

Остро стоял вопрос о завершении колониальной эпохи. К исходу Второй мировой войны мир по большей части, включая сюда Ближний Восток, Африку и Азию, управлялся европейскими странами. Деколонизация проистекала из представления о том, что народы имеют право на независимые национальные государства; такова концепция самоопределения. К независимости стремились практически все народы, жившие в условиях колониального господства. Любопытно, что это стремление поддерживали и Советский Союз, и Соединенные Штаты Америки: первый видел в нем возможность расширить сферу своего влияния, а США опасались, что в отсутствие независимости эти общества обратятся к СССР за помощью в борьбе против западных колонизаторов. Со временем и население ведущих европейских колониальных держав начало уставать от расходов на обеспечение власти в отдаленных уголках, жаждавших самостоятельности.

Деколонизация постепенно стала восприниматься как предпосылка установления и поддержания порядка, поскольку в противном случае была велика опасность возникновения конфликтов во многих регионах. Эта озабоченность, пожалуй, вполне объяснима, хотя трагическая ирония истории состоит в том, что финал колониальной эпохи не столько содействовал установлению порядка, сколько во многих случаях обернулся масштабным беспорядком. Достаточно вспомнить события после того, как британцы в 1947 году отказались от бремени ответственности за Южную Азию, вспыхнула жестокая война, которая привела к разделу субконтинента между Индией и Пакистаном. Раздел предусматривался и для Палестины, где уход британцев год спустя обернулся созданием государства Израиль и немедленным нападением на новое государство соседей-арабов. Франция устала от попыток сохранить контроль над Индокитаем и признала поражение в 1954 году, оставив после себя разделенную страну, которая продолжала воевать сама с собой еще два десятилетия. Также Франция ушла из Туниса и Марокко в 1956 году – и была фактически изгнана из Алжира в 1962 году, после кровопролитной гражданской войны.

Возможно, поворотным моментом процесса деколонизации был 1956 год, когда Суэцкий канал был захвачен по приказу главы Египта, националиста Гамаль Абдель Насера. Совместное британо-франко-израильское вторжение в Египет лишь укрепило позиции Насера и разозлило тогдашнюю администрацию США, которая хотела привлечь внимание всего мира к жестоким советским репрессиям в отношении народа Венгрии, где происходило подавление восстания. Британское правительство пало; притязания страны на роль империи заметно сократились, как и способность обеспечивать эти притязания материально. Большинство оставшихся британских владений на Ближнем Востоке, в Африке и Азии отделилось от метрополии и провозгласило независимость в следующем десятилетии. Другие европейские колониальные державы, скажем, Бельгия и Португалия, столкнулись с аналогичными проблемами в Африке в 1960-х и 1970-х годах. Колониальная эпоха завершилась, ей на смену пришел период, на протяжении которого местный национализм усугублялся конкуренцией сверхдержав времен холодной войны ⁵⁰.

* * *

Другой аспект послевоенного порядка был политическим, но в ином смысле. Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной ассамблеей ООН в 1948 году, гласила, что каждый человек на планете, без какого-либо исключения, обладает широким спектром прав, в том числе правом на равенство перед законом, на свободу передвижения и выбора места

⁵⁰ Albert Hourani, "A Moment of Change: The Crisis of 1956", in *A Vision of History: Near Eastern and Other Essays* (Beirut: Khayats, 1961).

жительства в пределах границ страны, правом владеть имуществом, правом на свободу мысли, совести и вероисповедания, правом свободно выражать свое мнение, правом на мирные собрания и многими другими правами. Безусловно, в декларации отсутствовали какие-либо правоприменительные положения, и большинство правительств, подписавших эту декларацию, цинично и беззастенчиво игнорировали ее с самого начала. Тем не менее следует отметить, что отныне, согласно декларации, не только государства, но и индивиды обладали правами ⁵¹.

Приблизительно тогда же правительства большинства стран мира одобрили Конвенцию о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Этот документ принимали в желании сделать так, чтобы опыт холокоста никогда больше не повторился. Однако конвенция предусматривает мало практических механизмов предотвращения геноцида. Основной упор в ней делается на привлечении к ответственности всех, кто причастен к подобным преступлениям; в теории неотвратимость наказания должна удерживать индивидуумов и правительства от совершения геноцида. Но потребовалось еще 50 лет, чтобы в 1998 году был учрежден постоянно действующий Международный уголовный суд, который рассматривает обвинения в преступлениях, связанных с геноцидом ⁵².

Последний элемент послевоенного порядка носил правовой характер. До некоторой степени почти каждый из перечисленных выше аспектов мирового порядка обладает юридическим измерением. Но существует также четкий правовой порядок, комбинация правил и процедур, облегчающих торговлю, поездки, коммуникации и другие повседневные формы взаимодействия между людьми, корпорациями и/или странами. Кроме того, действуют нормы, призванные способствовать реализации дипломатических усилий, – от обязанности правительств обеспечивать защиту иностранных посольств, консульств и дипломатов до принципов признания правительств других стран и заключения и соблюдения договоров и других форм международных соглашений.

* * *

Что можно сказать о послевоенном порядке? Глобальные экономические показатели выглядят поразительно, даже несмотря на то что эти достижения в определенной степени отражают рост численности населения. С 1950 по 1990 год мировая экономика выросла в пять раз. Объем товарооборота рос еще быстрее, от приблизительно 125 миллиардов долларов в 1950 году до 7 триллионов долларов сорок лет спустя. Что касается развития, то число людей, живущих в условиях крайней нищеты (около 1,3 миллиарда человек), оставалось относительно неизменным на протяжении этих лет, пускай население планеты удвоилось – с 2,5 миллиарда человек до свыше 5 миллиардов человек ⁵³.

Впрочем, зарегистрировать это достижение – вовсе не то же самое, что приписать его

⁵¹ “Universal Declaration of Human Rights”, UN General Assembly, Resolution 217A (III), December 10, 1948, www.un-documents.net/a5r217a.htm.

⁵² Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, December 9, 1948, United Nations, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2078/volume-78-I-1021-English.pdf>; Rome Statute of the International Criminal Court, July 17, 1998, International Criminal Court, www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aef7-5752-4fB4-be94-0a655eb50e16/0/rome_statute_english.pdf

⁵³ О показателях мировой экономики см. Angus Maddison’s «Historical Statistics of the World Economy: 1–2008 AD», www.ggdc.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls. О мировом товарообороте см. UN Conference on Trade and Development STAT (UNCTADSTAT), <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>. Крайняя бедность рассчитывается как проживание на сумму менее 1,25 доллара в день. Об уровнях бедности см. Frangois Bourguignon and Christian Morrisson, “Inequality Among World Citizens: 1820–1992”// American Economic Review 92, no. 4. (2002): 732, www.jstor.org/stable/3083279.

действиям некоего глобального механизма или высоко оценить работу этого механизма. Многие из того, что было сделано, объясняется проведением экономической политики в национальных масштабах. Например, влияние Всемирного банка на развитие мало заметно. Торговый режим (через ГАТТ) достоин похвалы за снижение тарифов и других барьеров в торговле промышленной продукцией. Однако соглашение оказывает куда меньшее влияние на торговлю сельскохозяйственной продукцией и услугами и никак не распространяется на государственные субсидии.

Монетарный порядок не лишен собственных недостатков. Существующая система не способна справиться ни с хроническим дефицитом бюджета в Соединенных Штатах Америки, ни с хроническим профицитом (следствием чего становятся колоссальные долларовые резервы) таких стран, как экспортно-ориентированная Япония. Эта реальность побудила администрацию Никсона в 1971 году отменить привязку доллара к золоту, поскольку США не могли далее сохранять такую привязку, учитывая огромные долларовые резервы других стран. Из-за того что доллар фактически являлся мировой валютой, но оставался национальной валютой Соединенных Штатов Америки, регулярно возникала напряженность. Политика, обусловленная внутренними причинами – скажем, стремлением ускорить экономическое развитие страны, – неизбежно сказывалась на других странах. МВФ, со своей стороны, не имел полномочий, инструментов или ресурсов, необходимых для принуждения большинства стран – членов фонда к соблюдению дисциплины.

Всеобщая декларация прав человека отражает растущую значимость проблематики соблюдения прав человека и вносит свой вклад в увеличение этой значимости. Во многих отношениях она является предвестницей других мер по защите индивидов от действий правительств и привлечения правительств и тех, кто действует от их имени, к ответственности за такие действия. Однако, как будет показано далее, применительно к международному консенсусу по этим вопросам не было выработано практически никаких механизмов соблюдения договоренностей. То же самое можно сказать о Конвенции по геноциду, которая никак не воспрепятствовала резне в Камбодже, где в конце 1970-х годов красные кхмеры истребили от полутора до двух миллионов мужчин, женщин и детей. Потребовалось целых три десятилетия на то, чтобы хоть кто-то из виновных в этом геноциде предстал перед судом и отправился в тюрьму.

Организация Объединенных Наций не смогла оправдать надежд своих самых ярких сторонников, но эти надежды изначально не были реалистичными. Она не справилась с функцией регулятора отношений в период холодной войны, что неудивительно, учитывая различие в позициях США и Советского Союза. Совет безопасности ООН сделался в итоге еще одной ареной холодной войны. Две сверхдержавы использовали эту международную площадку для попыток привлечь мировое общественное мнение на свою сторону. Тем не менее СБ оказался полезным местом, так сказать, для выпуска пара, а кулуары ООН служили укрытием, где дипломаты могли встречаться подальше от яркого света телекамер.

Все начало понемногу меняться лишь ближе к заключительному этапу холодной войны. Совет безопасности сыграл действительно важную роль в координации международных мер реагирования на агрессию Саддама Хусейна против Кувейта. Но это означало, во-первых, что холодная война в значительной степени утратила интенсивность, и что, во-вторых, рассматриваемый вопрос – нарушение территориальной целостности и суверенного статуса государства – члена ООН – относился к числу тех немногих, по поводу которых и вправду имелась возможность достичь консенсуса. В конце концов, на этих условиях складывался традиционный подход к мироустройству. Совет безопасности не столько формировал этот консенсус, сколько отражал его наличие.

* * *

ООН не слишком-то способствовала утверждению послевоенного порядка. Деколонизация сопровождалась различными эксцессами, зачастую осуществлялась в рамках

внутренней политики колониальной державы, нередко оборачивалась вспышками насилия на местах, а бывало, что имело место то и другое. В ряде регионов, как и в случае кувейтского кризиса 1990 года, Организация Объединенных Наций могла вмешиваться в происходящее только при наличии общего консенсуса; каких-либо инициатив с ее стороны к достижению международного согласия ожидать фактически не приходилось. А Генеральная ассамблея ООН показала себя идеологизированным и неэффективным органом, который, следовательно, воспринимался многими как досадная помеха; всего раз она продемонстрировала свою полезность, когда санкционировала международный ответ на вторжение Северной Кореи на юг Корейского полуострова в июне 1950 года.

Договор о нераспространении ядерного оружия также оценивается неоднозначно. В немалой степени его оценка зависит от связанных с ним ожиданий. В 1963 году президент Джон Ф. Кеннеди рассуждал о мире, в котором к середине 1970-х годов может появиться целый ряд стран, обладающих ядерным оружием⁵⁴. К счастью, ничего подобного не произошло. Но в первые три десятилетия действия ДНЯО появились, в дополнение к первым пяти, еще четыре ядерных страны – Израиль, Индия, Пакистан и Северная Корея.

Во многом эта неоднозначность восприятия ДНЯО обусловлена ограничениями самого договора. Начнем с того, что ни одна страна мира не обязана к нему присоединиться. Во-вторых, в договоре четко оговаривается, что он никоим образом не препятствует применению ядерной энергии в мирных целях и не запрещает импортировать технологии и материалы в указанных целях. К сожалению, многое из того, что необходимо для производства оружия, может разрабатываться или приобретаться под видом мирного использования ядерной энергии. В-третьих, процедура инспектирования предполагает сотрудничество; это джентльменское соглашение, но мы живем в мире, в котором некоторые главы правительств не являются джентльменами, и эти люди готовы лгать и всячески прикрывать запрещенную деятельность. В-четвертых, договором не предусматриваются автоматические санкции или штрафы за нарушение условий. Наконец, в-пятых, страны сохраняют за собой право выйти из договора, уведомив об этом не позднее чем за три месяца до выхода. Если коротко, суверенные образования договорились не нарушать норму нераспространения, но вполне могут счесть, что она вредит их интересам.

Что касается биологического и химического оружия, здесь ситуация тоже выглядит запутанной. Применительно к биологическому оружию трудно, а порой и невозможно, удостовериться в соблюдении запрета на его применение: проверки сопряжены со множеством проблем. Например, Ирак (подписавший Конвенцию по биологическому оружию) при Саддаме Хусейне создал серьезный арсенал такого оружия, который годами оставался необнаруженным. С химическим оружием положение было (и остается) еще серьезнее: его проще изготовить (достаточно уровня едва ли не школьных знаний и элементарного производства) и проще спрятать. Как отмечалось выше, всемирная конвенция, запрещающая производство и применение химического оружия, вступила в силу лишь в 1997 году; что важнее, химическое оружие использовалось несколько раз (Египтом в Йемене в 1960-х годах, Ираком против Ирана в 1980-х годах, Сирией в 2013 году) без каких-либо серьезных последствий для стороны, применявшей это оружие.

Европа может считаться одним из главных успехов послевоенного порядка. Регион, который ранее находился в эпицентре стольких разрушений, наслаждался самыми спокойными и благоприятными десятилетиями в своей истории. Отчасти это объяснялось той стабильностью, которая обеспечивалась балансом сил и политикой сдерживания времен холодной войны, но многое из того, чего удалось добиться, также свидетельствовало о быстром экономическом восстановлении Западной Европы (в немалой степени благодаря

⁵⁴ См. John F. Kennedy, "Commencement Address at American University", Washington, DC, June 10, 1963, John F. Kennedy Presidential Library and Museum, www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/BWC7I4C9QUmLG9J6I8oy8w.aspx; John F. Kennedy, "Address to the Nation on the Nuclear Test Ban Treaty", Washington, DC, July 26, 1963, John F. Kennedy Presidential Library and Museum, www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/ZNOo49DpRUa-kMetjWmSyg.aspx.

плану Маршалла); добавим сюда еще успешную демократизацию Германии и реализацию «европейского проекта».

В других регионах дела складывались по-разному. Одна из причин заключалась в том, что региональные структуры Латинской Америки, Африки, Восточной и Южной Азии и Ближнего Востока были неэффективны вследствие неполного представительства, фактической невозможности достижения консенсуса, отсутствия потенциала к переменам – или какого угодно сочетания всех вышеперечисленных факторов. Азия оказалась ареной двух крупных конфликтов периода холодной войны – корейской войны и войны во Вьетнаме. Первый разгорелся еще до того, как были окончательно сформированы негласные правила, определявшие конкуренцию периода холодной войны. Вьетнамскую же войну можно рассматривать как неспособность обеспечивать порядок – и как известное свидетельство того, что конкуренция сверхдержав велась сдержанно. Поддержка Вьетнама со стороны СССР и КНР была косвенной, а военное вмешательство США протекало в относительно локализованной форме. Южная Азия наблюдала за несколькими локальными конфликтами между Индией и Пакистаном, за кризисом в Восточном Пакистане, который (Индия выступила в роли повитухи, если угодно) привел к созданию независимого государства Бангладеш, и за конфликтом в Афганистане, который к своему завершению в 1989 году немало способствовал распаду Советского Союза. Ближний Восток с точки зрения числа конфликтов являл собой наиболее проблемный во многих отношениях регион. Одна из «линий разлома», чреватая регулярными конфликтами, пролегла между Израилем и его арабскими соседями. Война 1948 года пришлось на период обретения Израилем независимости; затем последовали Суэцкий кризис 1956 года, Шестидневная война 1967 года, Октябрьская война 1973 года (иначе война Судного дня) и интифада, и каждый раз ситуация оборачивалась прямыми боестолкновениями израильтян с палестинцами. В других областях региона тоже имели место многочисленные конфликты – от гражданской войны в Ливане в середине 1970-х годов до восьмилетней войны между Ираном и Ираком, которая закончилась только в 1988 году. Латинская Америка и Африка также сталкивались с конфликтами, причем почти все они происходили внутри конкретных государств (гражданские войны того или иного рода) или тогда, когда вооруженные группировки, базируясь в одной стране, вторгались на территорию другой страны. При этом на обоих континентах практически не было войн между государствами.

Деколонизация во многих отношениях была уникальным процессом и завершилась, по большому счету, всего за несколько десятилетий. К сожалению, этот процесс под лозунгами построения более справедливого и стабильного порядка зачастую приводил к прямо противоположному результату. Стремление к независимости, возможно, позволяло избежать одного ряда проблем, чреватых беспорядком, зато быстро порождало новые проблемы, многие из которых в той или иной форме сохраняются до настоящего времени. Отмечу, что самоопределение не является панацеей. Многие страны оказались попросту не готовы к самоуправлению; ряд этих стран ввязался в споры или конфликты со своими соседями.

Международное право лучше всего проявило себя в тех областях, в которых политические ставки были самыми скромными; как можно было предположить, увы, оно оказалось малоэффективным там, где ставки были наиболее высоки. Это право пригодилось при налаживании функционирования международной системы, но оно не обладает никакими преимуществами перед факторами, которые различные правительства трактуют как свои национальные интересы. Международные суды действуют в технических областях, но, как правило, сфера их деятельности не затрагивает дипломатию, особенно в тех случаях, когда оспариваются крупные вопросы.

В целом послевоенный порядок опирался на знакомые, традиционные подходы к международным отношениям, поскольку в его основе лежало преимущественно понятие государственного суверенитета. Он способствовал осуществлению деколонизации, а также причастен к формированию философии и структуры Организации Объединенных Наций. Существовали, конечно, исключения из правил, скажем, в сфере соблюдения прав человека,

но они носили скорее формальный, а не содержательный характер. Важнейшим во многих отношениях исключением стало возникновение наднациональных структур управления в Европе; появление таких структур отражало готовность европейских государств уступить часть суверенитета и полномочий региональным органам управления.

Потому почти не вызывает удивления тот факт, что послевоенный порядок – фактически мировой порядок 1.0 – лишь в малой степени способствовал укреплению международной системы после исчезновения «дисциплинирующего» порядка периода холодной войны. Важно отметить и то, что мир был не слишком готов иметь дело с диффузией власти, неизбежной вследствие появления негосударственных игроков и вследствие многочисленных вызовов глобализации. Сам образ мышления той поры, не говоря уже о понимании и общем согласии, не позволял вообразить новый легитимный порядок наряду с глобальной архитектурой и машинерией, которые понадобятся для его создания и поддержания. Словом, назрела потребность в ином подходе к порядку, к тому, что можно обозначить как мировой порядок 2.0. Потому, когда холодная война завершилась, возникло чувство, будто волна отхлынула и мир остался в ожидании передышки, в целом не готовый и не ведающий, чего ожидать от будущего, – а будущее не преминуло наступить.

Часть II

4. Мир после холодной войны

Большая часть истории последних трех столетий связана с плодами взаимодействия крупных (великих) держав своего времени. Конкуренция и разногласия часто приводили к конфликтам, затмевавшим иногда масштабами и заплаченной ценой все остальное. Именно так, безусловно, обстояло дело в двадцатом столетии с его двумя «горячими» мировыми войнами и холодной войной, которая, возможно, оставалась холодной главным образом из-за стабилизирующего эффекта ядерного оружия.

Обо всем этом я упоминаю потому, что, по меркам политики крупных держав, четверть столетия после завершения холодной войны прошла, похоже, довольно благополучно. Отношения между крупнейшими державами эпохи – Соединенными Штатами Америки, Китаем, Россией, Японией, единой Европой и Индией – были далеки от гармонии, но, в исторической перспективе, оставались достаточно ровными. За последние двадцать пять лет в международных отношениях не случилось ни одного прямого конфликта между одной или несколькими крупными державами. Действительно, трудно назвать даже случай, когда крупный конфликт (в противоположность вооруженному инциденту) имел шанс перерасти во что-то более серьезное. Это обстоятельство, как и остальные факторы, отличает минувшие несколько десятилетий от большинства других периодов современной истории (после 1648 года). Тем не менее, как следует из названия данной книги, сегодня наш мир пребывает в замешательстве. Потому люди все чаще задаются фундаментальным вопросом: почему же мир не становится лучше, если главный источник проблем, о которых нам известно из истории, фактически отсутствует?

Ответ на этот вопрос требует изучения не только отношений великих держав, но и глобальной и региональной динамики. А для начала следует сосредоточиться на выяснении того, почему сегодня отношения между крупными державами лучше, чем когда-либо ранее в истории. Одна из причин состоит в следующем: главенство ныне США настолько очевидно, что со стороны любой державы было бы верхом неразумия открыто бросать вызов Америке в военном отношении. Так же верно и то, что другие страны зачастую не одобряют какие-либо конкретные шаги США, но в своей политике они, по большей части, не воспринимают действия США как такие, которые способны угрожать их собственным жизненно важным национальным интересам. Все это лишний раз подчеркивает важную особенность наших дней: сегодня суверенные государства больше озабочены внутренним

экономическим и социальным развитием, нежели внешними завоеваниями, а внутреннее развитие требует не только внешней стабильности, но и отношений, способствующих экономическому развитию. Взаимозависимость – то есть степень, в которой судьба одной страны, экономическая и прочая, непосредственно связана с судьбой другой страны – оказалась оплотом в противодействии конфликтам.

Отношения между великими державами также оставались относительно равными благодаря тому, что три страны (Соединенные Штаты Америки, единая Европа и Япония) не просто являются ориентированными на рынок демократиями, но и связаны союзническими узами. Индия тоже демократизировалась и не слишком озабочена геополитикой, не считая, конечно, противостояния с Пакистаном. Китай и Россия, стремясь к контролю над своим населением и территорией, также развивались таким образом, что стали менее закрытыми обществами, чем в период холодной войны. Например, Китай сосредоточился на экономическом развитии; Россия, со своей стороны, воспользовалась повышением мировых цен на нефть. Ни КНР, ни Россия не в состоянии проводить внешнюю политику, основанную на конфронтации и экспансии в мировом масштабе. Впрочем, отношения между нынешними великими державами заметно осложняются, когда речь заходит о США и Китае (или России) или когда в расчет приходится принимать КНР или Россию и одного или нескольких из их ближайших соседей. Что еще важнее, постепенно отношения ухудшаются, в особенности между Соединенными Штатами Америки и Россией. Хотелось бы понимать, временное ли это явление или прелюдия к упадку качества отношений и, как следствие, к возвращению туда, где мы окажемся ближе к исторической норме.^[55]

* * *

Важнейшими среди международных отношений следует признать отношения между США, доминирующей силой эпохи, и Китаем, который повсеместно рассматривается как страна, представляющая наибольшую угрозу господству Америки. Верно и то, что никакие другие отношения, скорее всего, не подвержены большим испытаниям. Значительная часть истории есть плод трений, ведущих к конфликту между существующими сверхдержавами и теми, кто претендует на этот статус; отсюда возникают затруднения в мирном урегулировании споров, в изменении баланса сил и отношений между такими странами. Эта ситуация часто метафорически именуется «ловушкой Фукидида», в честь древнегреческого историка, который два с половиной тысячелетия назад вел хронику соперничества между укреплявшимися Афинами и постепенно слабевшей гегемонией Спарты (соперничество, напомним, завершилось Пелопоннесской войной)^[56]. Прагматическая школа международных отношений, в основном интересующаяся властью и неизбежной борьбой за ее абсолютные и относительные доли, наверняка предскажет, что китайско-американские отношения неизбежно ухудшатся.

Этот пессимистический взгляд дополнительно подтверждается тем фактом, что с окончанием холодной войны и распадом СССР исчез «клей» американо-китайского сближения начала 1970-х годов при Ричарде Никсоне и Генри Киссинджере в США и Мао Цзэдуне и Чжоу Эньлае в Китае. Общего противника оказалось вполне достаточно для того, чтобы две страны преодолели враждебное прошлое и свои идеологические разногласия, но теперь совершенно непонятно, кто займет опустевшее место, если китайско-американским отношениям суждено пережить исчезновение того, кто когда-то свел их вместе.

Впрочем, после окончания холодной войны отношения между США и КНР оставались на удивление хорошими. Крепнущие экономические связи во многом заполнили тот вакуум, который возник после исчезновения общей причины озабоченности, то есть действий Советского Союза. Двусторонний товарооборот вырос с 20 миллиардов долларов в 1990 году до почти 600 миллиардов двадцать пять лет спустя^[57]. Инвестиции тоже увеличились с почти нулевого уровня до по-настоящему значимых сумм. Между тем дипломатическое взаимодействие расширяется по мере того, как саммиты на высшем уровне дополняются

регулярными встречами чиновников обоих правительств; на этих встречах обсуждается весь спектр вопросов – двусторонние отношения, региональные и мировые проблемы.

Более того, у нынешнего сотрудничества есть и иные, скрытые причины. После хаоса культурной революции Мао руководство Китая исходило в первую очередь из того, что для обеспечения стабильности и безопасности государству необходимы несколько десятилетий бесперебойного экономического развития, а темпы этого развития должны быть ускоренными; подобный рост возможен только в условиях региональной стабильности и прочных отношений с крупнейшей и наиболее инновационной экономикой мира. Все это обусловило для Китая потребность в сдержанности и в поддержании хороших отношений с Соединенными Штатами Америки, с тем чтобы торговля развивалась и происходил обмен технологиями.

У США также имеется немало оснований поддерживать рабочие отношения с Китаем. Опять-таки на первом месте тут экономика: налицо прямые выгоды от получения доступа к растущему среднему классу страны с населением более одного миллиарда человек. Со временем дисбаланс между экспортом и импортом в структуре товарооборота превратил КНР в крупного держателя американского долга. Эта реальность фактически неразрывно связала судьбы двух стран: Вашингтону ни в коем случае не нужно, чтобы Китай перестал покупать американские облигации или, хуже того, начал избавляться от вложений в долг США (тогда ФРС пришлось бы повысить процентную ставку и замедлить темпы развития экономики, которая в этом не нуждалась); китайских же чиновников нисколько не радует перспектива того, что их значительные долларовые активы могут обесцениться. Еще важнее для Китая доступ к богатым рынкам США и американским инвестициям. Суть базовой сделки между правящей в КНР коммунистической партией и населением состоит в том, что партия гарантирует повышение уровня жизни и общую занятость, а это требует экспорта продукции, объемы которой постоянно увеличиваются в США (чья экономика составляет четверть мировой) и использования американских технологий и инвестиций, благодаря которым Китай укрепляет свою способность конкурировать с другими странами. В свою очередь, китайский народ соглашается признавать, что его политический и личный выбор в значительной степени определяется политикой партии.

Ничто из этого не означает, что китайско-американские отношения не испытывали серьезных проблем. Первое и, возможно, самое драматическое событие, их омрачившее, произошло на исходе холодной войны, весной 1989 года, когда по большей части студенты собрались на пекинской площади Тяньаньмэнь, чтобы оплакать смерть Ху Яобана, бывшего генерального секретаря Коммунистической партии КНР и известного реформатора. Прощание переросло в масштабные протесты, и правительство после долгих дебатов о том, как лучше отреагировать, ввело военное положение, а затем распорядилось принудительно очистить площадь. Погибли и пострадали тысячи студентов и несколько солдат.

Для американских чиновников эти события резко облегчили ответ на вопрос, который долго обсуждался в американских внешнеполитических дебатах: в какой степени контакты США с другими странами должны опираться на зримые следствия государственной и внешней политики и в какой степени отношения и политика США должны формироваться действиями других стран в пределах своих границ, грубо говоря, их правящими режимами, а не чем-то еще?

Администрация президента Джорджа Буша-старшего, который, между прочим, фактически исполнял когда-то обязанности посла США в Китае чуть более года (с конца 1974-го по конец 1975-го), когда США открыли представительство в Пекине в 1973 году, в значительной степени полагалась во внешней политике на прагматизм и потому решила сохранять «сердцевину» прежних отношений, несмотря на суровые репрессии китайского правительства. Да, прозвучала определенная критика со стороны общественности, были введены кое-какие санкции, но в целом администрация Буша приложила значительные усилия к тому, чтобы сохранить отношения и продолжить мирный диалог с Китаем ^[58].

Некоторые представители левых и правых посчитали такой выбор проявлением беспринципности, но на самом деле это была всего-навсего реалистическая политика. Выбор оказался правильным по ряду причин. Во-первых, у США имелось множество интересов в Китае, и администрация не могла позволить себе роскошь выстраивать отношения с КНР в зависимости от того, как Китай относится к собственным гражданам. Во-вторых, было совершенно очевидно, что политика, направленная на ужесточение критики и санкций, заставит Китай предоставить населению больше политических и экономических свобод, тогда как изоляция Китая могла обернуться прямо противоположными последствиями. Действительно, у нас есть все основания полагать, что китайские лидеры не постеснялись бы сильнее притеснять собственный народ, сочти они, что такой курс необходим для сохранения целостности страны и главенства коммунистической партии.

Другой вопрос американо-китайских отношений связан с Тайванем. Опять-таки Соединенные Штаты Америки предпочли здесь подход, который можно назвать реалистическим, а не идеалистическим. Данная проблема имеет длинную историю, которая восходит к 1930-м и 1940-м годам и китайской гражданской войне. США долгое время оставались союзником Китайской Республики (во главе с националистическим правительством Чан Кайши), которая воевала в годы Второй мировой войны против Японии вместе с Америкой. Но через четыре года после окончания войны китайские коммунисты во главе с Мао Цзэдуном нанесли поражение националистам, бежавшим на остров Формоза (ныне Тайвань). Китайская Народная Республика возникла в 1949 году на материке; Китайская же Республика располагала только Тайванем и несколькими соседними островами. Обе утверждали, что являются единственным законным правительством Китая как такового; обе твердо придерживались позиции, что существует и может существовать всего один Китай. США отказывались признавать образование, которое неофициально именовалось коммунистическим, материковым (или «красным») Китаем после его победы в гражданской войне. Эта политика была вполне в духе антикоммунизма, который определял действия Америки на протяжении холодной войны. С точки зрения США, внутреннее устройство и национализм зачастую виделись меньшим злом, чем исповедуемая идеология. Но все начало меняться в конце 1960-х и начале 1970-х годов на фоне признаков серьезного расхождения между коммунистическим Китаем и Советским Союзом. Ричард Никсон и его советник по национальной безопасности Генри Киссинджер рассматривали это нарастающее противостояние как возможность координировать с Китаем усилия по сдерживанию СССР. После «дипломатии пинг-понга» и тайных консультаций с китайскими лидерами материковый Китай в 1971 году занял место Китая в Организации Объединенных Наций и получил статус постоянного члена (наряду с правом вето) в Совете безопасности ООН.^[59]

Однако вопрос о статусе и судьбе Китайской Республики на Тайване оставался открытым. Пекинское правительство настаивало на том, что лишь оно вправе считаться правительством Китая, что Тайвань есть китайская провинция и никогда не получит независимость. США, со своей стороны, соглашались с тем, что «существует только один Китай» и что Тайвань является частью Китая. Но также подчеркивалась заинтересованность Америки в мирном урегулировании тайваньского вопроса, причем на условиях, выработанных самими китайцами. Американская сторона объявила «конечной целью» вывод всех своих войск и баз с Тайваня и пообещала постепенно сокращать военное присутствие на острове «по мере ослабления напряженности в этом регионе». Все обозначенные условия наряду со многими другими зафиксировало Шанхайское коммюнике 1972 года, определяющий документ в новых отношениях между Соединенными Штатами Америки и Китайской Народной Республикой, опубликованный в ходе визита Никсона и Киссинджера в Китай в начале 1972 года.^[60]

В последующие десятилетия и в новых коммюнике отмечались усилия сторон по выполнению этих обязательств или, по крайней мере, по их уточнению^[61]. В конце 1978 года правительства США и КНР договорились установить дипломатические отношения с 1 января 1979 года. В тот же день США разорвали дипломатические отношения и договор

об обеспечении безопасности с Тайванем. Все вооруженные силы США (дислоцировавшиеся на острове с 1955 года) были выведены. Однако несколько месяцев спустя Конгресс одобрил, а президент Джимми Картер подписал закон об отношениях с Тайванем (TRA), в котором предусматривалось открытие представительству в столицах двух стран (вместо официальных посольств) и который обязывал Соединенные Штаты Америки предоставить Тайваню «такие средства обороны и услуги по их применению в таком количестве, какое может потребоваться, чтобы Тайвань мог поддерживать достаточный потенциал самообороны». Еще США публично декларировали свою готовность принять надлежащие меры при любых признаках угрозы Тайваню. При всей завуалированности этого заявления пекинское правительство получило сигнал о том, что ему не позволят беспрепятственно присоединить Тайвань или использовать силу для изменения статуса острова ^[62].

Как бывало и ранее, отношения между Пекином, Вашингтоном и Тайбэем превратились в это упражнение по урегулированию напряженности и снятию взаимных противоречий на фоне обязательств, изложенных в трех коммюнике, и обещаний в американском законе об отношениях с Тайванем. На практике, впрочем, и КНР, и Тайвань сумели избежать серьезных изменений статус-кво: материковый Китай не стал использовать силу для воссоединения острова с остальной страной (что, вероятно, могло бы привести к вмешательству Америки и обернуться ударом по экономике Китая), а Тайвань не стал провозглашать независимость в одностороннем порядке (такой ход наверняка побудил бы КНР к вооруженному вторжению и привел бы к разрушению тайваньской экономики, которая в значительной степени зависит от торговли с материком). Если коротко, политика сдерживания и экономическая взаимозависимость здесь работают, при взгляде со стороны, именно так, как задумывалось. Спорный вопрос удалось урегулировать настолько хорошо, что он не мешает США и КНР осуществлять взаимовыгодное сотрудничество. Во внешней политике шаги, не затрагивающие суть проблемы (или, как иногда говорят, «вопросы окончательного статуса»), могут быть предпочтительнее поиска решения, которое обязательно окажется неприемлемым для одной или нескольких сторон и способно потому спровоцировать опасную реакцию.

Экономика, упоминавшаяся ранее как источник взаимозависимости и, следовательно, как некое обременение для Соединенных Штатов Америки и Китая, также время от времени приводит к трениям между двумя странами. Дисбаланс товарооборота вызывает значительное недовольство в США. В глазах многих американцев Китай заменил Японию в качестве примера «извращенной» внешнеторговой деятельности, угрожающей ликвидацией американских рабочих мест. В какой-то степени это верно, поскольку Китай, подобно другим странам, зачастую искусственно обесценивает свою валюту для снижения стоимости (и повышения привлекательности) своего экспорта и увеличения стоимости импорта (и снижения спроса на импорт). Также КНР осуществляет государственную поддержку ряда отраслей промышленности, не повышает заработную плату и не обращает внимания на экологические проблемы.

Региональные вопросы также являются поводом для сотрудничества и разногласий. Китай в основном поддержал усилия США по изгнанию сил Саддама Хусейна из Кувейта в 1990 году, что было ожидаемо с учетом китайской позиции относительно государственного суверенитета и стремления КНР развивать отношения с единственной оставшейся сверхдержавой. Также Китай с пониманием воспринял действия США после 11 сентября, что тоже было ожидаемо, учитывая его собственную озабоченность по поводу терроризма и желание видеть соседний Афганистан стабильной страной. Однако стороны не сошлись во мнениях по войне с Сербией в 1990-х годах, против которой Китай выступал, опять-таки исходя из своего понимания суверенитета. Ситуацию усугубило случайное попадание американской бомбы на территорию китайского посольства в Белграде: далеко не все китайцы были готовы считать это попадание непреднамеренным.

С американской точки зрения, вызывает опасения и сильно разочаровывает региональная политика Китая применительно к Северной Корее. КНР высказывал недовольство корейской

ядерной программой, и отношения между странами ухудшились по всем направлениям, что вряд ли можно посчитать уникальным примером в контактах между неравными. При этом Китай не желает использовать большую часть рычагов, имеющихся в его распоряжении, для того, чтобы ослабить экономику Северной Кореи; в частности, он пропускает через свою территорию импортные товары в Северную Корею и северокорейский экспорт. Китай явно опасается, что чрезмерное давление на КНДР способно привести к нестабильности, которая чревата экономическим кризисом и потоками беженцев или которая, что еще серьезнее, вынудит КНДР совершить какой-то отчаянный поступок, использовать обычные вооруженные силы, ядерное оружие или то и другое вместе. Вдобавок существует опасение, что любой подобный кризис выльется в войну, которая закончится объединенной страной на границах Китая – со столицей в Сеуле и в сфере американского стратегического влияния. Поэтому США и КНР часто находят общий язык в ООН, поддерживая резолюции и санкции против Северной Кореи, но Китай отвергает политику, результатом которой могут стать фактическая денуклеаризация КНДР, масштабные реформы – или гибель режима.

По прочим вопросам тоже наблюдается аналогичное сочетание одобрения и разногласий. Подобно большинству других стран, Китай выступил против решения США напасть на Ирак в 2003 году, посчитав это решение необоснованным. КНР согласился на ограниченную гуманитарную операцию в Ливии в 2011 году, но, как и Россия, занял резко отрицательную позицию, когда операция обернулась сменой правящего режима. Также Китай скорее поддерживал международные санкции для обуздания ядерных амбиций Ирана и, как будет подробнее сказано далее, обязался принять меры по сокращению собственных выбросов углекислого газа с 2030 года.

В последние годы наблюдается некоторое ухудшение американо-китайских отношений. С точки зрения США, это объясняется «более напористым» поведением Китая, например, односторонним введением широкой «зоны идентификации ПВО», притязаниями на присвоение окружающих морских вод и фактическим захватом островов в Южно-Китайском море; налицо также наращивание китайской военной мощи по всем направлениям, широкое распространение практик воровства интеллектуальной собственности, сохранение торгового дисбаланса в пользу Китая (многие в США видят в этом следствие нечестной, хотя бы в некоторой степени, торговой политики) и ужесточение политических репрессий в пределах китайских границ. Ряд американских обозревателей обеспокоены тем, что Китай демонстрирует готовность к более националистической внешней политике, чтобы компенсировать снижение популярности правительства и коммунистической партии, вызванное падением темпов экономического развития ^[63].

Китай, со своей стороны, выставляет собственный счет. Китайские чиновники регулярно выражают недовольство экспортными правилами, которые ограничивают доступ иностранцам к передовым американским технологиям. Они утверждают, что военная поддержка Тайваня со стороны США противоречит обязательствам США перед Китаем. Американская критика поведения КНР в Южно-Китайском море объявляется примером двойных стандартов, поскольку другие страны, которые, как считают китайцы, ведут себя аналогичным образом (включая сюда Вьетнам и Филиппины), не удостоиваются такой критики ^[64]. Еще китайцы видят, что США склоняются на сторону Японии в споре за острова в Восточно-Китайском море. Широко распространено мнение, будто Соединенные Штаты Америки сознательно мешают Китаю стать великой региональной и мировой державой. В этой связи показателен один не слишком значительный эпизод. В конце 2013 года председатель КНР Си Цзиньпин объявил о планах создания Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ). Как следует из названия, банк будет привлекать международные фонды к финансированию крупных транспортных, энергетических, телекоммуникационных и других проектов в этом регионе мира. Сам Китай обещал предоставить значительный объем первоначального финансирования. США изначально сопротивлялись реализации этих планов, опасаясь, что они скажутся на деятельности учреждений наподобие Всемирного банка и Азиатского банка развития, которые

неоднократно выдвигали достаточно жесткие требования во всех областях – от охраны окружающей среды до борьбы с коррупцией. Кроме того, американское сопротивление диктовалось стремлением отклонить очередную заявку Китая на более важную региональную роль.

Администрация Обамы дошла до того, что уговаривала друзей и союзников Америки не присоединяться к этому китайскому проекту. Все старания с треском провалились, поскольку более пятидесяти стран, включая столь близких друзей и союзников США, как Великобритания, Южная Корея, Израиль и Австралия, решили примкнуть к учредителям АБИИ. Почему сами США не захотели влиться в число учредителей, выдвинув несколько выполнимых условий, – загадка. Так или иначе, Вашингтон в данном случае продемонстрировал свою беспомощность, можно сказать, оконфузился и убедил многих китайцев в том, что США действительно стремятся помешать Китаю занять место мирового лидера ^[65].

В целом китайско-американские отношения на протяжении четверти века после окончания холодной войны трудно описать или классифицировать однозначно. Во многом две страны по-прежнему ищут замену антисоветизму, который их сплачивал до 1989 года. Китайцы рассуждают о новой модели отношений между крупными державами, но оба правительства по большей части пока не способны продвинуться дальше общих заявлений ^[66]. Неопределенность ситуации усугубляется уязвимостью отношений перед кризисом, который может возникнуть из-за споров за Южно-Китайское море, из-за китайско-японского конфликта или из-за Тайваня.

Тем не менее несмотря на все перечисленное, прочность китайско-американских отношений поражает, особенно на фоне меняющегося стратегического контекста и нового баланса сил между двумя странами (ведь Китай растет как в абсолютном, так и в относительном выражении). Отношения были довольно хорошими при демократах и при республиканцах, равно как и при сменявших друг друга китайских лидерах. Опять-таки история вроде бы предсказывает нарастание противоречий; да, еще возможно, что нам предстоит увидеть нечто наподобие новой холодной войны, но такой исход отнюдь не неизбежен. Как этого не допустить, одновременно оберегая интересы США и стремясь к расширению американско-китайского сотрудничества, – такова одна из тем последнего раздела данной книги.

* * *

Что касается отношений после холодной войны с Советским Союзом, а затем с Россией, эти отношения были проблематичными с самого начала. Возможно, это было неизбежно, учитывая, что СССР проиграл холодную войну, стал свидетелем распада собственной империи в Восточной Европе, а позже распался и сам. Россия «унаследовала» почти половину населения и три четверти территории бывшего Советского Союза. Она заняла место СССР в Совете безопасности ООН и сохранила огромный ядерный арсенал, но осталась сверхдержавой только на словах. В действительности ее экономика резко сократилась и стала в значительной степени зависеть от добычи нефти и газа (такая зависимость обычно характерна для развивающихся стран). Население продолжало неуклонно сокращаться на протяжении приблизительно двух десятилетий; средняя продолжительность жизни мужчин составляла всего около шестидесяти лет вследствие пристрастия к алкоголю и наркотикам, высокого уровня преступности и устаревшей системы общественного здравоохранения. Напомню, что СССР потерпел унижительное и болезненное военное поражение в Афганистане, последние советские войска покинули эту страну в феврале 1989 года, в самом начале президентского срока Джорджа Буша-старшего. Все перечисленное углубляло пропасть между российскими реалиями и тем, как многие россияне воспринимали себя и свою страну.

При этом действия США усугубляли печальное положение России. Соединенные Штаты Америки не пришли на помощь, хотя им следовало бы сделать все возможное, чтобы оказать

содействие СССР, а затем России в переходе от контролируемой политической и экономической системы к строю, более демократическому и ориентированному на рынок; та же «помощь», которую предлагали отдельные американцы, только утяжеляла российское бремя^[67]. Вдобавок американские чиновники обращались с Россией пренебрежительно, не выказывая того уважения, которого она добивалась; например, США фактически отмахнулись от предложения усилить контроль за обычным вооружением (в этой области Россия по-прежнему оставалась с Америкой почти в паритете), хотя не составило бы труда уделить этой проблеме толику внимания.

Впрочем, еще менее приемлемым для России оказалось решение о расширении НАТО, процесс начался в конце 1990-х годов при администрации Клинтона и продолжался при следующих президентах. Эту политику можно признать одной из наиболее последовательных и противоречивых политик периода после холодной войны. Само сохранение, а тем более расширение НАТО вряд ли может считаться исторической неизбежностью. Не будем забывать, что Североатлантический альянс возник в конкретном стратегическом контексте (в условиях холодной войны, для сдерживания СССР и, при необходимости, для защиты Европы от вторжения сил стран Варшавского договора); казалось бы, он должен был исчезнуть, когда стратегический контекст изменился, а миссия устарела. Вопрос состоял в том, нужно ли сохранять НАТО – или же победа в холодной войне подведет черту под существованием альянса^[68].

НАТО выжил в новом, сильно изменившемся стратегическом контексте прежде всего потому, что принял новую миссию (даже миссии). Первая заключалась в принципе «широкого охвата», по которому силы альянса фактически превращались в корпус быстрого реагирования для операций вне традиционной зоны контроля (та включала большую часть континентальной Европы) – скажем, на Балканах, в Афганистане и в странах Ближнего Востока. Кроме того, альянс консолидировал и курировал освобожденные (а в случае Германии заново объединенные) страны. Чехия, Венгрия и Польша присоединились к НАТО в 1999 году, отчасти руководствуясь надеждой на то, что альянс станет для них чем-то вроде страхового полиса против России, которая однажды сможет возродиться и «по привычке» приступить к давлению на соседей.

Между тем Россия все острее реагировала на процесс расширения альянса. Так, Россия и НАТО заняли противоположные стороны в ходе сербского кризиса: альянс обеспечивал политическую поддержку и предоставлял средства для авианалетов на Сербию, а Россия (которая сочувствовала Сербии по политическим, историческим и культурным причинам) выступала категорически против и использовала право вето в Совете безопасности ООН. Кроме того, многие страны – соседи России – рвались в альянс, к которому Москва давно относилась с подозрением. Еще семь стран (Болгария, Латвия, Литва, Румыния, Словакия, Словения и Эстония) стали членами НАТО в 2004 году, далее начались переговоры, итогам которых способно стать членство в НАТО ряда других стран, включая Грузию и Украину. Владимир Путин, если перейти, так сказать, на личности, посчитал, что расширение состава альянса противоречит обещаниям, которые российские официальные лица получали от немецкого правительства и от администрации Буша в то время, когда Россия согласилась на объединение Германии и на вступление единой Германии в НАТО. Как и следовало ожидать, американские чиновники отрицали, что вообще давали такие обещания. Подобные сигналы и подобные двусмысленные ситуации могут, как ни странно, способствовать достижению договоренностей, но ценой будут взаимная подозрительность и недоброжелательность^[69].

Ни в США, ни на Западе в целом не было широкого консенсуса относительно целесообразности расширения НАТО. Кто-то поддерживал это расширение на том основании, что оно позволяет стабилизировать бывших советских сателлитов и бывшие республики СССР и препятствует потенциальной агрессии против них (в пример приводятся, как правило, нападения на Грузию и Украину, которые не являются членами НАТО). Другие, вторя изречению Уинстона Черчилля, призывавшего победителей к великодушию, воспринимали расширение НАТО как ненужную провокацию, которая заведомо сулила, что

отношения с Россией испортятся. Расширение состава альянса, помимо того, признавалось излишним, поскольку многие позитивные последствия такого процесса могли быть обеспечены при реализации программы «Партнерство ради мира», принятой в 1994 году для содействия сотрудничеству в сфере безопасности между всеми европейскими странами, включая Россию. Участие России в этом партнерстве и невыполнение обязательств, взятых на себя в соответствии с правилами сотрудничества, что составляют суть НАТО, обесценили программу в глазах некоторых европейцев и американцев.^[70]

Историки будущего наверняка станут обсуждать политическую мудрость решения о расширении НАТО. Можно лишь гадать, конечно, оказались бы отношения с Россией лучше, не случись расширения НАТО, и остается лишь строить гипотезы, как обстояли бы дела с европейской безопасностью и стабильностью без этого расширения. Даже в ретроспективе история далеко не всегда выглядит однозначной^[71].

Сам я ратовал за то, чтобы добиваться максимума от программы «Партнерство ради мира» и даже за то, чтобы пойти на радикальный шаг и рассмотреть вопрос о вступлении России в НАТО в качестве способа интеграции ее в существующий уклад. (Я написал памятку об этом, когда занимал должность начальника отдела планирования политики в Государственном департаменте с 2001 по 2003 год. Как и в случае со многими моими предложениями того времени, идея оказалась невостребованной.) В изучении истории принято задаваться вопросом: «Что было бы, если бы?» Повторюсь, нам остается лишь гадать, что произошло бы в ином случае, а так – не подлежит сомнению факт, что расширение НАТО способствовало отчуждению России.

Более конкретный кризис в отношениях США с Россией случился из-за событий в Грузии в 2008 году. Этот кризис стал следствием почти двух десятилетий трений между Россией и Грузией (бывшей советской республикой, которая добилась независимости в 1991 году), причем фокусом трений стало стремление двух этнических регионов Грузии (Абхазии и Южной Осетии) обрести собственную государственность. Россия поддерживала эти стремления и вмешивалась в ситуацию опосредованно (помогала деньгами, поставляла оружие, а также, по некоторым сведениям, тайно направляла туда военных), а летом 2008 года перешла к открытым боевым действиям, использовав значительные силы. Непосредственные боестолкновения длились недолго, но прекращение огня не привело ни к полному выводу российских военных из Грузии, ни к политическому урегулированию в регионе; напротив, Россия признала независимость Абхазии и Южной Осетии, пойдя наперекор мнению Соединенных Штатов Америки и Европы. Российские войска остаются в Грузии по сей день^{[72][73]}.

Самые же большие разногласия с Россией Владимира Путина возникли у США (и большинства европейских стран) из-за Украины и Крыма. Предыстория кризиса вкратце такова. Украина и Европейский союз достаточно давно вели переговоры об ассоциации (Украина, бывшая республика СССР, стала независимой в 1991 году). Россия выражала серьезную обеспокоенность этими контактами, особенно с учетом того, что они ослабляли российское влияние на Украину и что сближение с ЕС было чревато последующим вступлением Украины в НАТО. Ситуация обострилась в конце 2013 года, когда президент Украины Виктор Янукович отверг торговое соглашение с ЕС в пользу налаживания более тесных экономических связей с Москвой. Сотни тысяч протестующих вышли на улицы Киева. Вспыхнуло насилие, протесты усилились, и в конце февраля Януковича выгнали из президентского дворца.

Все это не устраивало Путина, который был недоволен тем, что мир следил за событиями на Украине пристальнее, чем за дорогостоящей зимней Олимпиадой в Сочи. Вполне возможно также, что Путину совершенно не понравился прецедент изгнания народом авторитарного лидера в стране, соседней с Россией. Так или иначе, дальнейшее ознаменовалось столкновениями в Крыму, регионе Украины, населенном преимущественно русскоговорящими (Крым являлся частью РСФСР, русской республики бывшего СССР, и отошел к Украине только в 1954 году). Ситуация разворачивалась стремительно, местные

жители, русские по национальности, получили российскую боевую технику, предположительно, поставленную тайно, и полностью подчинили себе регион. Спустя несколько недель Крым вошел в состав России после референдума, на котором «за» высказалось подавляющее большинство населения полуострова. Реакция США и большинства стран Европы была следующей: они отказались признавать итоги референдума (поскольку тот проводился на территории, контролируемой мятежниками, которых поддерживала Россия) и ввели политические и экономические санкции против России. Военный ответ исключался: Украина не являлась членом НАТО, и никто не мог предсказать последствия попытки отстоять оружием целостность слабой страны у границ с Россией.

Нестабильность никоим образом не ограничивалась Крымом. Российская техника и солдаты (избегавшие униформы, чтобы не выдать свою национальную принадлежность) также проникли на Восточную Украину, которая граничила с Россией и на территории которой проживало значительное число (но не большинство) этнических русских. Более того, в начале марта 2014 года президент Путин изложил доктрину национальной безопасности, из которой следовало, что Россия имеет право вмешиваться от имени этнических русских везде, где эти русские оказываются под угрозой^[74]. На востоке Украины начались вялотекущие бои между правительственными войсками и местными ополченцами при поддержке России. Соглашение о прекращении огня и политическом урегулировании конфликта было подписано Россией, Украиной, Францией и Германией в начале 2015 года (так называемые Минские соглашения), но условия до сих пор не выполнены целиком, а каждая сторона обвиняет другую в несоблюдении договоренностей^{[75][76]}.

Все перечисленное актуально по причинам, которые намного шире значимости Украины, страны с населением около сорока пяти миллионов человек. Случившееся оказало сильное воздействие на восприятие России и на отношения с Россией. Европейская политика вновь обрела военное измерение, которого, по мнению многих наблюдателей, она лишилась после окончания холодной войны. Налицо, кроме того, было нарушение нормы, гласившей, что военная сила не должна использоваться для изменения границ. Россия заплатила политическую и экономическую цену за свои действия, но не настолько высокую, чтобы изменить политику, которую одобряло, кстати, большинство населения страны.

Амбиции России затрагивают не только ее ближайших соседей. Россия вмешалась в 2015 году в сирийский конфликт. Возможно, цель вмешательства заключалась в том, чтобы продемонстрировать миру свою готовность и способность действовать решительно или чтобы сохранить за собой военную базу в Сирии (или же были какие-то иные причины). Каковы бы ни были мотивы России, надежды на то, что российское вмешательство окажется краткосрочным, «узким» и не слишком масштабным, не оправдались. Вместо того Россия стала широко применять военную авиацию, причем не столько против террористов, сколько против группировок (многие из которых опирались на поддержку США и их партнеров), враждовавших с правительством Башара Асада. Как представляется, к слову, цель России состояла не в том, чтобы предотвратить крах режима Асада, а в том, чтобы сохранить этот режим у власти и помешать возможной смене правительства. Она не предпринимала никаких попыток умиротворить или политически преобразовать Сирию.

Итогом последних двух с половиной десятилетий стало резкое ухудшение американско-российских отношений (и отношений между большей частью Европы и Россией)^[77]. Показательно, что премьер-министр России Дмитрий Медведев, выступая на конференции в Мюнхене в феврале 2016 года, заявил, что мир скатывается к новой холодной войне^[78]. Положение усугубляется тем, что сама Россия далека от образа рыночной демократии, на сотрудничество с которой многие надеялись. Напротив, это нелиберальное, авторитарное политическое образование, в котором Владимир Путин обладает огромной властью. Не будет преувеличением сказать, что нынешний правитель России, в отличие от своих советских предшественников, меньше скован бюрократическими правилами и условностями. Путин «деинституционализировал» Россию и правит фактически авторитарно, что не может не беспокоить.

Экономика России по-прежнему сильно зависит при этом от добычи нефти и газа и, следовательно, от цен на энергоносители. Вследствие падения цен на нефть в 2015 году она заметно пострадала. Что сделает Путин? Решит ли он улучшить отношения своей страны с остальным миром (чтобы ослабить санкции) и даже осуществить какие-то реформы – или станет проводить еще более конфронтационную внешнюю политику, желая воспламенить националистические настроения и отвлечь население от многочисленных внутренних проблем? Варианты противодействия путинской России обсуждаются в заключительной части данной книги.

* * *

Прочие отношения с ведущими державами, например, между США и Европой, Японией и Индией, гораздо чаще были партнерскими, а не враждебными, в то время как отношения между, скажем, Китаем и Японией или Россией и Европой (см. следующую главу, посвященную региональным отношениям) порой сопровождались трениями, но в целом оставались, скажем так, упорядоченными. По историческим меркам все эти отношения можно счесть относительно хорошими – по крайней мере, не такими уж плохими. Но следует помнить, что отказ, случайный или сознательный, от исторической модели конфликта между великими державами сам по себе не способствует упорядочению мира. Есть принципиальное различие между отсутствием крупных конфликтов и сотрудничеством великих держав. Если воспользоваться ранее употребленной метафорой, налицо «оплоты» и «бастионы», которые мешали и мешают прямому конфликту, в том числе баланс сил (подкрепленный ядерным и неядерным сдерживанием) и экономическая взаимозависимость. Однако нам явно недостает хотя бы подобия общего понимания легитимности применительно к выявлению наилучших путей решения глобальных и региональных проблем. Из сказанного вытекает, что причины нарастания беспорядка в мире лежат за пределами динамики прямой конкуренции ведущих держав. Обнаружением этих причин мы займемся далее.

5. Глобальный разрыв

В предыдущих главах данной книги много говорилось о порядке и его важнейшей роли для понимания международных отношений. Применительно к качеству этого порядка чрезвычайно важны три критерия: это степень, в которой широко принимается определение правил и принципов надлежащего мироустройства; это наличие общепринятого и одобренного процесса обсуждения, корректировки и применения этих правил и принципов; и это наличие баланса сил. Также отмечалось, что международный порядок на момент окончания холодной войны в 1989 году никак нельзя назвать полноценным и устойчивым, поскольку мы стали свидетелями утраты ограничений, крушения дисциплины и краха структурности мира, в котором прежде доминировали две ядерные сверхдержавы, при относительной слабости договоренностей, принятых по итогам Второй мировой войны.

Впрочем, в те годы все выглядело не настолько печально. Напротив, казалось, что разделенный мир периода холодной войны уступает место новому, единому по мировоззрению и структуре. Почти все мировые правительства объединились (не только словом, так сказать, но и делом), чтобы противостоять агрессии Саддама Хусейна против Кувейта в 1990 году, тем самым лишней раз напомнив общественности о том, что государственный суверенитет является основополагающим элементом международного порядка. Совет безопасности ООН принял более десятка резолюций, не просто подтверждавших этот принцип, но и введших санкции (и «включавших зеленый свет» их применению), а затем, когда сочетания санкций и дипломатии оказалось недостаточно для «вразумления» Саддама Хусейна, разрешил использовать «все необходимые средства», в том числе военную силу, для освобождения Кувейта^[79]. Международная коалиция во главе с США выполнила порученную миссию в кратчайшие сроки, продемонстрировав, каков баланс сил на Ближнем Востоке, в сфере интересов Соединенных Штатов Америки, и

наглядно показав, что поддержка тех, кто придерживается статус-кво, приоритетнее любых авантюр с непредсказуемыми последствиями.

Кроме того, как представляется, мир перешел от господства двух стран к господству одной, от биполярности к однополярности. С распадом и гибелью СССР ни одна другая страна не обладала ни возможностями, ни желанием противостоять США или хотя бы «уравновешивать» Америку на мировой арене. Правда, любая однополярность обречена на краткосрочность. Пожалуй, корректнее даже утверждать, что как таковая она никогда не существовала и что способность Соединенных Штатов Америки трансформировать свое очевидное превосходство в богатстве и военной мощи в мировое влияние была ограниченной – как на глобальном, так и на локальном уровне. Война в Персидском заливе, как оказалось, ввела в заблуждение сразу в двух отношениях: сам факт международного консенсуса по этому вопросу был поразительным, а операция «Буря в пустыне» не стала шаблоном для последующих военных интервенций.

Действительно, события последующей четверти века обнажили гораздо более сложную реальность – реальность, в которой обнаружилось намного меньше международного согласия относительно того, что представляет собой легитимность принципов, политик и процессов, а также относительно восприятия практического баланса сил. Этот значительно более неоднородный и сложный порядок совершенно явно тяготел к неупорядоченности, что становится очевидно при изучении основных исторических событий указанного периода, ознаменовавшегося разрывом между глобальными вызовами и ответными шагами и региональными действиями. Если коротко, мы очутились в мире, гораздо менее радужном, чем воображал себе президент Джордж Буш-старший, формулируя свое видение нового мирового порядка.

Фактическая, куда более неприглядная картина возникла быстро. Все началось с Советского Союза. По сути, СССР представлял собой одновременно две империи – внутреннюю, где доминировала Россия, но имелись еще четырнадцать других республик и множество национальностей, и внешнюю, где доминировал сам СССР и куда входили полдюжины стран Восточной Европы. После окончания холодной войны вспыхнула череда протестов и конфликтов, которые можно назвать «войнами за советское наследство». Раскол советского блока и слабость Москвы лишили это надгосударственное образование того «клея», что препятствовал проявлению националистических сил как во внутренней, так и во внешней империях. К концу 1991 года Советский Союз перестал существовать. Вместо него на карте появились пятнадцать независимых государств, включая Россию. Кроме того, к тому времени социалистические страны Восточной Европы стали независимыми, как по существу, так и на бумаге.

Во многих случаях путь к независимости был относительно гладким. Так случилось даже в Чехословакии, где напряженность между словацким югом и чешским севером страны усиливалась по мере ослабления советской власти. Вопреки росту напряженности, в 1992 году лидеры обеих областей возглавили политический процесс, который в 1993 году привел к мирному разделению на два независимых государства. Резким контрастом этому было насилие, которым характеризовался политический переходный период в Югославии. Социалистическая Федеративная Республика Югославия просуществовала почти три четверти века, родилась как объединенное государство после окончания Первой мировой войны и прожила до 1992 года. Она представляла собой этакое лоскутное одеяло из шести республик – Словении, Хорватии, Боснии и Герцеговины, Черногории, Македонии и Сербии, причем территория Сербии также включала ряд автономных регионов, наиболее важным из которых являлось Косово. Страна была многоэтнической и многоконфессиональной, как на региональном, так и на межрегиональном уровне, однако социальная и географическая интеграция фактически отсутствовала. Сербов насчитывалось много, но при этом они составляли лишь немногим более трети всего населения Югославии. Воедино страну так долго удерживала не столько власть Москвы, сколько настороженное отношение югославского руководства к этой власти, умело подогреваемое и эксплуатируемое

многолетним националистическим правителем Югославии Иосипом Броз Тито, который поддерживал единство авторитарным стилем правления с элементами административной децентрализации и легкими намеками на экономические реформы.

Внутреннюю динамику страны радикально изменили смерть Тито в 1980 году и приход к власти Горбачева в Советском Союзе: СССР, скажем прямо, перестал быть для Югославии пугалом. Эти перемены усугубились стремлением к независимости внутри и за пределами Советского Союза, которому было суждено вскоре стать бывшим Советским Союзом. Обострились скрытые противоречия между национальными силами Югославии. В 1991 году Словения объявила о независимости; югославская федеральная армия вторглась в пределы республики, но отступила примерно через десять дней, фактически признав Словению суверенной страной. Хорватия последовала этому примеру и также подверглась нападению федеральных сил. Эти федеральные силы не просто воевали за целостность распадающегося государства – они отстаивали интересы радикального сербского национализма, что стало слишком очевидным, когда войска, подчинявшиеся федеральному правительству, напали на Республику Босния и Герцеговина после провозглашения ею независимости. В Боснии преобладало мусульманское население, но в некоторых районах проживало значительное количество сербов.

Стремление к независимости породило сложные политические дилеммы для сторонних наблюдателей. Одним из широко распространенных принципов мироустройства в эпоху после Второй мировой войны стал принцип самоопределения, согласно которому люди, проживающие в колониях, имеют право создавать собственные суверенные государства. Этот принцип получил настолько широкое признание, что часто наблюдалось сочувствие и даже прямое одобрение применения насилия ради его реализации. Иными словами, самоопределение являлось основополагающим принципом послевоенного порядка.

При этом имелось другое правило, менее четко сформулированное и, безусловно, куда менее широко признанное; речь о праве на самоопределение народов, проживающих на территории устоявшихся национальных государств. В отличие от тех, кто стремился освободиться от колониального гнета, здесь принцип самоопределения не воспринимался как некая естественная «одноразовая» потребность. Напротив, считалось, что в данном случае возможность его использования потенциально неограниченна. Более того, применительно к этническим группам, проживающим в пределах существующих стран, этот принцип угрожал идее и идеалам государственного суверенитета, ведь такой суверенитет может подвергаться опасности не только извне, но и изнутри. Как следствие, в принципе самоопределения стали видеть потенциальную угрозу целостности ряда государств и самим основам международного порядка.

Конечно, бывает, что общество в рамках общепринятого политического процесса решило «развестись» мирно, как произошло в Чехословакии. Но бывает также, что желание освободиться разделяется далеко не всеми. В таких ситуациях сторонние наблюдатели склонны уважать стремление к независимости на основании исторической традиции, либо на фоне угнетения со стороны центрального правительства, и принимать во внимание потенциальную жизнеспособность нового независимого государства. По этим и другим причинам европейское сообщество и Соединенные Штаты Америки приняли решение признать новые государства, ранее входившие в состав Югославии. Данный дипломатический шаг несколько не способствовал тушению югославского пожара; более того, он, что называется, подбросил хвороста в пламя и ускорил процесс разделения, чреватый насильственным вмешательством.

Сами США оказались в положении человека, что разрывается между противоположными желаниями, и это в какой-то мере объясняет, почему политика США на Балканах была столь непоследовательной. Администрация Джорджа Буша-старшего неохотно вмешивалась в «грязную» гражданскую войну в бывшей Югославии. Вдобавок отсутствовало четкое понимание того, в какой степени центральное правительство вправе подавлять устремления тех, кто жаждет отделиться, и насколько оно вправе использовать свои полномочия.

Преемница администрации Буша, администрация Клинтона, тоже не хотела активного участия в боевых действиях, чем объясняется выбор в пользу ВВС, а не сухопутных войск, когда наконец было решено использовать военную силу. Однако на это решение повлияла вовсе не озабоченность соблюдением права на самоопределение: сказались скорее соображения гуманитарного характера и давление со стороны европейских союзников, которые требовали, чтобы Соединенные Штаты Америки выступили от имени тех, кто мечтал о независимости или спасался от преследований центрального правительства в Белграде.

События последующих трех лет (1991–1994) ознаменовались оглашением деклараций о независимости от областей бывшей Югославии, дипломатическим признанием новых стран другими государствами, ожесточенными боевыми действиями, усилиями, которые предпринимала Организация Объединенных Наций для содействия прекращению огня и политическому урегулированию, а также направлением миротворческих сил, зачастую беспомощно пасовавших перед этническими чистками (принудительным переселением и изгнанием хорватов и мусульман) и перед нападениями сербов на те или иные области, официально считавшиеся безопасными для гражданского населения. Положение резко обострилось весной и летом 1995 года. Сотни европейских миротворцев оказались заложниками в руках боснийских сербов. Так называемый безопасный район Сребреницы был атакован и захвачен к середине июля; несколько недель спустя сербы обстреляли рынок в Сараево, столице Боснии и Герцеговины. Спустя несколько дней НАТО приступило к регулярным бомбардировкам, призванным ослабить сербов и изменить политику Белграда. Союзные ВВС преуспели там, где не справились ни миротворцы, ни дипломаты, ни экономические и политические санкции; через несколько месяцев было достигнуто политическое урегулирование (на военной базе в Дейтоне, штат Огайо, в ноябре 1995 года), которое позволило обеспечить нестабильный мир между ныне независимыми странами и автономными районами при введении в Югославию значительного числа миротворцев^[80].

Вскоре выяснилось, что проблема гражданских конфликтов никоим образом не ограничивается конкретной частью Европы. Более того, эта проблема затрагивала не только этнические группы, желавшие разрушить существующие устои и создать собственные государства. Движущей силой конфликтов во многих случаях по всему миру оказывалось не столько стремление к самоопределению и созданию нового государства, сколько сведение счетов (в разнообразии форм) или стремление к установлению новой политической, социальной и экономической иерархии.

* * *

Вряд ли будет сильным преувеличением предположить, что доминирующие внешнеполитические вызовы, с которыми сталкивались Соединенные Штаты Америки и остальной мир на протяжении большей части 1990-х годов, были обусловлены внутренними конфликтами указанного свойства и поведением слабых, а не сильных государств^[81]. Сильные государства не нуждаются в самоутверждении, зато слабым оно, возможно, действительно требуется. Государство ослабляет не его неспособность проецировать военную мощь или вести войны за пределами своих границ, а неспособность контролировать то, что происходит в пределах этих границ. Налицо дефицит потенциала, который часто ведет к тому, что значительные территории (часто именуемые «неконтролируемым пространством») оказываются вне власти правительства. Государство-банкрот есть предельный случай слабого государства, где правительственная власть фактически ликвидирована и где в результате процветает хаос, бесчинствуют местные банды и ополченцы, управляющие одним или несколькими районами страны.

Первым примером такой страны стал Ирак после операции «Буря в пустыне» и освобождения Кувейта. Многочисленные восстания (интифады) против жестокости центрального правительства вспыхнули на шиитском юге и на севере, где большинство населения составляют курды. По ряду причин – главным образом, вследствие непонимания

политических целей и последствий интифад, а также вследствие затруднений в планировании и осуществления военной интервенции в такой ситуации – США довольно долго не вмешивались. Однако гуманитарная ситуация на севере Ирака продолжала ухудшаться, толпы гражданских беженцев текли к турецкой границе, и американские вооруженные силы создали бесполетную зону (чтобы иракские правительственные самолеты не могли атаковать гражданских) и стали обеспечивать местное население продовольствием и предметами первой необходимости, спасая сотни тысяч, если не миллионы жизней. Администрация Буша руководствовалась гуманитарными соображениями, а также прислушивалась к заявлениям своего партнера и союзника Турции. Кроме того, администрация ощущала собственную ответственность за происходящее, поскольку война, которую она недавно вела в Ираке, не принесла ожидаемого урегулирования политической ситуации. При этом важно подчеркнуть, что вмешательство США носило сугубо гуманитарный характер, что Америка отнюдь не пыталась создать отдельное курдское государство на севере Ирака (или отдельное шиитское государство на юге), равно как и не стремилась свергнуть существующую политическую власть в Багдаде^[82].

Далее настал черед Сомали. В тот период там не было функционирующего центрального правительства; Сомали являлась страной только по названию, на территории которой соперничали между собой за власть полевые командиры, не обращая внимания на страдания народа. Усилия ООН по обеспечению населения продовольствием и другими припасами не приносили облегчения, поскольку враждующие боевики нередко похищали гуманитарные грузы и торговали ими, используя вырученные средства для покупки оружия. К середине 1992 года угроза массового голода стала очевидной. На таком фоне в конце 1992 года, в последние месяцы администрации президента Буша-старшего, Соединенные Штаты Америки ввели в Сомали вооруженный контингент (приблизительно двадцать пять тысяч человек, что составило основную часть сил ООН), дабы гарантировать безопасную доставку населению продовольствия и прочей гуманитарной помощи.

Интервенция помогла, но только применительно к доставке продовольствия и разделению воюющих группировок. В стране так и не появилось дееспособное правительство и не удалось обеспечить мир, не зависящий от вмешательства извне. Никто не мог предложить эффективного способа положить конец насилию, не спровоцировав возобновления гуманитарного кризиса. Силы ООН в мае 1993 года (при поддержке новой американской администрации Билла Клинтона) предприняли попытку расширить узкое гуманитарное начинание и добиться широкого политического согласия, которое привело бы к установлению ответственной политической власти вопреки всем обстоятельствам. Результат оказался катастрофическим, погибли восемнадцать американских солдат, а вскоре последовал вывод всех американских войск, за которыми ушли и миротворцы ООН; сколько-нибудь заметного и долгосрочного улучшения ситуации добиться не получилось.

Опыт Сомали пришлось учитывать, когда Соединенные Штаты Америки вмешались в происходившее на Гаити, где летом того же года возникла угроза государственному порядку. Через несколько месяцев после ухода США из Сомали корабль, перевозивший около двухсот американских и канадских солдат, которых направили на остров для обучения местных сил по мандату ООН, буквально выгнала разъяренная толпа, собравшаяся у причала. США срочно переосмыслили свою политику и к лету 1994 года добились принятия новой резолюции Совета безопасности ООН, санкционировавшей применение военной силы для свержения полевых командиров, правивших Гаити, и для содействия возвращению законно избранного правительства. Был подготовлен значительный военный контингент, который гарантировал надежную опору дипломатическим усилиям (следует отметить роль бывшего президента США Джимми Картера) по проведению переговоров об улаживании конфликта с лидерами боевиков^[83].

Еще серьезнее негативный опыт Сомали сказался на поведении США в Руанде. Как стало понятно впоследствии, руандийский кризис имел решающее значение, поскольку именно он, а не любой другой кризис, определил развитие представлений о суверенитете и

гуманитарных интервенциях. Руанда – небольшая африканская страна, где большинство населения (около 80–90 процентов) составляли представители народности хуту, а меньшинство – представители народности тутси. Как часто бывает с меньшинствами, тутси пользовались многими экономическими, социальными и политическими преимуществами, пока Руанда оставалась бельгийской колонией, а затем под опекой ООН. Однако постепенно большинство-хуту стало притеснять меньшинство. Боевые действия становились все более активными, многие тутси искали убежища в соседней Уганде. К тому времени как Руанда стала независимой республикой в 1962 году, хуту в ней доминировали безоговорочно.

Поляризация отношений между хуту и теми тутси, что еще оставались в Руанде, усилилась после того, как беглые тутси в соседней Уганде основали в 1988 году Руандийский патриотический фронт (РПФ). Уганда прикладывала немало усилий для поддержки РПФ – не по гуманитарным соображениям, но с целью рано или поздно свергнуть правящий режим хуту, что позволит беженцам-тутси вернуться домой. Ситуация как будто стабилизировалась примерно пять лет спустя, когда было подписано мирное соглашение, декларировавшее прекращение огня и разделение власти между правительством, в котором доминировали хуту, оппозиционерами-хуту и тутси, проживавшими в Руанде. Для соблюдения условий соглашения в страну пригласили небольшой миротворческий контингент ООН. Впрочем, через несколько месяцев соглашение о прекращении огня было забыто, около миллиона тутси погибло от рук экстремистов-хуту и от рук солдат правительственной армии, где тоже заправляли хуту. Лишь после этих массовых убийств РПФ сумел получить власть в стране и создать правительство с широким представительством. Размещенный в Руанде малочисленный контингент ООН не смог (как утверждают некоторые обозреватели, не захотел) вмешаться в геноцид. Вообще, мир, по сути, наблюдал сложа руки и ничего не предпринимал, хотя, вполне возможно, даже скромное вмешательство на раннем этапе конфликта могло спасти сотни тысяч жизней при минимальных затратах^[84]. Далеко не впервые решение о невмешательстве оказалось столь же спонтанным, как и любые действия, которое могли бы быть предприняты. Любопытно, что несколько американцев, сильнее всего причастных к этой истории, два десятилетия спустя работали в правительстве и обсуждали с прочими, надо ли вмешиваться в ситуацию в Ливии – и как именно. Далее станет ясно, что урок в очередной раз переосмыслили, в данном случае в обратном направлении. Учиться на исторических примерах легче на словах, чем на деле.

* * *

Общим для всех этих кризисов было то, что они затрагивали правительства, которые либо принимались истреблять собственное население, либо демонстрировали неспособность защитить свой народ от нападений. Как правило, эти кризисы обнажали скорее гуманитарные, а не стратегические интересы и последствия, хотя в некоторых случаях потоки беженцев порождали проблемы со стабильностью власти в соседних государствах. Этот вопрос весьма важен для правительств всего мира, ибо он заставляет задуматься, как следует поступать, когда местные органы власти не могут или не желают обеспечивать элементарную безопасность своим гражданам.

Постепенно из этой череды конфликтов возникло представление об «ответственности по защите» (R2P, если воспользоваться популярной аббревиатурой). Эта идея была озвучена в 2005 году на «Всемирном саммите», созванном Организацией Объединенных Наций. «Каждое государство обязано защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности». Такое утверждение суверенной ответственности было принципиально значимым. Но еще важнее для авторитета концепции R2P было положение о том, что «международное сообщество» тоже несет ответственность за безопасность мирного населения и за предотвращение четырех упомянутых угроз, в том числе посредством применения военной силы, если понадобится, независимо от того, просит ли правительство соответствующей страны о помощи или выступает против внешнего

вмешательства. Правительства стран мира выразили готовность принимать «коллективные меры своевременным и решительным образом» в каждом конкретном случае, совместно с соответствующей региональной организацией или под эгидой ООН^{[85][86][87]}.

Казалось, что представление о мировом порядке приобрело новый смысл, что оно затрагивает теперь не только поведение государств на международной арене, но и внутренние действия. При этом оговаривалось, что при определенных обстоятельствах другие правительства не только вправе, но даже обязаны принимать меры по защите ни в чем не повинных людей, когда то или иное правительство не желает или не может этого сделать. Это был серьезный шаг вперед по сравнению с Всеобщей декларацией прав человека, которая не предлагала механизма урегулирования тех ситуаций, в которых основные права людей нарушались. Во многих отношениях концепция R2P наделяла мировое сообщество полномочиями для реализации на практике конвенции о предупреждении геноцида.

Однако за мнимым единодушием скрывалась значительная разобщенность. Возникало ощущение, что несколько крупных держав, включая Китай, Россию и Индию, просто-напросто поддались воздействию американской и международной реакции на события в Руанде, согласившись на словах с тем широко распространенным убеждением, что мировое сообщество не предприняло необходимых действий, хотя могло и должно было их предпринять. Инстинкты же и интересы этих держав противоречили этой декларации, перечисленные страны опасались, что саму концепцию R2P и представление, так сказать, о размытом суверенитете можно обратить против них самих, если они окажутся перед необходимостью вести себя дома так, что сторонние наблюдатели сочтут подобное поведение нежелательным. Позже (после ливийской интервенции 2011 года) эти страны еще сильнее обеспокоились тенденцией перерастания гуманитарного вмешательства в нечто, гораздо большее по своим последствиям, – в смену режима. Этот опыт усилил опасения перечисленных стран по поводу того, что концепция R2P представляет собой острое «клино», нацеленного на их суверенитет; такой клин очень просто обратить против их интересов и против самих этих стран.

С концепцией R2P связана и другая проблема. Недостаточно просто декларировать эту концепцию в качестве новой нормы международных отношений, как было сделано в 2005 году. Нужно еще реализовать ее на практике. Данная проблема отражает не только опасения по поводу возникновения прецедентов или конфликта интересов, но и озабоченность по поводу военных и экономических издержек. Защита населения в условиях гражданского конфликта может оказаться чрезвычайно трудной и сложной задачей.

* * *

Наиболее удручающим и опасным примером новой реальности стала Сирия. Там уже давно правит нетипичный для Ближнего Востока авторитарный режим: в отличие от других ближневосточных стран, в Сирии доминируют этническое меньшинство и одна семья. На протяжении сорока пяти лет – более половины срока существования независимой Сирии – страной правили Хафез Асад и его сын Башар, оба алавиты, представители небольшой мусульманской секты, численность которой составляет всего 10–15 процентов от суннитского большинства населения Сирии.

Ситуация в Сирии оставалась стабильной на протяжении десятилетий, в немалой степени благодаря жесткости режима, что наиболее ярко проявилось в 1982 году, когда погибло, по разным оценкам, от десяти до двадцати пяти тысяч суннитов в городе Хама, очаге политической активности «Братьев-мусульман». Асад-отец подавил восстание, чтобы не допустить разрастания политической «скверны» и чтобы показать другим мятежникам, чем чревата попытка бросить вызов его режиму.

События развивались иначе в 2011 году, в ходе сирийской версии «арабской весны». Правительство направило войска для подавления антиправительственных выступлений; несколько человек были убиты, а прочие в результате взяли за оружие. Политический

вызов быстро трансформировался в гражданскую войну. Дипломатические усилия по прекращению боевых действий (подкрепленные санкциями против режима) оказались бесплодными, равно как и призывы, изнутри страны и извне, к отставке Башара Асада.

В последующие годы положение только ухудшалось. Правительство получало экономическую и военную помощь от Ирана и России, но продолжало утрачивать контроль над значительными территориями, где укреплялись различные вооруженные группировки, прежде всего «Фронт Аль-Нусра» (подразделение «Аль-Каиды») и «Исламское государство» (другие наименования – ИГИЛ, ИГ или, по-арабски, «ДАИШ»). Появились также другие вооруженные группировки, часть которых поддерживали Саудовская Аравия, прочие арабские суннитские страны, Турция, а также США. Сотни тысяч сирийцев погибли в результате продолжительных боев; примерно половина населения (около одиннадцати-двенадцати миллионов человек из примерно двадцати двух миллионов жителей в начале войны) бежала и была вынуждена искать себе жилье в других местах на территории страны или за ее пределами. Несмотря на все это, вопреки потерям среди гражданского населения, концепцию R2P так и не применили – отчасти из-за сложностей обеспечения безопасности страны, отчасти же потому, что другие страны не могли договориться о том, кто виноват в происходящем и каковы будут последствия любого вмешательства. В результате Сирия осталась полем битвы (и гуманитарным кошмаром), а концепцию R2P благополучно забыли.

Еще одной проблемой слабых государств стала проблема широкомасштабного ущерба, наносимого местному гражданскому населению террористами. Реакция на события 11 сентября 2001 года подразумевала разнообразные действия, но центральным среди них была признана обязанность государств не допускать укрепления на своей территории террористических группировок. Правительство может смириться с деятельностью какой-либо террористической группы за пределами границ государства – или же оказаться настолько слабым, что будет не в состоянии помешать распространению влияния такой группы. В Афганистане, например, именно правительство (контролируемое движением «Талибан») приняло решение предоставить убежище «Аль-Каиде».

Сразу после терактов 9/11 США поставило правительство талибов перед суровым выбором: либо прекратить всякие отношения с «Аль-Каидой» (и выдать лидеров «Аль-Каиды» Америке или международным судебным органам), либо столкнуться с неминуемыми последствиями. Правительство талибов отказалось от сотрудничества, и США были вынуждены свергнуть это правительство, на что потребовалось несколько месяцев: сотрудники американских спецслужб и американские вооруженные силы активно взаимодействовали с представителями так называемого Северного альянса, добровольной коалиции враждебных талибам племен, главенствующих в тех областях Афганистана, где не доминируют пуштуны (народ, преобладающий в южной части страны, составляющий большинство афганского населения – и ядро движения «Талибан»). Вскоре после этого на встрече в Бонне с лидерами Афганистана и представителями соседних стран Америка помогла сформировать новое правительство во главе с Хамидом Карзаем, пуштуном по национальной принадлежности, но политиком умеренного толка, который был приемлемой кандидатурой для многих других этнических групп страны.

Эти действия получили широкую международную поддержку. Такой исход вряд ли мог считаться предсказуемым, пускай трагические события 11 сентября оборвали жизни граждан почти восьмидесяти государств, а не только жителей Соединенных Штатов Америки. Причина заключается в том, что на протяжении десятилетий правительства не могли согласовать общей позиции относительно сути терроризма. Расхожее выражение: «Для одного ты террорист, а для другого – борец за свободу» – отражает политическую реальность, поскольку многие люди открыто поддерживают терроризм или, во всяком случае, проявляют терпимость, если сочувствуют декларируемым целям тех, кто совершает теракты. Процесс международного сотрудничества, существенным стимулом для ускорения и укрепления которого стали события 11 сентября, позволил выработать новое, менее

субъективное определение терроризма; если коротко, оно толкует терроризм как преднамеренное убийство ни в чем не повинных мужчин, женщин и детей в политических целях без государственного вмешательства. Кроме того, постепенно начало крепнуть представление о том, что правительства, укрывающие террористов или иным образом им помогающие, сами ничуть не лучше террористов, а потому их можно и нужно подвергать санкциям и иным мерам воздействия.

Перемены можно суммировать следующим образом. «Аль-Каида» представляет собой новую, более опасную форму терроризма – с глобальным охватом и с реальной возможностью причинения урона кому угодно. Вдобавок цели этого движения, как представляется, простираются невообразимо далеко, чем «Аль-Каида» отличается от «традиционных» террористов, которые чаще всего преследуют относительно локальные и узкие цели, наподобие создания собственного крохотного государства. Кроме того, многие правительства стран мира обнаружили собственную уязвимость перед терроризмом в его различных проявлениях. Европа уже давно борется с доморощенными радикальными террористами, а также с ближневосточными группировками, совершающими теракты на ее территории. В Китае все большую озабоченность вызывает деятельность мусульманских террористов в западной части страны, а Россия продолжает испытывать проблемы с чеченскими террористами. Многолетняя гражданская война в Афганистане, на протяжении которой мусульмане всего мира стекались в страну для сопротивления советской оккупации, породили новое поколение террористов, владеющих самыми современными методами диверсий. В итоге терроризм, как и многие другие явления, приобрел глобальный характер.

Я сам в некоторой степени причастен к этому изменению восприятия терроризма. В 2001 году я работал в Государственном департаменте США, возглавлял отдел политического планирования, а еще мне поручили занять должность представителя США в переговорах по мирному урегулированию в Северной Ирландии. За последние четыре десятилетия в Северной Ирландии в результате политического насилия погибло более трех тысяч человек. Я встречался в Дублине с премьер-министром Ирландии в те самые мгновения, когда самолеты атаковали башни-близнецы Всемирного торгового центра; вернуться домой не представлялось возможным, поскольку все авиарейсы отменили, и я отправился, как предполагалось заранее программой визита, в Белфаст. Я ясно дал понять всем участникам переговоров (в частности, лидерам католической националистической партии «Временная Шинн Фейн», политическому крылу Ирландской республиканской армии, или ИРА, которая долгое время использовала насилие для отстаивания своей политической повестки), что терпение Америки не бесконечно, а теперь, когда рухнули башни-близнецы, мы категорически отвергаем любую поддержку терроризма. Позднее мое выступление и поддержали многие традиционные сторонники Шинн Фейн в Конгрессе США и представители общественности. Такое изменение восприятия терроризма придало новый импульс мирному процессу в Ирландии и в конечном счете вынудило Шинн Фейн отказаться от привычных методов и начать сотрудничать с протестантами (юнионистами) в местном политическом пространстве.^[88]

Словом, намечался международный консенсус по таким вопросам, как обязанность правительств не прибегать к геноциду и не допускать геноцида на своей территории, а также (следует признать, что здесь согласие было почти единодушным) обязанность противостоять терроризму; на этом фоне все шире распространялось мнение, что США совершили серьезную ошибку и абсолютно необоснованно развязали весной 2003 года войну с Ираком. В отличие от войны в Персидском заливе (1990–1991), спровоцированной агрессией Ирака против суверенной страны, на сей раз Ирак не нарушал никаких международных норм. Зато администрация Джорджа Буша-младшего, исходящая из предположения, что Ирак обладает оружием массового уничтожения и напуганная событиями 11 сентября, посчитала режим Саддама Хусейна неприемлемым риском.

Разумеется, эта война определялась и другими соображениями, в том числе убежденностью в том, что Ирак созрел для демократии и что установление демократии

в Ираке создаст прецедент для демократизации прочих стран региона. Высказывалось мнение, что результатом всех этих действий станут широкие демократические преобразования на всем Ближнем Востоке, которые, в свою очередь, обеспечат стабильный мир в регионе. Это мнение, прочно утвердившееся среди представителей администрации президента Буша-младшего, не являлось, увы, тем аргументом, который чаще всего предъявлялся остальным странам для объяснения политики США. На международной арене Америка, как правило, рассуждала о гарантиях безопасности и неприемлемости самого факта наличия у Саддама Хусейна оружия массового поражения (вывод о наличии у Ирака такого оружия делался на основании данных разведки). Отказ Саддама полноценно сотрудничать с инспекторами ООН по контролю за вооружениями еще сильнее укреплял подозрения в том, что иракскому режиму есть что скрывать^[89].

Однако опыт войны в Ираке 2003 года показал, что международная поддержка такого «превентивного» вмешательства, по существу, отсутствует. Слово «превентивный» часто используется для характеристики действия Соединенных Штатов Америки – кстати, администрация Буша-младшего использовала его как термин в программе национальной безопасности от 2002 года, – но за данным определением скрываются два значения, принципиально различных и почти противоположных, с точки зрения сторонних наблюдателей^[90]. Картина такова: в 2003 году США нанесли *превентивный* удар для предотвращения нарастания *потенциальной* угрозы – *предполагаемого* наличия у Ирака полноценного ядерного оружия. Такие действия не зря воспринимаются неоднозначно: правительства неизбежно сталкиваются с угрозами, исходящими из многих источников, а частые превентивные военные действия для предотвращения предполагаемых угроз чреватны возникновением мира с обилием конфликтов.

По контрасту, *превентивные* военные действия для предотвращения *реальной и неминуемой* угрозы, как правило, повсеместно воспринимаются позитивно. Более того, один из главных юридических авторитетов в данной сфере охарактеризовал подобные действия как «обоснованные ожидания»^[91]. Но критически важно, чтобы сторона, принимающая превентивные меры, могла продемонстрировать, что угроза действительно неминуема. Ирак 2003 года никак не соответствовал критериям этой неминуемости, хотя в то время считалось, что он накапливает возможности для создания ядерного оружия.

Изоляция США усугублялась нежеланием Америки воздерживаться от военных действий до тех пор, пока не будет получено недвусмысленное «благословение», то есть разрешение, от Организации Объединенных Наций или от любого другого органа, имеющего соответствующий международный статус. В результате нападение США на Ирак в 2003 году в глазах мировой общественности не получило надлежащей легитимности.

В этом не было ничего удивительного. Поддержка стремления к тому, чтобы избежать дальнейшего распространения оружия массового поражения, в частности, ядерного оружия, достаточно широка в теории – но не слишком велика на практике. Израиль стал первым исключением из условия ДНЯО, ограничивавшего владение таким оружием пятью странами. Это исключение стало реальностью еще в конце 1960-х годов, хотя и оставалось не более чем подразумеваемым, поскольку Израиль отказывался публично признавать факт обладания ядерным оружием, чтобы не оказаться еще более одиноким на международном уровне и не дать арабским государствам повода для разработки собственного ядерного оружия. Соединенные Штаты Америки и большая часть Европы до сих пор притворяются, что не понимают этой игры, ибо арабские правительства отказывают Израилю в самом праве на существование, а тем более на мирное сосуществование; подразумеваемое наличие ядерного оружия принято считать главной гарантией безопасности еврейского государства (которое приобрело свою исключительность во многом благодаря холокосту). Вдобавок было сочтено, что обладание ядерным оружием способно вселить в Израиль уверенность и побудить его рисковать собой ради мира. Оптимисты заходят еще дальше, предполагая, что ядерное оружие может облегчить дипломатические усилия, создать такие условия, в которых

Израилю, возможно, больше не понадобится пополнять свои арсеналы, чтобы гарантировать безопасность страны ^[92].

Индия тоже обзавелась ядерным оружием. Здесь главным побудительным мотивом было поведение крупного соседа, то есть Китая ^[93]. История полнится примерами конфликтов и приграничных споров между двумя государствами; можно вспомнить, кстати, локальную войну 1962 года. Индия отказалась подписать ДНЯО на том основании, что договор носит дискриминационный характер, наделяет малое число стран (та самая первая пятерка) «правом» на обладание ядерным оружием, но отказывает в этом праве всем остальным. В соответствии с этой позицией Индия в 1974 году провела первое испытание собственного ядерного устройства. Она была более чем готова заплатить соответствующую цену за экономические и военные санкции, введенные США и рядом других стран; Индия твердо знала, что может рассчитывать на поддержку со стороны своего покровителя – Москвы. За десятилетия индийский арсенал ядерного оружия стал весьма значительным. Мир был вынужден приспособливаться к этой ситуации. В 2008 году США фактически признали индийскую ядерную программу на официальном уровне: страны заключили пакт о гражданском ядерном сотрудничестве, казалось бы, невозможный по условиям американских санкций против Индии. Вашингтон принял стратегическое решение: дальнейшее противостояние с демократической и стабильной Индией будет лишь тормозить развитие американо-индийских отношений, которые стали гораздо важнее и перспективнее, экономически и политически, в мире после холодной войны. ^[94]

* * *

Северная Корея – совсем другой случай. (Официальное название Северной Кореи – Корейская Народно-Демократическая Республика, или КНДР, – только подтверждает эмпирическое правило: если в названии страны присутствует слово «демократическая», на практике такая страна оказывается какой угодно, только не демократической.) В этой закрытой от мира стране правил жестокий и репрессивный режим, а еще Северная Корея являлась одним из наиболее военизированных человеческих сообществ. В итоге она оказалась своего рода полевым исследованием способности мира – точнее, его неспособности – объединиться для предотвращения появления ядерного оружия у новых стран (в особенности у тех, кто ранее действовал агрессивно и/или поддерживал терроризм).

Соединенные Штаты Америки очутились в сложной ситуации. Они сознавали важность недопущения того, чтобы режим наподобие северокорейского получил в свое распоряжение ядерное оружие. Но вмешательство в ситуацию означало, что, скорее всего, потребуется нанести превентивный военный удар, развязать боевые действия ради уничтожения большей части северокорейского ядерного арсенала прежде, чем КНДР успеет им воспользоваться. Проблема заключалась не столько в осуществимости плана или в отсутствии международной поддержки превентивного удара, сколько в сильной вероятности того, что подобный удар обернется новой войной на Корейском полуострове (против такого развития событий горячо возражали два американских союзника, которым пришлось бы принять на себя основное последствие любой военной операции в регионе, а именно Южная Корея и Япония). Вдобавок такая война означала бы необходимость прямого и дорогостоящего военного ответа США, учитывая союзнические обязательства Америки и северокорейские военные возможности.

Все это обсуждалось в 1994 году. Хотя Северная Корея присоединилась к ДНЯО десятилетием ранее, на деле она никогда не отказывалась от ядерного оружия. В 1993 году Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), орган, в обязанности которого входит контроль за соблюдением ДНЯО, обвинило Северную Корею в нарушении условий договора ^[95]. Инспекции не приносили результата, поскольку представителей МАГАТЭ часто лишали доступа на северокорейские ядерные объекты. Появились статьи – материал Брента Скоукрофта и Арнольда Кантера в «Вашингтон пост» и моя статья в «Нью-Йорк

таймс», – утверждавшие, что США должны нанести превентивный удар, чтобы помешать Северной Корее разрабатывать далее ядерное оружие, если только не будет обеспечена возможность проведения регулярных и полноценных инспекций, позволяющих удостовериться в соблюдении страной условий договора о нераспространении ядерного оружия^[96].

Администрация Клинтона не выказала готовности настоять на этом требовании. Вместо того она вступила в переговоры и подписала с Северной Кореей соглашение, которое вводило ряд ограничений на свободу действий Пхеньяна и устанавливало новый режим проведения инспекций^[97]. Такое уклончивое поведение, избегавшее решительных действий, привело к серьезным долгосрочным последствиям. Северная Корея эффективно использовала переговорную паузу, прежде всего как маскировку для создания арсенала ядерного оружия. Невозможно точно определить, когда именно Северная Корея стала обладать ядерным оружием, но вполне вероятно, что это случилось приблизительно в те годы – или, самое позднее, несколько лет спустя. Десятилетия новых переговоров не привели к изменению этой печальной реальности. С 2006 года Северная Корея провела по меньшей мере четыре ядерных испытания. В настоящее время она обладает десятком ядерных устройств и разрабатывает ракеты, способные доставлять боеголовки за тысячи миль. Момент для превентивного военного удара, способного уничтожить большую часть существовавшего ядерного потенциала Северной Кореи, был упущен.

Северная Корея не была одинока в преодолении «ядерного порога». В случае Пакистана практические геополитические соображения вновь возобладали над принципом, согласно которому следует любой ценой избегать распространения ядерного оружия. Китай рассматривал Пакистан как своего рода стратегическую границу с Индией и был готов оказать содействие в реализации пакистанской ядерной программы. США, со своей стороны, тесно сотрудничали с Пакистаном в Афганистане со времен советского вторжения в декабре 1979 года; именно через Пакистан формировались и вооружались антисоветские силы (моджахеды).

Пакистан долго добивался права на обладание ядерным оружием, усматривая в таком оружии гарантию безопасности против более крупного и сильного соседа – Индии, с которой продолжался спор за территории. Испытание Индией ядерного устройства в 1974 году, несомненно, ускорило пакистанские разработки. Действуя втайне и благодаря помощи Китая, Пакистан достиг порога ядерного потенциала к середине 1980-х годов; десятилетие спустя, в 1998 году, он публично испытал атомную бомбу – в ответ на очередное аналогичное индийское испытание. Как следствие, и Пакистан примкнул к «клубу» ядерных держав.

США предпринимали попытки – безуспешные, как выяснилось, – разделить тесное сотрудничество с Пакистаном в одной сфере (противодействие советской оккупации Афганистана) и отказ от сотрудничества в другой сфере (ядерная программа). В конце концов, было решено воспользоваться инструментом экономических и военных санкций, дабы помешать Пакистану реализовать свои ядерные амбиции. Увы, в действительности санкции оказались наихудшим возможным компромиссом. Они не были настолько жесткими, чтобы вынудить Пакистан отказаться от разработки ядерного оружия (хотя имеются немногочисленные доказательства того, что по-настоящему суровые санкции вполне способны убедить ту или иную страну от преследования жизненно важных национальных интересов, каковы бы те ни были), зато санкции способствовали отчуждению Пакистана и его военного руководства, которое играет в Пакистане важную политическую роль. Кроме того, введение санкций укрепило убежденность пакистанцев в том, что посторонним, США в особенности, нельзя доверять и нельзя пускать их на территорию страны; общественное мнение Пакистана все сильнее стало склоняться к тому, что государству следует самостоятельно заботиться о своей безопасности. Как следствие, стремление к обладанию ядерным оружием сделалось еще более выраженным. Сегодня Пакистан располагает более чем сотней единиц ядерного оружия и обладает самым

быстрорастущим ядерным арсеналом в мире. При этом он остается слабым государством – гражданская власть в Пакистане в большинстве случаев эфемерна, реальная власть в руках военных; к тому же на территории страны нашли приют несколько наиболее опасных террористических организаций. Пакистан оказывает помощь другим странам в реализации ядерных программ и по-прежнему находится в конфронтационных отношениях с Индией, обладающей ядерным оружием. Все перечисленное чревато тем, что пакистанское ядерное оружие может быть использовано в очередном пограничном конфликте или похищено террористической группировкой.

Здесь также следует отметить, что Израиль, Пакистан и Индия никогда не подписывали договор о нераспространении ядерного оружия, хотя этот документ как будто отражает глобальный консенсус относительно того, что владение ядерным оружием должно ограничиваться пятью государствами, которые обзавелись им первыми. Договор не предусматривает никаких штрафов за отказ его подписать и никаких наказаний за выход из него (случай Северной Кореи). Дело не в том, что противодействие распространению ядерного оружия отсутствует – нет, оно вполне реально. Но не менее реальна та малая цена, которую правительства крупных держав готовы платить за прекращение распространения ядерного оружия.

Иран является примером другого рода. Он подписал ДНЯО и первоначально опирался на помощь Запада в реализации программы ядерной энергетики (еще когда страной управлял шах). Впрочем, мир стал воспринимать атомную активность Ирана совершенно иначе, когда эту деятельность продолжил и стал развивать исламский режим, пришедший к власти в результате революции 1979 года.

Три с половиной десятилетия длится борьба за осуществление иранской ядерной программы, которая во многом противоречит условиям ДНЯО и обязательствам перед МАГАТЭ, на фоне стремления Соединенных Штатов Америки и других стран сорвать выполнение этой программы посредством санкций и иных средств, скажем, за счет использования вредоносных программ, которые нарушают работу центрифуг – главного звена процесса обогащения урана. При этом Иран продолжает неуклонно двигаться вперед, и выбор, вставший перед Соединенными Штатами Америки и остальным миром через несколько лет после вступления в должность президента Барака Обамы, свелся к нанесению превентивного удара по иранским объектам, к признанию иранской программы ядерного оружия или к заключению соглашения, которое ограничило бы иранскую программу мирными целями, запретив разработку ядерного оружия.

Администрация Обамы отвергла первые два варианта. Преисполненная решимости сократить вмешательство США в дела Ближнего Востока, эта администрация не решилась раздувать очередной конфликт в регионе. Более того, сокращение американского военного присутствия на Ближнем Востоке стало важнейшим пунктом повестки самого президента и многих людей из его окружения. Вдобавок имелись немалые сомнения относительно того, чего можно добиться военной силой; да, превентивный удар мог отбросить иранскую программу на несколько лет назад – но ценой развязывания масштабной войны, укрепления позиции сторонников жестких ответных мер в самом Иране и отказа международного сообщества от санкций, которые до сих пор увеличивали прямые и косвенные иранские издержки на разработку ядерного оружия. Конечно, Ирану потребуется некоторое время для восстановления оборудования и заводов, необходимых для производства ядерного оружия, зато они появятся, скорее всего, там, где их будет непросто обнаружить и уничтожить американским или израильским оружием.

При этом отвергалась и возможность признания за Ираном права на присоединение к «клубу» ядерных держав, которое уже было признано, пусть не всеми, за Израилем, Индией, Пакистаном и Северной Кореей. Такое развитие событий сулило гонку ядерных вооружений на всем Ближнем Востоке и грозило сделать и без того самую нестабильную часть мира еще более нестабильной. Ядерное оружие позволило бы Ирану реализовывать свои региональные амбиции гораздо более безнаказанно, поскольку ему попросту некого

было бы бояться, помимо Израиля или США. Кроме того, ядерный Иран представлял бы собой, по мнению многих израильтян и жителей других стран, угрозу самому существованию еврейского государства, если вспомнить многочисленные заявления иранских лидеров, отвергавших право Израиля на существование.

Все это привело к тому, что администрация Обамы выбрала дипломатический вариант действий. Этот выбор был и остается спорным, но намного сомнительнее выглядит решение сосредоточиться на «дипломатическом подходе к ограничению амбиций», нацеленном, по словам одного из участников процесса, причастного к принятию политических решений в то время, на ограничение, а не на ликвидацию текущего иранского потенциала^[98]. Мое личное мнение (правда, его невозможно доказать) состоит в том, что США совершили смертный грех, ввязавшись в переговоры с чрезмерным и очевидным желанием добиться нужного для них результата. В частности, на мой взгляд, с нашей стороны было бы разумно потребовать введения ограничения на намного более длительный срок, особенно с учетом того, что падение мировых цен на нефть и действующие санкции вместе обеспечивали надежные рычаги давления на Иран.

Принятие более скромных целей вполне могло отражать нежелание американской администрации прибегать к военной силе. Возможно, оно также отражало бытовавшую в некоторых кругах надежду на то, что дипломатическое урегулирование проблемы ядерной программы позволит наладить более широкое сотрудничество между Соединенными Штатами Америки и Ираном и сделает Иран более умеренным. Узнать, насколько обоснованна такая надежда, нам вряд ли суждено; зато точно известно, что дипломатические усилия завершились подписанием летом 2015 года «совместного и всеобъемлющего плана действий». Этот план подписали США, четыре других постоянных члена Совета безопасности ООН, Германия и сам Иран; соглашение освобождало Иран от давления экономических санкций и предоставляло доступ к международным капиталам в обмен на готовность на протяжении десяти лет значительно ограничивать использование центрифуг и в течение пятнадцати лет не превышать тот малый запас обогащенного урана, которым Ирану все же разрешили обладать^[99]. Эти ограничения и последующие инспекции принесли желаемый результат, заметно увеличив вероятный срок уведомления мира (приблизительно с нескольких месяцев до года на протяжении тех полутора десятилетий, пока остаются в силе основные ограничения) на случай, если Иран решит нарушить договор и попытается заполучить ядерное оружие.

Иран также согласился на более тщательные международные инспекции, призванные гарантировать, что он исправно выполняет свои обязательства по соглашению. В результате сложилась более стабильная ситуация в краткосрочной перспективе, и мир приобрел достаточно высокую степень уверенности в том, что касается иранской ядерной программы на ближайшие пятнадцать лет и ее мирных целей. Однако эта уверенность была достигнута дорогой ценой, ведь Ирану предоставили доступ к мировым финансовым ресурсам, причем в таком масштабе (по разным оценкам, от 50 до 100 миллиардов долларов), который обеспечил ему гораздо больше возможностей проводить агрессивную региональную внешнюю политику. Помимо того, Иран сохранил шансы ускоренной разработки обширного ядерного потенциала за короткий срок по истечении десяти (в случае центрифуг) и пятнадцати (в случае обогащенного урана) лет. К тому времени у международного сообщества останется лишь согласие Ирана на придирчивые инспекции и соблюдение обязательств по ДНЯО. Как будет показано далее, это соглашение также способствовало возникновению крупной дипломатической проблемы: как разубедить ряд влиятельных соседей Ирана в нежелательности следования его примеру и отсутствии необходимости разрабатывать собственные программы создания ядерного оружия.

По крайней мере, четыре, а возможно, и все пять перечисленных случаев (Израиль, Индия, Северная Корея, Пакистан и Иран) ознаменовали собой частичную эрозию якобы всеобщего стремления к нераспространению ядерного оружия. Я упоминаю об этом отнюдь не из желания раскритиковать американскую внешнюю политику последних десятилетий.

Степень влияния США на происходящее сдерживалась как стремлением конкретной страны к достижению своих целей в ядерной сфере, так и ее сопротивлением давлению со стороны США. Также следует принимать во внимание действия правительств других стран, которые не разделяли американские устремления и приоритеты. Влияние – вовсе не то же самое, что контроль, особенно когда оно сталкивается с националистическим взглядом на мир, когда ядерное оружие воспринимается как экзистенциальная потребность, а не как политический выбор (последний вариант обусловил в свое время присоединение Америки к ДНЯО).

Кроме того, все пять случаев определялись конкретными политическими реалиями. Интерес противодействию распространения ядерного оружия сочетался с иными интересами – например, с желанием обеспечить безопасность союзнику уникальной, если угодно, экологической природы (Израиль) или избежать войны, которой Соединенные Штаты Америки и два их ближайших союзника отчаянно не хотели (Северная Корея); с желанием наладить отношения с крупной развивающейся страной (Индия); укрепить сотрудничество с важным партнером в противостоянии с СССР (Пакистан) или не допустить конфликта, чреватого непредсказуемыми последствиями (Иран).

* * *

Норму, запрещающую распространение ядерного оружия, также ослабили в практическом отношении те решения, которые принимались отдельными странами, и совокупный результат получился неожиданным. Причем то обстоятельство, что к этому результату не стремились, не делает его менее значимым. Вскоре после обретения независимости в начале 1990-х годов Украина добровольно отказалась от ядерного оружия по настоянию США. Два десятилетия спустя часть территории Украины была захвачена силами, которые поддерживала Россия; страна лишилась Крыма и фактически утратила контроль над своими восточными областями. Ирак, в свою очередь, был вынужден отказаться от собственной программы разработки ядерного оружия после войны в Персидском заливе (1991); чуть более десятилетия спустя в страну вторглись американцы и свергли правительство Саддама Хусейна. Третьим примером можно считать Ливию, которую с 2003 года восхваляли как страну, которая после многолетнего серьезного международного давления отказалась от своей ядерной программы и согласилась на тщательные инспекции. Менее чем через десять лет в Ливию вторглись силы американо-европейской коалиции, и правительство Муаммара Каддафи пало. Между тем северокорейский режим благополучно продолжает существовать – по всей видимости, его ликвидации препятствует именно обладание ядерным оружием. Все это служит наглядным уроком: ядерное оружие способно защитить страну от иностранного вмешательства, а его отсутствие повышает вероятность нападения извне и свержения правительства. Не будет преувеличением предположить, что этот урок выучили и Северная Корея, и Иран.^[100]

Существует также международная норма (наряду с официальными конвенциями и договорами, подписанными большинством – но не всеми – правительствами) о запрете производства, обладания и применения химического и биологического оружия. Эта норма действует на так называемой кооперативной основе – правительства соглашаются придерживаться той или иной политики, отчитываются о соответствующей деятельности и, в случае Конвенции по химическому оружию, принимают инспекторов, проверяющих те объекты, которые заявляются как актуальные. Тут стоит уделить внимание позиции сирийского правительства в отношении использования химического оружия в годы гражданской войны. Предотвращение распространения химического оружия практически невозможно, поскольку большинство стран способны производить его по своему усмотрению. Кроме того, вряд ли возможно определить, производится такое оружие или нет, поскольку его производство мало чем отличается (или вообще ничем не отличается) от нормальной промышленной деятельности. Никакие инспекции, сколь угодно тщательные и всеобъемлющие, не позволят обнаружить производство или хранение химического оружия. Когда речь заходит о химическом оружии, важно строго и последовательно препятствовать

его применению, каковое, в отличие от производства и обладания таким оружием, обычно возможно удостоверить. Применение этого оружия можно сдерживать угрозой санкций и фактическим введением санкций, если политика сдерживания себя не оправдала. Меры наказания могут охватывать суровые санкции, возбуждение дел о военных преступлениях и военные действия значительного масштаба, причем цели военной интервенции варьируются от причинения урона до изменения хода продолжающегося конфликта и до свержения режима, который использует химическое оружие. Цель действия после применения оружия состоит в том, чтобы отбить у того или иного правительства охоту прибегать к подобному оружию, а также в том, чтобы создать прецедент, который помешает другим последовать примеру этого правительства.

Беда в том, что усилия мирового сообщества по предотвращению распространения ядерного, биологического и химического оружия прикладываются больше в теории, чем на практике. Проблема предотвращения распространения любого перечисленного оружия на практике осложняется тем, что часто приходится принимать в расчет конфликтующие с этим устремлением стратегии, отношения и цели, многие из которых также являются приоритетными для страны. В результате распространению оружия препятствуют, но, как правило, сдержанно, и эта сдержанность приводит к тому, что толика оружия все-таки неизбежно распространяется. Сюда же следует приплюсовать тот факт, что некая целеустремленная страна может идти к поставленной цели, невзирая на прямые и косвенные усилия других государств, призванные помешать ее прогрессу.

* * *

Еще одна область международного сотрудничества, помимо названных выше, то есть помимо суверенитета, самоопределения, гуманитарного вмешательства, борьбы с терроризмом и соблюдения принципа нераспространения оружия массового поражения, – это изменение климата. К моменту окончания холодной войны этот вопрос еще не фигурировал в мировой повестке. Действительно, только в 1995 году состоялось первое совещание правительств стран мира в рамках Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН). Пусть некоторые люди оспаривают выводы ученых, сегодня налицо широкое международное признание того факта, что изменения климата суть суровая реальность, в значительной степени формируемая человеческой деятельностью, и они представляют собой угрозу не только населению потенциально затопляемых территорий, но и всем сообществам и экономикам, учитывая прогнозируемое воздействие на погоду, здоровье людей, сельское хозяйство, водные ресурсы и продовольственную безопасность.

Несмотря на достигнутый консенсус, ежегодные встречи лидеров государств и представителей правительств приносят ничтожные результаты, поскольку бедные и развивающиеся страны сопротивляются ограничениям, которые, как они опасаются, способны замедлить экономический рост и фактически заставляют их оплачивать решение проблемы (изменения климата), вызванной преимущественно поведением других, более богатых и развитых стран Северной Америки, Европы и Азии. Богатые же страны, США в частности, не желают связывать себя обязательствами, которые, по их мнению, сулят замедление экономического развития, потребуют существенного перераспределения ресурсов в пользу бедных стран или индивидов, наиболее уязвимых перед изменениями климата. В итоге имеется, по сути, лишь мнимое согласие относительно того, что необходимо делать или кто должен это делать.

Очередная встреча (двадцать первая конференция сторон, или КС-21) состоялась в Париже в конце 2015 года. Сформулированный в Париже подход к климатической проблеме был значительно скромнее по средствам и целям, нежели на предыдущих, во многом неудачных международных конференциях. Никто не предлагал принять новое международное соглашение, которое ввело бы цену (фактически налог) на выбросы углекислого газа, или создать глобальный рынок, на котором торговались бы квоты на

выбросы (тем самым стимулируя инициативы по снижению этих выбросов). На парижской встрече решили обратиться к отдельным странам (в том числе менее богатым развивающимся странам) с просьбой определить и зафиксировать собственные индивидуальные квоты (так называемый национальный пропорциональный вклад, или НПВ) с целью постепенного снижения выбросов углекислого газа. Задача была поставлена следующим образом: обеспечить в этом столетии общее увеличение средней мировой температуры на 2 градуса Цельсия – или на около 3,5 градуса по Фаренгейту; впрочем, это скорее лишь некий идеал, поскольку заявленные обязательства, даже если они будут выполнены, не позволят добиться желаемого ^[101].

Национальные обязательства отдельных стран не имеют непреложной юридической силы, а в некоторых случаях они лишены конкретики по поводу того, когда установленные показатели будут достигнуты и какова фактическая цель. Критически важными могут оказаться оценки национальных программ и последствий их реализации через пятилетние промежутки, а также реакция общественности. Подразумевается, что изнутри отдельных стран будет возрастать давление на правительство ради «правильных поступков» и правительства станут проводить политику, позволяющую разорвать связь между экономическим ростом и широким использованием ископаемых видов топлива (в частности, угля), из риска оказаться «уличенными и опозоренными». Формулировки соглашений касательно перераспределения средств и технологий в пользу развивающихся и «рискованных» стран также носят в основном рекомендательный, а не конкретный и обязывающий характер. Словом, результат, даже если он представляет собой определенный прогресс, далеко не соответствует необходимому. ^[102]

* * *

Киберпространство представляет собой новейшую область международного сотрудничества. На ум приходит ситуация с развитием ядерных технологий в 1940-х и 1950-х годах. Тогда, как и сейчас, рождались новые идеи с обилием применений, позитивных и негативных; тогда, как и сейчас, встал ребром вопрос, каким образом правительства могут поспособствовать достижениям, которые видятся желательными, и воспрепятствовать достижениям, которые видятся вредными. В случае ядерного оружия была предпринята попытка лимитировать число стран, обладающих таким оружием, внедрив (посредством дипломатии и контроля над вооружениями) количественные и качественные ограничения на арсеналы тех стран, которые обладают ядерным оружием, и позволив всем разрабатывать программы ядерной энергетики в мирных целях – при условии, что соблюдаются требования, гарантирующие, что за этими программами не прячется производство ядерного оружия.

Управление киберпространством представляется еще более сложной задачей. Производство ядерного оружия, а также строительство и эксплуатация атомных электростанций требуют усилий, обеспеченных значительными ресурсами, доступом к соответствующим технологиям, передовых производственных навыков и оборудованных помещений. Лишь немногие правительства способны находить все это самостоятельно; большинству требуется помощь других правительств. Ядерные программы (или признаки их реализации), как правило, контролируются извне. Почти никто не сомневается в том, что применение ядерного оружия можно проследить до места запуска или производства такого оружия; это означает, что нападение повлечет за собой ответные меры, а потому любой ответственный политик крепко задумается, прежде чем отдать распоряжение об атаке.

В киберпространстве, напротив, в настоящее время действуют миллиарды субъектов, поскольку для доступа туда необходим лишь мобильный телефон, планшет или компьютер, подключенный к Интернету. Много из того, что требуется, очень легко приобрести. Интернет играет в гражданской или коммерческой экономике несравнимо большую глобальную роль, чем ядерная энергетика; такова реальность, которая делает ограничение распространения технологий практически невозможным. Государства больше не

доминируют; группа из нескольких талантливых людей способна оказать на мир реальное воздействие. Нападения часто могут происходить так, что виновных не отследить; это значительно затрудняет ответные меры и, следовательно, препятствует сдерживанию.

Интернет возник при небольшой поддержке государства, пускай исторически он восходит к проекту конца 1960-х годов, который разрабатывался Агентством перспективных исследований при министерстве обороны США. Правила, в той мере, в какой они существуют, устанавливались снизу вверх, через взаимодействие индивидов, гражданского общества, корпораций и правительств. Этот процесс «с участием многих заинтересованных сторон» ближе всего, пожалуй, к знаменитой «незримой руке рынка» Адама Смита.^[103]

Эпоха романтического развития, как кажется, исчерпала себя – во всяком случае, романтика столкнулась с сильным встречным ветром. Киберпространство все больше напоминает старый добрый американский Дикий Запад, но без шерифов. Интернет сегодня для экономики, общества и вооруженных сил насущно важен, однако почти не существует правил, которые предотвращали бы или хотя бы мешали подрывным действиям, краже интеллектуальной собственности, нарушению неприкосновенности частной жизни и правительственной цензуре. А там, где правила вроде бы есть, зачастую вообще отсутствуют средства контроля их соблюдения^[104].

Это вовсе не означает, что в Интернете нет глобального управления и многосторонних механизмов сотрудничества. Интернет-корпорация по присвоению имен и номеров (ICANN) была создана в 1998 году и фактически выступает регулятором интернет-трафика. Два года спустя Соединенные Штаты Америки и ЕС заключили так называемое соглашение о «безопасной гавани», позволившее компаниям передавать сведения о гражданах ЕС в США, что было крайне важно для корпораций, осуществляющих деятельность по обе стороны Атлантики^[105]. Регулярно проводятся международные встречи, конференции и семинары по борьбе с киберпреступностью, содействию торговле, защите прав человека и частной жизни в Интернете. Американское правительство, со своей стороны, в 2011 году сформулировало стратегию киберпространства, в которой заявлялось, что Интернет должен быть «открытым, технически цельным, безопасным и надежным»^[106]. В сентябре 2015 года Китай и США договорились не красть интеллектуальную собственность друг друга (в чем Китай ранее неоднократно обвиняли)^[107].

Увы, было, по крайней мере, столько же шагов назад, сколько и вперед. Все чаще приходится слышать о кибератаках, провоцирующих отказ в обслуживании (DDoS) или направленных на срыв конкретных мероприятий и транзакций. Шпионаж и кража интеллектуальной собственности стали обычным явлением. Всемирная конференция по международной электросвязи, состоявшаяся в Дубае в декабре 2012 года, завершилась, не придя к согласию относительно того, может ли Международный союз электросвязи (МСЭ), учрежденный в 1947 году для иных целей, получить доступ к управлению Интернетом (что могло бы повысить роль правительств). Тот как будто согласованный принцип обработки данных для защиты конфиденциальности пользователя оказался, скажем прямо, пшиком после откровений недовольного бывшего сотрудника ЦРУ Эдварда Сноудена; суд ЕС аннулировал соглашение о безопасной гавани 2000 года, что привело к обеспокоенности по другую сторону Атлантики, но в 2016 году удалось заключить пакт, учитывавший претензии ЕС^[108]. В целом дефицит управляемости киберпространства продолжает возрастать по причине стремительности технологических инноваций и отсутствия международного консенсуса относительно того, какими должны быть «киберправила». Американское стремление к открытому, технически цельному, надежному и безопасному киберпространству оказалось под угрозой.

* * *

Глобальное здравоохранение является еще одной сферой международных отношений, в которых задействован широкий круг субъектов и механизмов. Всемирная организация здравоохранения ООН (ВОЗ) – главный руководящий орган в этой области, но принято

считать, что она плохо подготовлена и недостаточно финансируется для решения проблем здравоохранения в мировом масштабе, будь то инфекционные заболевания, пандемии или болезни внутренних органов (неинфекционные заболевания). Все это значимо не только и не столько из-за экономических и человеческих издержек болезни (и ее способности ослаблять государство), сколько по причине глобализации. Вспышка заболевания в одной стране ныне может легко распространиться по всему миру.

Наиболее важным комплексом мер в этой области являются Международные медико-санитарные правила, впервые принятые в 1969 году и измененные в 2005-м^[109]. Первоначально от правительств требовалось уведомлять ВОЗ о вспышках некоторых высокоинфекционных заболеваний, таких как холера, желтая лихорадка и оспа. Пересмотренные в 2005 году, теперь правила требуют от правительств следить за появлением любых серьезных рисков для здоровья населения и создавать возможности их предотвращения и реагирования на их возникновение. Предполагается, что эти обязательства носят юридически непреложный характер, однако их выполнение определяется в большинстве случаев сознательностью правительства и достатком ресурсов. Признанием этого факта объясняется принятие в феврале 2014 года всемирной повестки в области безопасности здравоохранения – по существу, это международный механизм мониторинга, призванный до определенной степени стимулировать правительства к выполнению обязательств, подписанных десятилетием ранее^[110]. Реакция на кризис вируса Эбола в 2014–2015 годах и низкая эффективность ВОЗ лишней раз подчеркивают углубление разрыва между нынешними возможностями и механизмами и насущными потребностями в предотвращении вспышек высокоинфекционных заболеваний и борьбы с ними.

* * *

Экономика, возможно, является одной из наиболее развитых сфер международного взаимодействия. В ней выделяются две области. Первая – торговля. Как отмечалось ранее, глобальные торговые соглашения начали действовать сразу после Второй мировой войны, пускай этот механизм (в форме Генерального соглашения по тарифам и торговле, или ГАТТ) не соответствовал требованиям международной торговой организации, которая, как многие предполагали, должна сосуществовать с Международным валютным фондом и Всемирным банком. Тем не менее объемы торговли росли по мере того, как последующие раунды многосторонних торговых переговоров приводили к снижению тарифов и устранению ряда других барьеров, в частности, при торговле товарами массового производства.

События последних двадцати пяти лет вызывают противоречивую оценку. С одной стороны, достигнут значительный прогресс в области торговли. Уругвайский раунд глобальных торговых переговоров, начавшийся в середине 1980-х годов, завершился в конце 1993 года снижением торговых барьеров и созданием Всемирной торговой организации^[111]. В состав ВТО вошли более 160 стран, препятствия для торговли сократились, и появилось некое место разрешения торговых споров между государствами. Кроме того, отмечалось широкое распространение региональных и двусторонних торговых соглашений. К числу наиболее известных среди них относятся МЕРКОСУР (Общий рынок стран юга), зона свободной торговли АСЕАН (АФТА) и НАФТА (Североамериканское соглашение о свободной торговле) с участием Мексики, Канады и Соединенных Штатов Америки. В результате объем мировой торговли увеличился более чем в пять раз за этот период, с 3,5 триллиона долларов в 1990 году до 19 триллионов долларов двадцать пять лет спустя^[112]. Торговля стала важным инструментом интеграции в мировое сообщество развивающихся стран, таких как Китай, и вносит значительный вклад в их экономический рост и развитие. Также торговля сделалась стабилизирующим фактором, поскольку она не только укрепила экономическое положение союзников США, но и обеспечила многим странам возможность избегать действий, способных поставить под угрозу взаимовыгодные экономические договоренности.

При всем том, как отмечалось выше, это была эпоха противоречий. Усилия по содействию расширению торговли на мировом уровне наталкивались на многочисленные препятствия; можно смело утверждать, что именно здесь кроется одна из главных причин большого числа региональных и двусторонних соглашений, вторых по значимости в мире, с учетом всех проблем и тех стран, что неизбежно оставались в стороне. Так называемый Дохийский раунд глобальных торговых переговоров, начавшийся в 2001 году, не привел к достижению соглашения из-за разногласий по таким вопросам, как государственные субсидии, нетарифные барьеры и торговля сельскохозяйственными товарами и услугами (в отличие от товаров массового производства). Отчасти эти разногласия были спровоцированы чрезмерно широким кругом участников переговоров. В последние годы темпы роста мировой торговли существенно замедлились. Кроме того, ослабла внутренняя политическая поддержка международной торговли в Соединенных Штатах Америки и многих других странах, что вызвало сомнение в целесообразности дальнейших усилий по развитию еще более открытой мировой торговой системы.

В денежно-кредитной сфере налицо, возможно, менее формальное управление, но и там присутствует значительная международная координация. Основными характеристиками эпохи были плавающие обменные курсы, независимость центральных банков и доминирование доллара. МВФ проводил оценки («обследования») экономик и публично выставлял им отметки, как в табели успеваемости, но не имел полномочий настаивать на реформах, кроме тех случаев, когда сам фонд участвовал в выделении займов правительствам, испытывающим финансовые трудности. Что касается банковской сферы, так называемый Базельский комитет устанавливал стандарты (например, в отношении объема располагаемого капитала), которым банкам рекомендовалось следовать. Деятельность комитета дополнялась деятельностью Форума финансовой стабильности – организации, учрежденной в 1999 году десятком правительств, представлявших ведущие страны мира с открытой экономикой. Десять лет спустя, после финансового кризиса 2008 года, этот форум превратили в Совет финансовой стабильности с участием министров финансов и председателей центральных банков стран «Большой двадцатки» и ряда других. Целью создания Совета вновь назвали разработку и поощрение «наилучших практик», которые помогали бы правительствам предотвращать и устранять риски для национальных экономик и мировой финансовой системы^[113]. Идея заключалась в том, чтобы стремиться, так сказать, к вершине, демонстрируя ответственное поведение и позволяя стране успешно конкурировать в мире, где капитал и инвестиции будут направляться не только в заведомо эффективные страны и институты с заведомо высокой отдачей, но и туда, где гарантируется безопасность. Кроме того, реалии глобализации и потенциальная «заразность» означали, что фактически все правительства заинтересованы в одобрении таких «ответственных практик»^[114].

Отсюда не следует, что общая картина позитивна – ведь в некоторых областях сотрудничество и координация отсутствуют. Центральные банки могли бы, например, предпринимать шаги по стимулированию роста, которые оказывали бы влияние на темпы развития, в процессе снижения цен на экспорт и повышения цен на импорт. Некоторые страны (скажем, Китай и Япония) накопили огромные долларовые активы; другие страны, особенно США, демонстрировали грандиозные дефициты бюджета. В какой-то степени этот дефицит был необходим для Америки, так как он обеспечивал мир деньгами; в то же время он заставлял задаваться вопросом относительно будущей стоимости доллара. Не удалось достичь ни малейшего прогресса в отношении напряженности, обусловленной статусом доллара США как национальной валюты Соединенных Штатов Америки и как мировой резервной валюты, то есть валюты, используемой для большинства международных операций (что вынуждает большинство стран накапливать американские доллары). Словом, Федеральная резервная система США действовала и как центральный банк страны, и как Всемирный центральный банк; в глазах многих специалистов проблема сводилась к тому, что остальной мир не мог вмешиваться в действия центрального банка США – или в

экономическую политику США в целом. Попытки повысить статус других валют или создать новую мировую валюту, по сути, провалились (ближе всего к этому оказались так называемые специальные права заимствования, или СДР, выпущенные МВФ). Финансовый кризис 2008 года и последовавшая за ним рецессия ясно показали уязвимость мировой системы перед ошибочными действиями США. Но пока в мире нет ни глобального центрального банка, ни мирового финансового регулятора.

* * *

Этот обзор международного сотрудничества рисует неоднозначную картину: очевидное и достаточное тесное взаимодействие в одних сферах, ограниченные контакты в других сферах – и полное отсутствие общих действий в третьих. То же самое относится к таким областям международного сотрудничества, как решение проблемы беженцев и мигрантов, энергетика, освоение Арктики, океанов и морского дна, а также космического пространства. Уважение суверенитета остается центральным компонентом того порядка, который существует сегодня, но даже этот принцип оспаривается – например, поведением России на Украине и расхождением во мнениях по поводу того, что в ближайшем будущем некоторые или даже все привилегии суверенитета подлежат ликвидации. Во многих областях международной жизни существует теоретическая модель консенсуса, которая на практике обеспечивает согласие разве что в малой степени. В других областях нет даже этого теоретического консенсуса. Подобные разногласия, по большей части, невозможно разрешить путем переговоров; процесс не в состоянии превзойти практическую политику, учитывая обилие правительств в мире и тот факт, что неправительственные организации, которые зачастую очень важны для той или иной страны, никогда не приглашают в зал заседаний.

В итоге выражение «международное сообщество» сегодня отражает скорее желательное положение вещей, а не реальность. Если вспомнить, сколь часто оно используется, и сопоставить это словоупотребление с реальностью, можно сказать, что подлинное международное сообщество существует разве что в простительных фантазиях. В теории сообщество (или «общество» в терминологии Хедли Булла) способно договориться относительно средств и целей международных отношений, определить, что именно должно быть сделано и каким именно образом. Однако суровая реальность такова, что нет и не предвидится широкого консенсуса в отношении того, что нужно делать, кто должен это делать и как. Налицо принципиальный разрыв между тем, что желательно для решения проблем эпохи глобализации, и тем, что оказывается возможным. Этот разрыв является одной из главных причин нынешнего беспорядка в мире.

6. Региональные реалии

Мир можно рассматривать и трактовать с нескольких точек зрения. Мы уже обсудили два вопроса: отношения между великими державами и глобальное управление. Третья точка зрения – это региональные проблемы. На этом уровне осуществляется множество весьма важных экономических, военных и дипломатических взаимодействий – по той простой причине, что географическая близость чрезвычайно значима. Многие страны, которые невысоко котируются на мировой арене из-за своей малой величины или вследствие ничтожности их влияния на мировые события, оказывают сильное воздействие на своих соседей. А соседи, в свою очередь, существенно влияют на них самих. При этом, позволю себе добавить, разнообразие ситуаций в регионах чрезвычайно велико; как на глобальном уровне порядок варьируется от вопроса к вопросу, точно так же он варьируется от региона к региону.

Эпоха после окончания холодной войны прошла первое серьезное «испытание на прочность» на Ближнем Востоке; Соединенные Штаты Америки возглавили этот процесс, и широкая международная коалиция, действуя в соответствии с рядом резолюций Совета безопасности ООН, восстановила порядок в регионе и помешала Ираку насильственно подчинить Кувейт. Порядок в данном случае подразумевает регион с почти двумя десятками

арабских государств, во главе которых стоят авторитарные правители, а границы стран существуют преимущественно де-факто, но зачастую не определены де-юре. К числу этих государств относятся как относительно бедный и густонаселенный Египет, так и несколько малых городов-государств Персидского залива, обладающих огромными богатствами. Также необходимо упомянуть Израиль, еврейское государство, созданное в 1948 году. К тому времени он заключил мирный договор с Египтом, достиг перемирия с Иорданией и находился в состоянии «настороженного мира» с Сирией. Нерешенной проблемой, вызывающей постоянные трения и обострения, были и остаются отношения Израиля с палестинцами, в особенности с теми, кто проживает на территории, присвоенной Израилем после войны 1967 года. Израиль – наиболее сильное государство региона и единственная ближневосточная страна, владеющая ядерным оружием. Также особняком стоит Иран, персидская держава, населенная преимущественно шиитами (в регионе, где доминируют, соответственно, сунниты). После революции 1979 года к власти в Иране пришел религиозно-политический режим, стремившийся распространить свое влияние по всему региону, нередко – через прямую поддержку союзников и шиитских общин в других странах. Впрочем, Иран значительно ослабила десятилетняя война 1980-х годов с Ираком, а потому он не в состоянии бросить значимый вызов региональной стабильности. Кроме того, Ирак эффективно противостоял Ирану и в иных отношениях; в ходе операции «Буря в пустыне» в 1991 году США приняли решение сохранить в целостности основную часть иракской армии и военно-воздушных сил, дабы Ирак и далее служил противовесом Ирану.

Основное внешнее воздействие на регион оказывали именно Соединенные Штаты Америки, что проявилось, в частности, в успешном руководстве международной коалицией, освобождавшей Кувейт, а также в существенной экономической и военной помощи США Израилю и таким арабским государствам, как Египет и Иордания; вдобавок сохранялось американское военное присутствие в регионе, прежде всего ради того, чтобы заставить Саддама Хусейна соблюдать различные международные санкции, которые продолжали действовать, и убедиться, что он не станет снова угрожать или нападать на соседей. Американская политика определялась, главным образом, существующей и прогнозируемой зависимостью Америки от ближневосточной нефти и стремлением поддерживать Израиль и более умеренные арабские правительства. Соперничество великих держав осталось в прошлом, в тех временах, когда США и Европа активно прилагали такого рода усилия (первое десятилетие после Второй мировой войны) и когда те же США конкурировали с Советским Союзом (на протяжении трех десятилетий).

Этот порядок во многом определял соотношение сил в регионе до 2003 года, когда Соединенные Штаты Америки напали на Ирак. В отличие от войны в Персидском заливе (1990–1991), которая велась с локальной целью наказать Ирак за агрессию против Кувейта, войну 2003 года предприняли ради смены режима в Багдаде. Декларируемым поводом послужил отказ Саддама Хусейна полностью выполнять требования ООН, запретившей Ираку владеть оружием массового поражения. Этот повод и вправду сыграл свою роль в начале войны, особенно с учетом того, что после событий 11 сентября Америка не собиралась допускать даже теоретическую возможность разработки и применения Ираком (либо передачи с его стороны террористам) ядерного или биологического оружия^[115]. Впрочем, воображение верховных чинов администрации президента Буша-младшего гораздо сильнее захватила оптимистическая перспектива и вера в то, что постхусейновский Ирак сделается демократической страной, создаст прецедент и подаст пример другим арабским государствам и Ирану (считалось, что им будет крайне трудно сопротивляться демократии). Дорога к преобразованиям на Ближнем Востоке, по мнению администрации, пролегла через Багдад. Я не разделял эти взгляды, но служебное положение не позволяло мне возражать их выразителям, учитывая структуру принятия решений в администрации президента Буша. Даже посмей я высказаться, меня бы не послушали.^[116]

Как часто бывает, все пошло не так, как планировалось. Ирак оказался гораздо менее готовым к демократическим переменам, чем предполагали сторонники «маленькой

победоносной войны». Свержение режима вкупе с последующими ошибочными решениями оккупационных властей (во главе с США), которые управляли Ираком с мая 2003-го по июнь 2004 года, – например, распустить большую часть иракской армии и подвергнуть политическим преследованиям многих представителей правящей партии «Баас» («Возрождение») – привели к гражданской войне между страдавшим от многолетней дискриминации шиитским большинством и суннитским меньшинством, которое потеряло почти все после падения режима Саддама Хусейна. Помимо гражданской войны эти события стали причиной укрепления в Ираке «Аль-Каиды», террористической группировки, куда охотно вливались недовольные иракские сунниты, возмущенные новым политическим порядком, в котором доминировали шииты.

Война и ее итоги имели многочисленные последствия за пределами Ирака. Вопреки ожиданиям, демократизация столкнулась с немалыми трудностями по всему региону, поскольку идеалы демократии в глазах многих жителей арабского мира стали ассоциироваться с хаосом. Общую гражданскую идентичность в Ираке сменили субгражданские идентичности – религиозные, племенные и этнические; люди воспринимали себя как суннитов или шиитов, курдов или иракцев, а не как граждан Ирака. Ощущение перенесенного унижения, характерное для суннитов, пополняло ряды «Аль-Каиды», а впоследствии ИГИЛ. Новости из Ирака, транслируемые по всему региону, укрепляли субгражданские идентичности в других странах, порождая новые и усиливая имевшиеся трения между местными шиитами и суннитами. Иран, давно оправившийся от неудачной десятилетней войны с Ираком и лишившийся необходимости противостоять сильному и враждебному соседнему режиму, во многих отношениях оказался главным стратегическим бенефициаром действий США, ведь теперь он мог свободно пропагандировать и отстаивать интересы своего государства и шиитского вероисповедания в регионе. Война 2003 года, если коротко, нарушила целый ряд стратегических заповедей, начиная с клятвы Гиппократы – «Не навреди».

Несмотря на эти и другие перемены, частично или полностью спровоцированные конфликтом 2003 года, Ближний Восток в 2010 году, через два десятилетия после иракского вторжения в Кувейт, во многом оставался прежним, узнаваемым и привычным. Событием, которому было суждено изменить этот регион до неузнаваемости, стало самосожжение тунисского торговца фруктами, оскорбленного чиновником, в декабре того же года. Люди вышли на улицы в Тунисе и в других городах, протестуя против жестокости режима, пребывавшего к тому времени у власти уже более двух десятилетий. Так родилась «арабская весна».

Истинные причины «арабской весны» по-прежнему обсуждаются и оспариваются. С одной стороны, не случилось ничего действительно принципиально нового. В регионе властвовали авторитарные правительства, которые не выказывали ни малейшего стремления к политическим или экономическим реформам. Да, исламисты демонстрировали завидную политическую активность, но на них смотрели с подозрением, а местные силы безопасности их преследовали. Гражданское общество находилось в зачаточном состоянии, качество образования ужасало, а так называемый мирный израильско-палестинский процесс очевидно застопорился.

Тем не менее, как нам известно, политические протесты в 2011 году охватили большую часть территории Ближнего Востока. Возможно, сотовая связь и социальные сети облегчили взаимодействие тех, кто имел склонность протестовать, но вряд ли этим можно объяснить, почему все произошло тогда. То же самое можно сказать об утверждении, будто свержение и гибель Саддама Хусейна показали людям, что никакой деспот не будет править постоянно^[117]. Лично я считаю, что регион попросту созрел для политической борьбы, вызовов и потрясений; давление нарастало на протяжении некоторого времени. Не сожги себя тунисский торговец, нашелся бы какой-то другой человек или имело бы место какое-то другое событие, ставшее той искрой, что воспламенила местный политический процесс.

В этой связи полезно ознакомиться с докладом «Развитие человеческого потенциала в арабских странах» за 2009 год, подготовленным группой независимых арабских ученых, аналитиков и практикующих политиков. Оценки этого доклада поистине потрясают воображение. Все показатели сугубо отрицательны: ускоренный прирост населения, переселение людей из деревень в города, избыток молодежи, отсутствие гражданского сознания, слабость конституционного строя, длительные сроки военного положения, широкая распространенность насилия в отношении женщин, высокий уровень безработицы, нищета, нехватка воды, расширение пустынь, повсеместное загрязнение воздуха и воды. Словно всего перечисленного было недостаточно, в докладе далее отмечалось: «Большинство государств не спешит внедрять демократическое управление и институты представительства, которые обеспечивают интеграцию, равное распределение богатства между различными группами и уважение культурного многообразия»^[118]. В таких условиях конфликт был весьма вероятен, если не сказать – неизбежен.

Не станем углубляться в поиск общих или конкретных причин; важно, что вскоре протесты или восстания против авторитарных правителей затронули большую часть арабского мира, включая Египет, Бахрейн, Сирию и Ливию. Каждая ситуация развивалась по-разному, как и события в Ираке.

Вскоре после Туниса протесты выплеснулись на главную площадь египетской столицы. Тысячи людей митинговали против режима Хосни Мубарака, типичного арабского деспота, который провел, признаем, ряд экономических реформ и осуществил незначительные политические изменения. При нем стремительно расцветала коррупция; казалось, что Мубарак и многие люди из его окружения решили не просто максимально обогатиться, но и передать власть «по наследству» сыну Мубарака Гамалю. Протесты нарастали, запоздалая инициатива Мубарака, собравшегося в отставку в конце 2011 года, лишь раздула, а не погасила пламя. Сменявшие друг друга переходные правительства тоже не смогли навести порядок в стране; парламентские и последующие президентские выборы привели к власти правительство во главе с Мухаммедом Мурси – в этом правительстве решающий голос был за «Братьями-мусульманами» и прочими исламистами.

Исламисты победили потому, что они были лучше организованы, потому что большинство египтян не интересовалось традиционной политикой и хотели только восстановления порядка. Однако выборы не следует приравнивать к демократии или путать с демократией, которая заключается в конституционных ограничениях, сдержках и противовесах и разделении власти, а не в концентрации власти в чьих-то руках. «Медовый месяц» исламистов длился около года, до лета 2013-го, когда египетские военные (во главе с генералом Абдул-Фаттахом Ас-Сиси), якобы прислушавшись к пожеланиям общественности, свергли правительство Мурси, – многие египтяне опасались, что это правительство способно изменить не только характер общества (Египет оставался в основном светской страной), но и политическую систему. Принцип «Один человек, один голос, [возможность избираться] один раз» для многих показался слишком суровой реальностью. В результате пять с лишним лет после «арабской весны» Египет ничем не напоминает себя самого до этих событий.^[119]

Соединенные Штаты Америки заплатили немалую цену – как в Египте, так и в регионе в целом – за свое фактическое и предполагаемое участие в потрясениях «арабской весны». В начале 2011 года, в первые недели «арабской весны», администрация президента Обамы высказалась за отсрочку смены власти в Египте, но мгновенно изменила свое мнение на фоне роста насилия на улицах и призвала Мубарака немедленно уйти в отставку^[120]. Это публичное обращение к Мубараку было поспешным. Намного разумнее было бы выждать заранее оговоренные несколько месяцев до предполагаемой отставки и позволить событиям идти своим ходом. Возможно, Мубарак не смог бы сохранить жизнь, зато не случилось бы конфуза, который восприняли в Эр-Рияде и в других столицах региона как свидетельство того, что США не готовы поддерживать своих давних друзей и союзников. Сыграло свою роль и то обстоятельство, что США тайно покровительствовали «Братьям-мусульманам»;

убежденность в этом среди арабов укреплялась по мере того, как Америка не слишком-то активно критиковала недолговечный режим Мухаммеда Мурси. Ощущение американской предвзятости усугублялось затянувшимися трениями между администрацией президента Обамы и египетским правительством, причем трения проявлялись не только в перепалке на словах, но и в отказе США предоставить запрошенную военную помощь. Для многих в Вашингтоне генерал Ас-Сиси пришел к власти в результате переворота и потерял остатки легитимности вследствие жестоких расправ с гражданским населением. Администрация президента Обамы беспокоилась обоснованно: вполне возможно, что политика египетского правительства в духе «либо вы полностью с нами, либо против нас» окажется контрпродуктивной; но все-таки, пожалуй, стоило бы выбрать вариант поддержки нового правительства в краткосрочной перспективе и настаивать на проведении реформ только после укрепления положения этого правительства и подтверждения отношений.

Еще одним вызовом Америке стал Бахрейн, крошечная страна с населением чуть более миллиона человек, владеющая одним большим островом (и множеством малых), от которого ведет мост в Саудовскую Аравию. Бахрейн является чем-то наподобие финансового центра и тем местом, где жители Саудовской Аравии могут, что называется, перевести дух по выходным. Бахрейн весьма важен для США, поскольку американские военные корабли базируются на его порт с конца 1940-х годов. Подавляющее большинство населения страны составляют мусульмане-шииты, но правящее семейство Аль Халифа и элита государства принадлежат преимущественно к суннитам.

Неудивительно, что «арабская весна» всколыхнула протесты в столице Бахрейна Манаме. Причем протесты нарастали, люди выдвигали все более жесткие требования в ответ на суровые действия полиции и армии. Бахрейнская монархия согласилась на определенные уступки, но, как часто бывает в подобных обстоятельствах, многие протестующие посчитали этот компромисс слишком малым и чересчур запоздалым; он лишь подлил, так сказать, масло в огонь. Руководство Саудовской Аравии и Объединенных Арабских Эмиратов встревожила перспектива падения бахрейнского режима, ведь в этом случае в Бахрейне появится правительство, в котором будут доминировать шииты, а значит, королевство, скорее всего, станет налаживать сотрудничество с Ираном. Потому в марте 2011 года Саудовская Аравия и ОАЭ (под эгидой контролируемой суннитами региональной организации безопасности, Совета сотрудничества стран Персидского залива) направили около полутысячи военнослужащих для поддержки правительства Бахрейна и подавления протестов. С той поры в Бахрейне продолжается вялотекущий гражданский конфликт между слабовооруженными демонстрантами-шиитами и правительственными силами. Часто звучат обвинения и упреки в нарушениях прав человека. Попытки примирения и диалога не увенчались успехом. По сути, сложилась патовая ситуация. США, руководствуясь доктриной внешнеполитического реализма, почти не вмешивались ни словом, ни делом, опасаясь за свою военную базу и не желая портить отношения с Саудовской Аравией.

Ливия же оказалась хрестоматийным примером того, как США и остальной мир способны ошибаться (и значительно усиливать беспорядок), сначала делая чересчур много, а затем – чересчур мало. Эта история хорошо известна. В феврале 2011 года, в первые недели «арабской весны», начались протесты с требованиями смещения Муаммара Каддафи, всесильного правителя Ливии с 1969 года. Ливийское правительство отреагировало жестко и начало брать верх, что вызвало в некоторых кругах опасения относительно возможных массовых убийств гражданских лиц, особенно в городе Бенгази, главном очаге протестов и насилия. Зазвучали призывы к военной интервенции Запада, причем основанием для вторжения назывались стремление предотвратить массовые расправы и необходимость ликвидировать режим, который повсеместно воспринимался как последовательный нарушитель прав человека. Семнадцатого марта 2011 года Совет безопасности ООН принял резолюцию № 1973, уполномочив государства – члены ООН «принять все необходимые меры... для защиты гражданского населения и гражданских населенных пунктов, находящихся под угрозой нападения» и создания бесполетной зоны над всей территорией

Ливии^[121]. Вскоре после этого состоялась «гуманитарная интервенция», предпринятая коалицией членов НАТО во главе ЕС, а Соединенные Штаты Америки «руководили исподтишка»^[122].

Сразу возникло множество проблем. Во-первых, ни у кого не было уверенности в том, что ситуация в Ливии требует гуманитарного вмешательства. Протесты против правительства изначально носили насильственный характер, а любое правительство, даже авторитарное, вправе адекватно противостоять вооруженным противникам. В конце концов, к этому сводится суть гражданских войн. Более того, есть основания полагать, что гражданский конфликт в Ливии прекратился накануне вмешательства НАТО. Не было и веских доказательств того, что Каддафи планировал «неизбирательно» расправиться с гражданским населением^[123]. Далее, это вмешательство быстро вышло за рамки узких усилий по защите гражданского населения (санкционированных мандатов ООН) и переросло в операцию по смене режима, подразумевавшую новые – и немалые – расходы. Россия и Китай во всеуслышание заявляли, что они не подписывали никаких обязательств на подобные действия. Они воспринимали повод для операции как дипломатическую уловку и лишь укрепились в мнении о том, что доктрина «ответственности по защите» весьма опасна и может быть использована для нарушения суверенитета и свержения правительства любой страны. В итоге добиваться международной поддержки гуманитарного вмешательства стало намного сложнее, а сама Россия цинично воспользовалась гуманитарной интервенцией как предлогом для вторжения на Украину.

Свержение Каддафи также наглядно продемонстрировало миру, что отказ от разработки ядерного оружия может быть опасен для политического здоровья. Всего за несколько месяцев ливийский лидер превратился из человека с плаката, озабоченного нераспространением ядерного оружия, в военного преступника.

Другая проблема этой операции, была она обоснованной или нет, заключалась в том, что ею все и ограничилось. Не кто иной, как Барак Обама, назвал эту неготовность к завтрашнему дню Ливии своей важнейшей внешнеполитической ошибкой^[124]. Широко известно высказывание Колина Пауэлла, сформулировавшего так называемое правило «Поттери барн»: «Разбил – значит, это твое». США и несколько стран НАТО сделали многое, чтобы сокрушить Ливию, но затем отказались взять на себя ответственность за развитие ситуации. Более того, они избегали всяких шагов в области государственного строительства, отчасти в наивной надежде на то, что ливийцы самоорганизуются, а во многом вследствие озабоченности потенциальными затратами на воссоединение и восстановление страны. В итоге вспыхнул гражданский конфликт, который унес гораздо больше жизней, чем мог бы, по самым критическим оценкам, унести режим Каддафи. Еще одним результатом стало возникновение сразу нескольких псевдогосударств на территории некогда единой Ливии. Неудивительно, что ИГИЛ все прочнее обосновывается на этой, фактически неуправляемой территории.^[125]

Сирийский случай выглядит еще более вопиющим, если такое вообще возможно. Можно сказать, это неоспоримый аргумент в пользу того, что во внешней политике отказ от действий чреват не менее значимыми последствиями, как и сами действия. Сирия с 2011 года является, образно выражаясь, плодом решения 2003 года о вторжении в Ирак. То вторжение было, если угодно, прыжком веры, а в Сирии мы наблюдаем следствия бездействия, но в обоих случаях налицо колоссальные затраты, превосходящие грань воображения.

Предыстория конфликта уже описывалась выше: так называемая «арабская весна» достигла Сирии в марте 2011 года. Протесты против власти семейства Асадов были жестоко подавлены войсками, что заставило оппозицию взяться за оружие. В августе президент Обама призвал Башара Асада уйти в отставку^[126]. При этом никто не предпринял, по сути, никаких шагов, чтобы гарантировать его уход, не говоря уже о том, чтобы подыскать ему достойного, лучшего преемника. Мирные планы и соглашения о прекращении огня, наряду с визитами наблюдателей от Лиги арабских государств и ООН, оказывались малоэффективными, а насилие между тем нарастало. В Сирии, как и в других регионах,

политика администрации президента Обамы страдала от разрыва между словами и делами. Любое появление такого разрыва опасно тем, что оно поднимает вопросы доверия и компетентности правителей. Такой разрыв способен разочаровать твоих друзей, побудить их пересмотреть отношения с тобой, сделать их менее тесными, менее согласованными.

Ставки поднялись летом 2012 года на фоне сообщений о том, что сирийское правительство может использовать химическое оружие против оппозиционных сил. Президент Обама публично заявил, что, если правительство Асада поступит таким образом, оно пересечет «красную черту», тем самым значительно увеличив шансы на американское военное вмешательство^[127]. Примерно год спустя, в августе 2013 года, сирийское правительство не стало церемониться – оно применило зарин и лишило жизни около полутысячи мирных жителей вблизи Дамаска. Мир возлагал большие надежды на прямое вмешательство США; впрочем, цели и задачи американского вмешательства оставались предметом спекуляций.

Решимость США приступить к действиям начала ослабевать, когда 29 августа британский парламент отказался одобрить инициативу премьер-министра Дэвида Кэмерона о присоединении к многосторонней воздушной операции, призванной уничтожить сирийские цели, связанные с производством и хранением химического оружия, а также цели, представляющие политическую или военную ценность для сирийского правительства. В тот миг президент Обама явно усомнился в собственных словах насчет последствий в случае, если Сирия пересечет «красную черту» применения химического оружия. Лично мне тогда показалось, что эти сомнения президента отражают его убежденность: ограниченное применение силы, скорее, приведет к эскалации насилия (к слову, это была основная политическая и стратегическая доктрина администрации Обамы, который твердо решил сократить военное присутствие США на Ближнем Востоке).

Сам я оказался в довольно странном положении. Вечером, перед тем как президент объявил о своем решении не применять военную силу, я был на свадебной церемонии; тут мне позвонил, как выражаются СМИ, весьма высокопоставленный источник в президентской администрации. Мой собеседник хотел узнать, как я отношусь к решению президента не начинать военных действий по своему усмотрению и запросить вместо этого разрешение у Конгресса. Я ответил, что, по моему мнению, это ужасное решение, которое побудит Ближний Восток и остальной мир усомниться в надежности Америки как союзника, укрепит положение режима Асада и подорвет моральный дух сирийской оппозиции. Еще я добавил, что президенту нет необходимости получать дополнительные полномочия от Конгресса, ведь, согласно американской конституции, исполнительная власть пользуется немалой свободой, когда речь идет об ограниченном использовании военной силы. При этом я нисколько не был уверен в том, что Конгресс даст президенту необходимое разрешение, учитывая оппозицию обеих партий возобновлению военного присутствия США в регионе и «рефлекторное» сопротивление ряда республиканцев всему, что предлагал президент Обама. (Отчасти противодействие объяснялось озабоченностью тем, что любое применение силы создаст прецедент.) Последнее, что нужно США, закончил я, это показать миру свою внутреннюю разобщенность, продемонстрировать, что на американские обещания больше нельзя полагаться. Собеседник поблагодарил меня за откровенное изложение взглядов.

Я и понятия не имел о том, что эти гипотетические соображения через считанные часы окажутся основой американской политики. Президент Обама заявил, что должен проконсультроваться с Конгрессом, прежде чем отдавать приказ о военном возмездии за использование сирийским правительством химического оружия^[128]. В этом контексте США и Россия договорились о сотрудничестве в разработке условий, при которых Сирия сможет избежать вторжения, если согласится отказаться от имевшегося на руках химического арсенала^[129]. Идею выдвинул российский коллега госсекретаря Джона Керри, и через несколько недель Сирия объявила, что готова уничтожить все запасы химического оружия под надзором наблюдателей от Организации Объединенных Наций.

То обстоятельство, что Сирия согласилась отказаться от химического оружия, было, разумеется, позитивным, однако это согласие никоим образом не восстанавливало репутацию Соединенных Штатов Америки, не выполнивших свое обещание «покарать» режим Асада. Любое утверждение обратного было политической игрой – или отрицанием реальности^[130]. Конечно, можно лишь гадать о том, что произошло бы, если бы США выполнили свою угрозу. Война чревата сюрпризами. Многое зависело бы от того, что США совершили бы на самом деле. Символическая «точечная» атака – например, запуск нескольких крылатых ракет по одной цели, – скорее всего, не принесла бы результата. Зато полноценная бомбардировка на протяжении нескольких дней важных военных и политических целей, с применением самолетов и крылатых ракет, укрепила бы моральный дух оппозиции и изменила бы ход сирийской войны в ее пользу. Любая такая акция воспринималась бы как карательная, то есть США и европейские партнеры Америки выступали бы верховной инстанцией, определяющей меру и степень наказания. Либо же удары могли наноситься до тех пор, пока сирийское правительство публично не уничтожит свои запасы химического оружия. Воздушные атаки вполне могли привести к политической «встряске» сирийского режима, способной ослабить позиции Башара Асада и даже привести к его свержению. Безусловно, такие действия подчеркнули бы, что никакое оружие массового поражения не может использоваться безнаказанно. По всем перечисленным причинам, на мой взгляд, президент Обама был прав, установив «красную черту» применения химического оружия, но ошибся, не отреагировав внятно на его применение.

Все, что известно достоверно, – это последующие события, спровоцированные отказом США от решительных действий. Саудовская Аравия, и без того недовольная американской политикой и недостатком внимания, по их мнению, к положению Хосни Мубарака в Египте, решила для себя, похоже, что отныне она будет меньше полагаться на Вашингтон и действовать более независимо. Это подтверждается последующими шагами Саудовской Аравии, от вторжения в Йемен в 2015 году до действий в Сирии. Из личных бесед я знаю, что непоследовательность политики США изрядно смущала высокопоставленных чиновников и лидеров союзных и дружественных Америке стран, даже в Восточной Азии. В самой Сирии отказ США лишил оппозицию возможности ослабить правящий режим. Затем произошла радикализация сирийской оппозиции, в составе которой выделялись ИГИЛ и «Ан-Нусра», местный филиал «Аль-Каиды».

Выше я неоднократно упоминал о потенциальных издержках бездействия. Вспоминается религиозная служба в Йом Кипур, иудейский день искупления: каждый член общины не менее десяти раз читает молитву, в которой просит прощения за конкретные прегрешения на протяжении того года, который вот-вот закончится. Всего имеется около сорока грехов, отражающих весь спектр неправильных мыслей, слов и поведения. Последний грех часто переводится с иврита как грех «растерянного сердца»; это грех бездействия в ситуации, когда действия необходимы.

Как предупредил однажды президент Джон Ф. Кеннеди, «любая программа действий сопряжена с рисками и расходами. Но они гораздо менее опасны, чем долгосрочные риски и издержки комфортного бездействия»^[131]. Урок, который следует извлечь отсюда, заключается не в том, что действия всегда обоснованы – в случае войны в Ираке в 2003 году, приводя лишь один пример, это, безусловно, было не так, – а в том, что бездействие ведет к последствиям, как и действия, и потому его надлежит оценивать с равной строгостью. По моему опыту, так поступают редко. Более того, каждое действие, которое изучается, всегда содержит те или иные недостатки, а анализ, как говорится, может привести к параличу. Надежда на то, что несовершенные варианты со временем станут менее несовершенными, почти всегда иллюзорна. Красное вино способно становиться лучше с возрастом – в отличие от политического выбора. В итоге конкретная ситуация формирует статус-кво. Именно так слишком часто происходило с политикой США в отношении Сирии.

В последующие два года, в 2014-м и 2015-м, гражданская война в Сирии становилась все ожесточеннее. Но, как и во многих гражданских войнах, на ход войны оказывало сильное

влияние прямое и косвенное воздействие других сторон. Действительно, Сирия стала одним из основных очагов суннитско-шиитского и саудовско-иранского соперничества, ныне характерного для большей части региона. Иран предоставлял сирийскому правительству значительную экономическую и военную помощь; кроме того, иранские силы стражей исламской революции и поддерживаемые Ираном отряды «Хезболлы» воевали как против сирийского правительства, так и за него.

Крупные державы тоже вносили свою лепту. Россия непосредственно вмешалась в конфликт в конце 2015 года. Воздушные бомбардировки были призваны укрепить режим Асада. Это было не то чтобы совсем плохо, так как быстрый крах режима Асада без тщательной подготовки правительства-преемника проложил бы, скорее всего, путь к созданию «халифата» ИГИЛ в Дамаске, чему следовало сопротивляться любой ценой. Российская стратегия оказалась успешной, пускай ценой немалого числа жертв среди гражданского населения и ослабления группировок, поддерживаемых США и их бывшими партнерами (например, Саудовской Аравией), а не, скажем так, «полноценных» террористов, включая ИГИЛ и «Ан-Нусру». Более того, за действиями России стояло, похоже, стремление доказать миру, что страна остается ведущей державой, способной изменять ситуацию на мировой арене. Вдобавок Россия преследовала цель поддержать своего давнего союзника, на чьей территории имелась русская военная база; не исключено также, что российские лидеры надеялись действиями в Сирии (способными теоретически сократить приток беженцев в Европу) завоевать благосклонность мирового сообщества и повысить шансы на то, что санкции, введенные из-за агрессии против Украины, будут урезаны или вовсе отменены^[132].

Что касается США, их участие в конфликте оставалось ограниченным. Цель американской политики в Сирии, как представляется, состоит в том, чтобы избежать серьезных военных обязательств, но добиваться конкретных результатов. Около двадцати лет назад я написал книгу об американской внешней политике под названием «Шериф поневоле». Речь в ней шла о внешней политике США в период президентства Билла Клинтона, но с годами я стал думать, что эта характеристика намного больше подходит Бараку Обаме^[133]. Нельзя отрицать, что рейд, в ходе которого убили Усаму Бен Ладена, был смелым решением, но это своего рода исключение, которое вполне могло отражать узкую цель миссии. Гораздо чаще Барак Обама проявлял осторожность при рассмотрении возможности военных интервенций (или их продолжения) значительного масштаба и длительности. В той же Сирии, даже когда ситуация ухудшилась, политика США не изменялась сколько-нибудь заметно. Велись обстрелы и бомбардировки позиций ИГИЛ, но наземные силы не задействовались. США выступили против создания гуманитарных зон или безопасных районов для сирийского гражданского населения, потому что это потребовало бы выделения существенных воздушных и наземных сил – американских или сил союзника, например Турции. Попытки создать «умеренную» сирийскую оппозицию признали бесполезными в 2015 году, после нескольких лет бесплодных и дорогостоящих усилий. Лишь к 2016 году начала формироваться несколько более перспективная стратегия – вооружение местных курдских и суннитских группировок, воздушные атаки на позиции ИГИЛ, внедрение американских советников из бойцов подразделений специальных операций в ряды курдских и суннитских боевиков. Но США отказались выделять суннитским группировкам более смертоносное вооружение (например, ракеты класса «земля-воздух») или открыто нападать на сирийские военные объекты – быть может, опасаясь конфронтации с Россией, чьи самолеты уже летали в сирийском небе.

В итоге к началу 2016 года в Сирии сложился своего рода динамический тупик: правительство стабилизировалось благодаря поддержке России и Ирана, ИГИЛ и «Ан-Нусра» контролируют уменьшающиеся, но все еще значительные части территории страны, курдам принадлежит узкая полоса земли на севере, вдоль турецкой границы, а суннитские группировки владеют каждая малыми кусками территории. В наибольшей степени пострадал сирийский народ, сотни тысяч людей погибли, более десяти миллионов потеряли свои дома и стали либо внутренне перемещенными лицами, либо беженцами.

Имеется немало других проигравших, в том числе соседние страны и Европа, куда хлынули потоки сирийских беженцев, а США из-за Сирии подмочили репутацию и ослабили степень своего влияния на мир.

Некоторые признаки дипломатического урегулирования появились в конце 2015 года, когда резолюция Совета безопасности ООН № 2254 предложила ряд принципов, которые непременно должны лечь в основу мирного соглашения для Сирии^[134]. Время от времени США и Россия объявляли о локальном «прекращении военных действий»^[135]. Но было бы неправильно преувеличивать значение этих мер и заявлений. Как правило, дипломатия и переговоры отражают складывающиеся реалии, а вовсе их не изменяют. Потому-то в резолюции СБ ООН не упоминается о необходимости отставки сирийского президента Асада, хотя эта задача приоритетна для Саудовской Аравии, Турции и многих сирийских оппозиционных группировок. Вдобавок нет уверенности в том, что основные сторонники сирийского режима, включая Россию и Иран, готовы подписать документ, подразумевающий уход Асада. Налицо также полное отсутствие единства среди множества оппозиционных группировок. Разумеется, при обсуждении будущего Сирии речь не шла об экстремистских группировках вроде ИГИЛ и «Ан-Нусры», которые контролировали часть сирийской территории. Между тем боевые действия продолжались во многих районах страны, а гражданское население Сирии продолжало платить высокую цену за беспорядок; страна фактически разделилась на зоны, контролируемые правительством или той или иной группировкой.

Хаос в регионе усугубился событиями в Йемене. Эта страна также пострадала от «арабской весны». Протесты, вооруженные столкновения и толика региональной дипломатии привели к власти новое правительство во главе с бывшим вице-президентом в начале 2012 года, но этому правительству досталась страна, в которой хуситы (шиитское повстанческое движение) и «Аль-Каида» подорвали доверие к правительству и саму стабильность государства. К 2015 году дееспособность правительства, в котором доминировали сунниты, оказалась под угрозой, и тут Саудовская Аравия начала наносить воздушные удары по силам хуситов (в которых Эр-Рияд видел, по сути, иранских наемников). Тем самым Йемен влился в ряды тех стран Ближнего Востока, что были вынуждены заплатить огромную гуманитарную цену за войну, одновременно гражданскую, чужую и региональную.

Саудовское вмешательство оказалось дорогостоящим предприятием для страны, существенно ослабленной низкими ценами на энергоносители и распрями из-за очередности наследования среди принцев. Министр иностранных дел Саудовской Аравии назвал интервенцию «войной по необходимости», но на самом деле это была война по выбору^[136]. Саудовская Аравия располагает скромными возможностями для самозащиты, которые в целом соответствуют ее ограниченным военным возможностям и непростому финансовому положению. Вполне могло сложиться так, что Саудовская Аравия, номинально «исламское государство», контролирующее главные святыни ислама, окажется чрезвычайно уязвимой для ИГИЛ – ведь последняя выглядела реформаторским движением в глазах многих молодых, технически образованных саудовцев, которым не суждено при нынешней ситуации сделать достойную карьеру в стране, пораженной повсеместной коррупцией и социальным неравенством.

Здесь нужно упомянуть еще об одной стране, а именно, об Ираке. Сумятица в Ираке не была следствием «арабской весны». Напротив, ряд критических событий предшествовал возникновению этого «поветрия», опередив его на несколько лет. В 2005 и 2006 годах положение в Ираке продолжало ухудшаться. Немалая часть внешнеполитического истеблишмента США выступала за уменьшение вовлеченности Америки в этот «проект», который обернулся фиаско^[137]. Но с начала 2007 года президент Джордж Буш-младший сделал выбор в пользу нового подхода, нацеленного на обеспечение безопасности населения западной, преимущественно суннитской, части Ирака. Эта политика имела два измерения: расширение финансовой и военной помощи ряду суннитских общин (иногда говорят о так

называемом «суннитском пробуждении») и увеличение военного присутствия США приблизительно на тридцать тысяч солдат (часто это решение именуется «всплеском» или «волной»). Эти действия, как казалось, принесли некоторые успехи, и к концу 2008 года «Аль-Каида» в Ираке перешла к обороне; на значительной части территории страны удалось добиться хотя бы подобия стабильности^[138]. В качестве одного из последних крупных внешнеполитических шагов на посту президент Буш подписал соглашение о статусе вооруженных сил с премьер-министром Ирака Нури Аль-Малики: стороны договорились, что боевые подразделения США будут выведены из Ирака к концу 2011 года^[139].

Барак Обама вскоре после попадания в Овальный кабинет в январе 2009 года объявил об ускоренном выводе американских войск и приступил к реализации этого заявления^[140]. Однако быстро стало очевидно, что Ираку недостает политической сплоченности и военного потенциала для поддержания порядка при отсутствии постоянного американского военного присутствия. Именно в указанном контексте президент США принял два поистине судьбоносных решения. Во-первых, запланированный вывод войск продолжился, никто не стал искать в соглашении о статусе вооруженных сил лазейки, которые позволили бы ограниченному числу американских военных остаться в Ираке. Во-вторых, Америка оказала политическую поддержку действующему премьер-министру (Малики), несмотря на то что он не обеспечил подлинный плюрализм на выборах 2010 года и имел репутацию сектанта, ставившего интересы шиитов выше общенациональных интересов^[141]. На фоне нарастания политической борьбы и роста религиозного насилия «Аль-Каида» в Ираке сумела восстановить свои позиции и даже отчасти переместилась в Сирию, «превратившись» в процессе в ИГИЛ. К 2014 году США вновь принялись бомбить цели в Ираке; примерно три тысячи пятьсот американских военнослужащих прибыли в Ирак, чтобы помочь правительственным войскам справиться с ИГИЛ.

Данная книга не ставит задачей давать подробную оценку решениям по поводу Ирака и тем событиям, которые там происходили. Я уже написал одну книгу об Ираке и не намерен писать вторую. Однако отмечу здесь, что главными ошибками были решения о начале войны в 2003 году и последующие решения по роспуску иракской армии и запрету на сотрудничество с теми, кто был слишком тесно связан с правящей партией. «Волны» 2007 и 2008 годов и «суннитское пробуждение» предоставили нам подобие второго шанса стабилизировать Ирак, но этот шанс был опровергнут преждевременным выводом всех американских сил, в результате чего США утратили возможность гарантировать безопасность населению Ирака и влиять на местную политику. Я верю, что можно было найти способ сохранить военное присутствие США в Ираке после 2011 года – например, на основе того же принципа, которым воспользовались несколько лет спустя, когда более трех тысяч американских военнослужащих вернулись в Ирак (без одобрения иракским парламентом официального соглашения о предоставлении полного иммунитета). Впрочем, остается лишь гадать, уберегло бы иракцев более тесное сотрудничество с Америкой, спасло бы оно их от самих себя и от воздействия глубоко порочной политической культуры. Пожалуй, это последнее обстоятельство лишней раз заставляет усомниться в целесообразности вторжения в Ирак в 2003 году.

Это сочетание местных реалий, наряду с действиями и бездействиями Америки, с ее, если угодно, потугами и разворотами, сделало Ближний Восток тем, чем он является сейчас, то есть наименее стабильным регионом мира. Ранее, в контексте войны в Ираке 2003 года, я упоминал о нарушении знаменитой максимы Гиппократы – не навреди. Здесь же на ум приходит другая медицинская аналогия. Ближний Восток похож на страждущего, которого одолевает множество опасных для жизни заболеваний. При этом печальное физическое состояние пациента есть следствие халатности со стороны врачей и иного медицинского персонала. Существует специальный термин для обозначения заболевания, вызванного лечением: ятрогенное. Сегодняшний Ближний Восток – плод местных патологий, отягощенных внешнеполитическими действиями и внешнеполитическим бездействием.

Выражение «ятрогенное расстройство» пока еще не принято употреблять в сферах внешней политики, но оно уже давно заслужило употребления.

Историческая параллель, приходящая на память при взгляде на современный Ближний Восток, – это Тридцатилетняя война, политическая и религиозная схватка, которую вели как локально, так и глобально, почти не замечая национальных границ, и которая едва не погубила Европу в первой половине семнадцатого столетия. Как правило, подобные схватки заканчиваются, только когда побеждает тот или иной главный герой, когда порядок навязывается извне – или когда все участники схватки изнурены до предела и конфликт угасает сам собою, как пламя костра без хвороста или кислорода. О компромиссах речи попросту не идет. С другой стороны, повсюду наблюдаются новые рекруты, обилие денег и оружия, избыток противоположных интересов и готовности сражаться. В следующей главе данной книги мы обсудим, что можно было бы сделать на Ближнем Востоке (и в других регионах), а пока я отмечу лишь, что через четверть века после завершения холодной войны, спустя четверть века после того, как международная коалиция во главе с Америкой прогнала Саддама Хусейна из Кувейта, Ближний Восток выглядит нестабильнее, чем когда бы то ни было ранее, и это ощущается и в регионе, и в остальном мире.

Мне кажется правильным подвести итог обсуждению ближневосточной политики США на протяжении последних двадцати пяти лет следующим замечанием. Огромное значение имеют принципы, на основании которых вырабатывается и реализуется внешняя политика. Не случайно строгая дисциплина и даже формализация принятия решений по обеспечению национальной безопасности при администрации президента Джорджа Буша-старшего фактически гарантировали Америке эффективность внешней политики. Еще успеху способствовало то, что самые высокопоставленные участники процесса обладали богатым опытом и независимостью суждений, не стремились «подладиться» под президента и его мнение, охотно взаимодействовали – и столь же охотно не соглашались друг с другом. Также наличествовал «баланс сил» между Советом национальной безопасности и прочими структурами и учреждениями. В какой-то степени все перечисленное было свойственно и администрации Клинтона. Но в президентство Джорджа Буша-младшего формализация принятия решений была позабыта, вследствие чего, например, не состоялась полноценной дискуссии о начале войны с Ираком в 2003 году, а о последствиях этой войны и вовсе никто не задумывался. Пожалуй, формализация внешней политики окончательно вышла из моды при администрации Обамы. Импульсивность сделалась основным методом действий; наглядным примером этого служит решение отказаться от «удара возмездия», когда Сирия применила химическое оружие. Штат Белого дома слишком раздулся, взял на себя слишком много функций и приобрел чрезмерное влияние. Конечно, формализация – не панацея, однако она способна помочь тем президентам, кто чересчур часто подбирает себе окружение из людей, с которыми им комфортно, и игнорируют тех, которые могли бы дать дельный совет^[142].

История Азиатско-Тихоокеанского региона за тот же период принципиально отличается от истории Ближнего Востока. На протяжении двадцати пяти лет этот регион оставался удивительно стабильным. Я намеренно выражаюсь именно так, поскольку изначально мало кто мог предполагать подобное развитие событий. Вспомним, что в регионе имеется множество неурегулированных территориальных споров, многие из которых восходят ко Второй мировой войне или даже к более ранним временам. Если коротко, это разногласия Индии и Китая, спор Японии и России из-за так называемых «северных территорий», взаимные притязания Китая и Японии на острова в Восточно-Китайском море, а также претензии Китая и почти всех прочих стран региона на острова, воздушное и морское пространство Южно-Китайского моря. Кроме того, Корейский полуостров оставался разделенным по 38-й параллели, и, спустя более семидесяти лет после окончания войны, по-прежнему отсутствовал официальный мирный договор между двумя Кореями.

Вторая причина, по которой стабильность региона вызывает удивление, заключается в том, что все происходило на фоне кардинальных перемен и социальных потрясений.

Экономическое развитие Азиатско-Тихоокеанского региона оказалось поистине экстраординарным. За два с половиной десятилетия объем производства, считая по отдельным странам или в пересчете на душу населения, увеличился более чем на 300 процентов. При этом, что безусловно поразительно, стабильность сохранялась, несмотря на экономические преобразования и резкое увеличение расходов на национальную безопасность.

Третьей причиной этого приятного исторического сюрприза является фактическое отсутствие региональной архитектуры. В этом регионе не возникло ничего, подобного европейским блокам времен холодной войны (или нынешнему «разделению на лагеря»). Данное утверждение может показаться странным применительно к той части мира, которая на первый взгляд изобилует всевозможными региональными структурами, включая АСЕАН (Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии) и АТЭС (программу Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества), но эти многосторонние региональные структуры ориентированы преимущественно на экономическое сотрудничество, в их задачу не входит препятствовать гонке вооружений и предотвращать или ограничивать конфликты.

Возникает очевидный вопрос: почему в этих условиях Азиатско-Тихоокеанский регион оставался относительно стабильным? Первая причина стабильности – экономика. Многие местные правительства сосредоточились на экономическом развитии, которое подразумевало внешнюю стабильность для торговли с соседями (а не безудержное расходование ресурсов на подготовку или ведение войн). Столь высокая степень экономического взаимодействия обуславливала определенную взаимозависимость, которая создавала нечто наподобие коллективного оплота, предотвращавшего любые конфликты, способные поставить под угрозу ситуацию, от которой выигрывали все.

Вторая причина стабильности была структурной. В отличие от Ближнего Востока, где чрезвычайно важны племенные и религиозные узы и где многие границы оформились в отдаленном прошлом, в Азии большинство стран обладают сильной общегражданской идентичностью и располагают крепкими правительствами. Китай, Япония, Южная Корея – все эти страны опираются на славные традиции, являясь при этом государствами с высокой степенью демографической и языковой однородности.

Третью причину стабильности в регионе олицетворяли собой Соединенные Штаты Америки. США бесславно покинули Южный Вьетнам в 1975 году, но не бросили ни Азию, ни Тихоокеанский регион как таковой. Напротив, они поддерживали там свое значительное военное, экономическое и дипломатическое присутствие и заключали союзы с такими странами, как Япония, Южная Корея, Филиппины, Таиланд, Австралия и Новая Зеландия. Дружественные отношения и фактическое присутствие в регионе вместе способствовали сдерживанию потенциальных авантюристов и агрессоров и ослабляли стремление местных правительств к самодостаточности в сфере безопасности (а такое стремление чревато более частыми конфликтами, наличием многочисленной постоянной армии и желанием, вполне возможно, обзавестись ядерным оружием).

Сказанное не означает, что политика США в Азии всегда была идеальной. Напротив, американская политика национальной безопасности в последние двадцать пять лет отличалась, скажем так, географической предвзятостью, порождавшей искажения стратегической перспективы. Тот факт, что американские дипломатические и военные усилия на протяжении этого периода фокусировались в основном на Ближнем Востоке (две войны в Ираке, затяжной конфликт в Афганистане, попытки обеспечить мир между Израилем и палестинцами, конфликт вокруг иранской ядерной программы, преодоление последствий «арабской весны»), не ускользнул от внимания политиков Азиатско-Тихоокеанского региона. У друзей, равно как и у врагов США, сложилось мнение, что Америка больше не воспринимает эту часть мира как область своих жизненно важных интересов. Это мнение ширилось и укреплялось, и поведение США оттенялось явным желанием Китая играть все большую роль в региональных экономических организациях,

наращиванием китайской военной активности, а также в первую очередь недвусмысленными притязаниями КНР на морское и воздушное пространство и на острова в Южно-Китайском и Восточно-Китайском морях.

В некоторой степени США действительно отступили. В начале своей деятельности администрация Обамы сформулировала концепцию разворота к Азии (позже переосмысленную как «восстановление равновесия»), тем самым сигнализируя миру о том, что чрезмерное внимание к Ближнему Востоку остается в прошлом^[143]. Эта концепция виделась вполне здоровой, пускай ее обнародование еще сильнее раздосадовало традиционных партнеров Америки на Ближнем Востоке и в Европе (но не факт, что ободрило американских партнеров в Азии). Кроме того, перефразируя Вуди Аллена, если в обычной жизни 80 процентов успеха сводятся к умению быть на виду, то во внешней политике успех на 80 процентов достигается за счет последовательности в действиях. В этом отношении американская политика была провальной. Визиты президента США в регион отменялись, а во второй срок президентства Обамы ни государственный секретарь, ни советник по национальной безопасности президента не обозначили регион публично как приоритетный. Усиление морского и воздушного присутствия США происходило медленно и сводилось в конечном счете к спонтанным операциям и учениям для «обуздания» китайских амбиций. Самое главное, администрация Обамы завершила в 2015 году переговоры по заключению регионального торгового соглашения – Транстихоокеанского партнерства (ТТП)^{[144][145]}. Однако этот безусловно позитивный результат оказался бесполезным, поскольку реализация соглашения «подвисла» из-за противоречий внутри США. В итоге вследствие динамики собственного развития и непоследовательной политики США Азиатско-Тихоокеанский регион словно замер в своего рода подвешенном состоянии – стабильность на поверхности при отсутствии уверенности в будущем.

Наиболее важным региональным фактором стали отношения между Китаем и Японией – второй и третьей по величине экономиками мира. (Именно за этот период они поменялись местами, Китай опередил Японию по общему объему производства.) Отношения между двумя региональными гигантами осложнялись исторической памятью, прежде всего памятью о жестоком угнетении Японией китайского народа накануне и в годы Второй мировой войны, когда эти две страны воевали друг с другом, а Япония оккупировала большую часть Китая. Заявления японских политиков отчасти успокаивали уязвленную китайскую гордость, но в японских учебниках писали совсем другое, а лидеры Японии наносили символические визиты в святыни, имевшие отношение к военным преступлениям. Напряженность усиливалась и за счет взаимного наращивания вооруженных сил: Япония явно стремилась избавиться от ограничений, наложенных на нее после Второй мировой войны, а Китай наглядно демонстрировал, что его «мирный рост» на самом деле не такой уж мирный^{[146][147]}. В немалой степени трения вызывались конкуренцией за рыбные и морские ресурсы и спорные острова в Восточно-Китайском море (Дяоюйдао – по-китайски, Сенкаку – по-японски)^[148]. Произошло несколько инцидентов, но никто не спешил разжигать конфликт, несмотря на отсутствие каналов экстренной связи между лидерами стран и выраженный дефицит доверия. Этому способствовали два фактора – неопределенность исхода военной конфронтации, учитывая потенциал обеих стран и наличие американо-японского альянса, а также экономическая взаимозависимость. С окончания холодной войны двусторонний товарооборот вырос десятикратно, а потому судьбы обоих государств оказались тесно связаны^[149].

Южная Азия географически относительно близка к Восточной, но далека от нее в своей геополитике. В ней доминируют две страны – Индия и Пакистан, отношения которых с 1947 года изобилуют трениями и зачастую приводят к насилию. Для многих индийцев само возникновение и существование Пакистана является чем-то оскорбительным, они не признают необходимость появления независимой мусульманской страны, ведь в самой Индии имеется значительная мусульманская диаспора, в целом достаточно успешно интегрированная в индийское общество. За спорную территорию Кашмир противники

воевали в 1965 и 1971 годах; как говорилось выше, обе страны обзавелись ядерным оружием (Индия – чтобы отпугивать Китай, Пакистан – чтобы устрашать Индию).

Можно было ожидать, что окончание холодной войны ознаменует начало новой эры в индо-пакистанских отношениях, поскольку ранее Индия во многих случаях тяготела к Советскому Союзу, а Пакистан поддерживал Соединенные Штаты Америки, Китай или обоих. Но оказалось, что окончание холодной войны стало началом эпохи, в которую двоих противников бросили, что называется, на произвол судьбы. Предоставленные сами себе, они едва не затеяли войну весной 1990 года, когда взоры всего мира были обращены на Европу, всего за несколько месяцев до агрессии Ирака против Кувейта.

Хуже того, между двумя странами фактически отсутствует хоть сколько-нибудь регулярное взаимодействие. Для характеристики сложившейся реальности отмечу, что в разгар холодной войны между США и Советским Союзом было несравнимо больше дипломатических, экономических и культурных контактов, нежели сейчас между этими двумя государствами Южной Азии. Налицо очевидный дефицит взаимозависимости, экономической или иной, что существенно повышает риск войны.

Ситуация по-прежнему неопределенная. Отношения между Индией и Пакистаном остаются хрупкими и неустойчивыми. Пакистан – государство, слабое в политическом отношении, зато сильное в военном. Избранные гражданские политики руководят страной только на словах; реальная власть принадлежит армии и разведывательным службам. Также Пакистан демонстрирует свою слабость в том, что его правительство не в состоянии справиться с различными террористическими группировками, а военные и разведка, обладающие реальной властью, не желают, по всей видимости, брать на себя эту ответственность (ведь боевики могут оказаться полезными против Индии и Афганистана). Напомню, что террористические акты, устроенные в Индии базирующимися в Пакистане группировками в 2001 и 2008 годах, вновь поставили регион на грань войны.

Американская внешняя политика здесь сводилась к деликатному балансированию. США делали все возможное, чтобы не допустить превращения трений между двумя странами в открытую войну. Вдобавок Америка поощряла развитие и укрепление двусторонних отношений и проявляла чрезвычайную дипломатическую активность, когда возникала угроза военного конфликта. (Я участвовал в одной из миссий в мае 1990 года, Роберт Гейтс, тогда заместитель советника президента по национальной безопасности, посетил Индию и Пакистан, успешно предотвратив очередное поползновение к бряцанию оружием.) США также стремились наладить более широкие и прочные отношения с Индией, что представлялось разумным с учетом экономического и стратегического потенциала Индии. Существенно выросли товарооборот и инвестиции. Критический прорыв случился в 2005 году, когда Америка и Индия впервые заявили о своей приверженности сотрудничеству в области мирного использования ядерной энергии. Несколько лет спустя было подписано соответствующее соглашение, ознаменовавшее снятие американских санкций и забвение былых разногласий по поводу индийской ядерной программы^[150]. Встречи на высоком уровне, в том числе два визита президента Обамы в Индию, отражали укрепление связей и способствовали их углублению.

Сотрудничество с Пакистаном оказалось не настолько плодотворным. Это связано как с пакистанской ядерной программой (с которой Вашингтон давно, пусть и неохотно, смирился), так и с покровительством Пакистана террористам (вплоть до непосредственной их поддержки), а также с дестабилизирующей ролью Пакистана в афганском кризисе – именно на пакистанской территории укрывались афганские талибы. Осложняло ситуацию то обстоятельство, что было непросто требовать чего-либо от гражданского руководства Пакистана, ибо оно, повторю, не являлось самостоятельным в своих действиях. Не будем забывать и о слабости Пакистана как государственного образования: санкции и тому подобные меры грозили дестабилизировать страну с немалым ядерным арсеналом и тысячами террористов на территории. С противником контактировать опасно, но здесь все относительно просто; существует привычный набор инструментов, включая, среди прочего,

переговоры, санкции и применение вооруженной силы. А вот взаимодействовать с партнерами и друзьями при разногласиях гораздо сложнее, так как непонятно, какими инструментами и каким образом пользоваться. Любому, кто усомнится в справедливости этого вывода, предлагаю оценить отношения США с Турцией, Саудовской Аравией и Израилем. Вдвойне сложнее взаимодействовать со слабыми друзьями, наподобие Пакистана и Афганистана, ибо альтернатива может быть намного хуже^[151].

Еще одна заслуживающая обсуждения страна Южной Азии – это Афганистан. Ранее отмечалось, что США в 2002 году помогли сформировать новое национальное правительство, отстранив от власти движение «Талибан». Но это вмешательство не принесло ни мира, ни превращения Афганистана в нормальную страну. Гражданская война продолжалась, остатки талибов осели в соседнем Пакистане и пользовались поддержкой властей. Администрация Джорджа Буша-младшего (в рамках крупной военной инициативы ООН) увеличила численность американского контингента до двадцати пяти тысяч человек, но так и не определилась с целями своей политики. Войск было более чем достаточно для выполнения контртеррористической миссии, но не настолько много, чтобы попытаться успокоить страну и сделать ее достаточно сильной для самостоятельного развития. В Афганистане практически отсутствовало стремление к государственному строительству; в отличие от Ирака, здесь перспективы успеха оценивались как маловероятные, а последствия (если удастся каким-либо образом создать полноценное государство) ограничивались исключительно конкретной территорией – даже не предполагалось, что успех вызовет аналогичные изменения в других странах региона. Любопытно отметить, что эта политика во многом походила на ту, которой Америка придерживалась по отношению к Афганистану после вывода советских войск в 1989 году, в период, когда талибы пришли к власти. Я утверждаю это с полным основанием, поскольку в обоих случаях принимал участие в разработке и осуществлении данной политики (и оба случая нельзя назвать успешными примерами)^[152].

Ко времени, когда Барак Обама стал президентом в 2009 году, ситуация с безопасностью Афганистана ухудшилась еще сильнее. Президент Обама, как и его предшественник, угодил в ловушку конкурирующих приоритетов; в случае Обамы речь шла о желании помешать Афганистану вернуться к состоянию, предшествовавшему событиям 9/11, и об обязательстве вернуть американских солдат домой. В результате приняли решение, обнародованное в декабре 2009 года: увеличить численность американского контингента в Афганистане примерно на 50 процентов (до 100 000 человек), но начать процесс сокращения контингента через восемнадцать месяцев^[153]. Администрация Обамы допустила серьезную ошибку, отталкиваясь не от реальных местных условий, а от календаря (то есть, по сути, творя произвол). Объявленный график вывода войск, наряду с перебоями в обеспечении и ограничениями возможностей миротворцев, нисколько не способствовал стабилизации страны; из него ясно вытекало отсутствие интереса США к Афганистану, что лишало Америку возможности эффективно формировать дальнейшую политическую повестку. Последствия этой политики удалось лишь отчасти компенсировать объявленным в конце 2015 года решением отложить полный вывод американских войск и оставить несколько тысяч солдат на базах, а также решением от июля 2016 года о том, что 8400 американских военнослужащих останутся в Афганистане на неопределенный срок^[154]. Реальность же такова, что к 2016 году талибы, по разным оценкам, контролировали до 20 процентов территории страны, а в других районах укреплялась ИГИЛ.

* * *

Эволюция Европы была заметно иной. Как отмечалось ранее, история Европы после Второй мировой войны ознаменовала собой разрыв с большей частью предыдущей истории континента. Структура и дисциплина холодной войны во многом определили этот разрыв, но в некотором отношении еще более важным оказался успех проекта по объединению Западной Европы, то есть Европейский союз. Это объединение не просто породило

экономического гиганта, сопоставимого с Соединенными Штатами Америки, но и помогло превратить Западную Европу в наиболее стабильный регион мира.

После окончания холодной войны перед многими европейскими правительствами встал вопрос о том, какая степень интеграции является желательной и политически осуществимой для их граждан. В некотором смысле эти дискуссии можно резюмировать как прения между двумя концепциями Европы. Первое понимание точнее всего передается словосочетанием «Соединенные Штаты Европы». Из него следует, что в Европе власть все увереннее будет передаваться от национальных столиц Брюсселю и наднациональным структурам в рамках ЕС.

В этом направлении был предпринят ряд шагов. Наиболее значительным событием стало подписание маастрихтского договора в начале 1992 года, когда лидеры двенадцати стран Европейского сообщества фактически учредили Европейский союз^[155]. Одно из различий между двумя ЕС заключалось в том, что союз подразумевал проведение общей внешней политики и политики безопасности, помимо экономического и иного сотрудничества, которое предусматривалось «европейским проектом». Десять лет спустя Евросоюз взял на себя ответственность за поддержание мира на Балканах (переняв полномочия у НАТО). В экономическом отношении маастрихтское соглашение предполагало создание общей банковской системы и единой валюты, и эти условия «материализовались» к концу десятилетия. К 1993 году сложился единый рынок ЕС, который обеспечивал свободное перемещение товаров, услуг, людей и капитала через национальные границы. Несколько лет спустя была создана так называемая шенгенская зона (название дано в честь деревушки в Люксембурге, где проходили переговоры); эта зона, по существу, стирала национальные границы, допуская свободное перемещение людей без предъявления паспортов и пограничного контроля. Одновременно ЕС не только углублял интеграцию, но и расширялся – до пятнадцати стран в 1995 году и до двадцати пять лет спустя, а в 2016 году в его состав вошло двадцать восемь государств.

Многие не одобряли реализацию этого проекта, опасаясь утраты национальной идентичности и суверенитета, а также последствий передачи полноты власти наднациональной бюрократии. Такое альтернативное видение Европы точнее всего передает выражение «Объединенная Европа государств». В этой альтернативной Европе баланс между национальными столицами и Брюсселем складывается в пользу первых. В 2005 году общественность нескольких европейских стран отвергла новую евроконституцию, которая сулила дальнейшее сосредоточение власти в руках Брюсселя (последний повсеместно воспринимался как олицетворение безличной и неподотчетной бюрократии). Впрочем, многие, пусть и не все трудности удалось преодолеть благодаря Лиссабонскому договору, который вступил в силу в 2009 году и укрепил позиции избираемого прямым голосованием Европейского парламента^[156].

Но реальность последнего десятилетия такова, что произошедшие события не соответствовали ожиданиям по поводу единой Европы. ЕС ослабили череда сменявших друг друга неэффективных руководителей и явное нежелание правительств европейских стран выделять значительные ресурсы на оборону (или максимально полезно использовать уже выделенные). Напротив, национальные правительства сохраняют за собой внешнюю и оборонную политику; координация в области разведки и правоохранительной деятельности тоже почти отсутствует. Применительно к новой Европе можно сказать, что целое зачастую оказывается меньше его составляющих.

Еще более серьезный вызов представляют собой экономические проблемы, обусловленные отсутствием реальных структурных реформ. В результате ЕС страдает от затяжного малого роста и от неурядиц, обусловленных несоответствием между вроде бы общей денежно-кредитной политикой девятнадцати стран еврозоны и тем фактом, что фискальная (налоговая и расходная) политика определялась и определяется национальными правительствами. Отсутствует общеевропейский банковский механизм, который гарантировал бы сохранность депозитов до определенного уровня, как это сделано для

физических лиц в США; вместо того каждая страна заботится о гарантиях вкладов самостоятельно. Демографические сложности – старение населения (и ухудшение соотношения лиц трудоспособного возраста и лиц, слишком молодых или слишком старых для работы) и кризис, вызванный необходимостью принимать и интегрировать в европейское общество беженцев из Сирии и других стран Ближнего Востока – усугубляют это бремя.

Итоги этого, за неимением лучшего слова, дрейфа в сторону единой Европы, разнообразны и показательны. Наблюдается рост численности и популярности популистских партий, как левых, так и правых. Потому для многих европейцев выбор существует не столько между более централизованными «Соединенными Штатами Европы» и более децентрализованной «Объединенной Европой государств», сколько между последней и еще менее интегрированной, зато более «национальной» версией порядка на континенте. Как показало драматическое голосование в июне 2016 года в пользу «Брексита», во многих европейских странах налицо ощутимая утрата интереса к «европейскому проекту». Словно этого было недостаточно, трудности существования единой Европы в последние годы усугубились возвращением большой геополитики. Речь не о конфликте, спровоцированном распадом бывшей Югославии (тот конфликт, по сути, не выходил за пределы Балканского полуострова). Я также не имею в виду терроризм, пускай его масштабы сделались куда значительнее. Здесь гораздо важнее присоединение Россией Крыма, дерзкое вмешательство и интервенция на Восточной Украине, и потенциальная угроза, которую ощущают малые государства, соседствующие с Россией. Всего за два года Европа превратилась из наиболее комплексного, если угодно, и наиболее стабильного региона мира – региона, который больше прочих соответствовал концепции «конца истории», – в тот, которому грозит возвращение разгневанной и мстительной истории.

* * *

Латинская Америка во многом заслуживает награды как та часть мира, которая сильнее всего изменилась к лучшему за двадцать пять лет после окончания холодной войны. Это связано не столько с завершением холодной войны – данный регион, за некоторыми важными исключениями, не являлся ареной соперничества между Востоком и Западом, – сколько с изменениями в самой Латинской Америке. Ряд стран успешно осуществил переход от авторитаризма к демократии и развитию устойчивой рыночной экономики. Среди них выделяются Чили и Мексика. Колумбия, при значительной помощи США, справилась с активным партизанским движением, и в 2016 году ситуация выглядит так, что герильяс потерпели поражение и вот-вот согласятся на мирные переговоры. Бразилия добилась существенных успехов в избавлении миллионов своих граждан от нищеты. Региональный валовой продукт вырос более чем на 400 процентов. Аргентина к концу 2015 года начала выходить из многолетнего хаоса. Даже «непримиримые», вроде Кубы, сделались несколько более открытыми, чем ранее; окончание холодной войны лишило Кубу опеки ее долгосрочного покровителя – СССР.^{[157][158]}

Это не означает, что в регионе отсутствуют проблемы. Венесуэла пострадала от десятилетнего авторитарного правления и чрезмерной зависимости от нефти. Центральная Америка вынуждена преодолевать последствия разгула преступности, обширного наркотрафика и деятельности слабых, обыкновенно коррумпированных правительств (зачастую все эти проблемы тесно взаимосвязаны). Мексика также сталкивается с проблемами распространения и употребления наркотиков, с разгулом преступности и слабостью судебной системы, в стране царит социальное неравенство, а центральное правительство не имеет средств и возможностей для обеспечения порядка на всей территории страны. Бразилия изнемогает от «эндемичной» коррупции, раздутого государственного сектора, высокой долговой нагрузки и рецессии в экономике. Но в регионе в целом поражает практически полное отсутствие геополитики. Расходы на наступательное вооружение (с которым ведут войны, а не обеспечивают внутреннюю безопасность) сравнительно невелики. Угрозы разработки ядерного оружия нет: соответствующие

программы в Аргентине и Бразилии давно прекращены, а договор Тлателолько определяет Латинскую Америку как безъядерную зону^{[159][160]}. Спорных границ немного, вероятность конфликта между странами невелика. Это хорошо по многим причинам, одна из которых – слабость регионального блока стран Латинской Америки, Организации американских государств (ОАГ), чей устав требует единогласного одобрения действий (как бы провоцируя бездействие). Проблемы и вызовы, стоящие перед регионом, реальны, но почти все они сводятся к управлению, экономическому развитию и укреплению государственного потенциала.

* * *

Африка, где более пятидесяти стран, имеет сходство как с Латинской Америкой, так и с Ближним Востоком. Нельзя отрицать, что многие африканские государства добились поразительных успехов. Мирная ликвидация системы апартеида в Южной Африке стала великим достижением, хотя многие последующие события в ЮАР вызывают разочарование. Руанда представляет собой по большей части позитивный пример страны, объединившейся после национального бедствия. Такие страны, как Ботсвана, Кения, Кабо-Верде, Намибия и Сенегал, регулярно получают высокие оценки при анализе качества государственного управления и экономической конкурентоспособности. Совокупный экономический рост континента за последние двадцать пять лет составил около 500 процентов (отчасти это свидетельство низких показателей в начале периода и следствие учета добычи сырья, а также напоминание о колоссальном неравенстве африканских стран и социальном неравенстве в обществах).

Как и Латинская Америка, Африка сталкивается с проблемами в областях политического управления и социально-экономического развития. Широко распространена коррупция, зато почти нет геополитики в классическом понимании этого термина. Китай оказывает ряду стран экономическую помощь, одновременно изучая, до какой степени допустимо иностранное вмешательство^[161]. Имеются редкие примеры того, как более сильные государства покушаются на независимость более слабых соседей; многие важнейшие проблемы были и остаются внутригосударственными, а не межгосударственными. Угроза распространения ядерного оружия отсутствует. Угрозы порядку исходят главным образом от меньшинств, преследующих сепаратистские цели, от большинства, подавляющего меньшинства, от племенных и религиозных столкновений, от потоков беженцев и деятельности террористических группировок. Не собираюсь приукрашивать историю континента, знавшую многочисленные и длительные гражданские войны, геноцид и репрессивное правление; хочу лишь отметить, что Африка, по большей части, осталась в стороне от соперничества крупных держав и от классических войн.

7. Элементы процесса

Когда я преподавал в Гарвардской школе государственного управления имени Кеннеди, считалось, что 90 процентов деятельности государственного сектора составляет реализация решений. Разработка политики, конечно, важна, достижение консенсуса теоретически весьма желательно, но важнее всего то, что делается на практике. Я подчеркиваю это обстоятельство потому, что легитимность и порядок суть функции процесса, а не только политики. Эпоха после окончания холодной войны началась, казалось, с общего согласия: большая часть мира объединилась в Совете безопасности ООН и выступила за отпор Саддаму Хусейну, который вознамерился аннексировать Кувейт. Но этот успех в значительной степени стал возможен благодаря широкой поддержке традиционного понятия суверенитета – и благодаря, уж если на то пошло, чрезмерной наглости Саддама. Полагаю, Соединенные Штаты Америки не обращались бы к Совету безопасности ООН, имейся хотя бы подозрения в том, что кто-то из четырех других постоянных членов совета оценивает ситуацию иначе и готов использовать право вето, чтобы помешать американским планам.

Иными словами, легитимность по мандату Совета безопасности ООН оценивали в Вашингтоне как желательную, но не как необходимую.

Тот же самый вопрос возник на фоне усилий по стимулированию международной реакции на необоснованное и аморальное, по мнению США и Европы, поведение Сербии. Когда стало понятно, что Россия воспользуется правом вето, чтобы заблокировать одобрение вооруженной интервенции ООН против Сербии, США вместе с Великобританией и Францией передали этот вопрос НАТО. Такие «форумные обмены» являются практическим способом создания многосторонних коалиций и легитимизации дальнейших действий, но они оскорбляют тех, кто не согласен с такой политикой или воспринимают ее как стремление обойти международные организации, которые единственные обладают правом санкционировать подобные действия.

Применительно к войне в Ираке в 2003 году США сначала сотрудничали с Советом безопасности ООН, но в конце концов отказались от сотрудничества и развязали войну, опираясь лишь на ближайших союзников, причем среди последних нашлись те, кто помогал, так сказать, неофициально. Чуть больше десяти лет спустя Россия присоединила Крым, опять-таки не обращаясь в Совет безопасности ООН. Организация Объединенных Наций действительно провела заседание по Крыму, но уже в ответ на случившееся, а не для того, чтобы выдать разрешение России (или запретить вмешательство).

Отсюда напрашиваются сразу несколько выводов. Во-первых, ни одна страна, не говоря уже о великих державах, не готова отказываться от возможности действовать для соблюдения своих национальных интересов просто потому, что у нее нет одобрения Организации Объединенных Наций. Ситуация на Балканах, о которой говорилось выше, в этом отношении наиболее показательна. Можно утверждать, что действия правительства Сербии были незаконными с точки зрения международного права или общечеловеческих ценностей, что намерения Соединенных Штатов Америки и Евросоюза были вполне легитимными. Но отказ России признать их правомерность означал, что действия не получают санкции международного органа, уполномоченного такую санкцию выдавать. Налицо дилемма, требующая разрешения.

Выходит, невозможно определить легитимность только с точки зрения процесса, если отсутствует консенсус по нормам и правилам. Тогда возникает очевидное противоречие между, назовем это так, легитимностью прецедента и легитимностью процесса. Соединенные Штаты Америки, как правило, отдают предпочтение первой; более слабые государства традиционно предпочитают вторую, хотя бы потому, что это позволяет им ограничивать аппетиты великих держав.

В связи со сказанным выше стоит отметить, что и сам Совет безопасности ООН не заслуживает той мантии арбитра и «распределителя» легитимности, поскольку его собственная легитимность нередко оспаривается. Совет безопасности в его текущем виде не может считаться представительным органом современного мира. Это неудивительно, ведь он отражает взгляды лидеров победителей Второй мировой войны на послевоенный мир – они хотели, чтобы этот мир выглядел именно так. Европа, пожалуй, обладает в СБ ООН чрезмерным представительством, поскольку постоянными членами Совета являются Великобритания, и Франция. Но можно сказать, что Европа недостаточно или плохо представлена, поскольку в СБ ООН не входят ни Германия, ни ЕС как таковой. Японии тоже не нашлось места (ее исключили когда-то, как и Германию, за развязывание Второй мировой войны), а Индия не получила постоянного места, ибо в годы создания СБ ООН еще была колонией. Попытки реформировать Совет безопасности больше не предпринимаются, все предыдущие предложения были отвергнуты. Объяснить такой результат достаточно просто: с точки зрения нынешних постоянных членов, любое изменение состава будет выгодно кому-то из них или поставит кого-то из них в невыгодное положение. Посему те, кто усматривал в предлагаемых переменах ущерб для себя, немедленно давали понять, что заблокируют всякие резолюции подобного рода. В итоге наметилась тенденция прибегать к обходным маневрам.

Один из таких маневров уже упоминался: в ходе сербского конфликта Соединенные Штаты Америки и Евросоюз, разочарованные упорством России в ООН, передали полномочия НАТО. Появились и другие многосторонние коалиции для решения конкретных проблем (одна – по иранской ядерной программе, вторая по Северной Корее); особо отмечу инициативу по запрету распространения (ядерного оружия), призванную стимулировать усилия по сдерживанию распространения атомных бомб – в настоящее время эта инициатива объединяет более ста стран, работающих совместно. Я охарактеризовал подобный подход как многосторонний и добровольный; другие характеризуют его как многосторонний по природе. Все такие шаги по-своему полезны, но даже с учетом коллективности усилий их не следует принимать за современный консенсус, поскольку они имеют узкую направленность, а состав стран-участниц постоянно изменяется.

Другие маневры диктовались не столько реакцией на конкретные обстоятельства, сколько стремлением создать новые институты, лучше отражающие распределение власти и влияния в современном мире. Кроме того, за ними стояло желание развивать сотрудничество не просто в делах «войны и мира», но по вопросам более широкой повестки, включавшей целый ряд экономических и иных пунктов. Была проведена легкая модернизация давно существующих учреждений, таких как Всемирный банк и МВФ, дабы учесть изменения в экономическом состоянии мира, однако такие изменения, как правило, отстают от реальности (да и сами институты в любом случае не предназначены для решения многих возникающих сегодня проблем).

Одним из нововведений стало появление группы G-7 в середине 1970-х годов, куда вошли Соединенные Штаты Америки, Западная Германия, Франция, Италия, Великобритания, Япония и Канада. Вскоре в группу вошел и представитель Европейского сообщества. Два десятилетия спустя Россия приняла приглашение присоединиться к «большой восьмерке», чьи ежегодные встречи позволяют лидерам многих ведущих стран мира обсуждать широкий спектр вопросов. Министры финансов первоначальной «большой семерки» продолжали обсуждать глобальные экономические проблемы на отдельных встречах, куда Россию не приглашали в силу слабости и относительно небольших размеров ее экономики.

Механизмы «семерки» и «восьмерки» действуют неэффективно – во-первых, из-за отсутствия в группах ряда значимых стран, а во-вторых, из-за того, что встречи проводятся редко и у этих групп нет постоянного бюрократического штата. Затруднения с членством фактически удалось преодолеть в 1999 году, когда появилась группа G-20, перенявшая ряд полномочий у групп G-7 и G-8. В «двадцатку» вошли Китай, Мексика, Бразилия и Аргентина как представители Латинской Америки, а также другие страны (многих из которых часто называют современными «средними» державами): Индия, Южная Корея, Австралия, Турция и Южная Африка. Двадцать стран олицетворяют, скажем так, львиную долю мирового населения, производства и торговли. Подобно группам G-7 и G-8, группа G-20 проводит ежегодные встречи, уделяя особое внимание экономической повестке, почти не имеет постоянного бюрократического штата и является координационным механизмом, а не официальным учреждением с четко сформулированными полномочиями.

«Большая двадцатка» (нередко оказывавшаяся скорее G-25 или даже G-30, если тщательно подсчитывать всех участников группы) не могла справиться с очевидными издержками своей деятельности, самой показательной из которых является следующая: чем шире состав группы, тем труднее добиться согласия по вопросам, по-настоящему важным для мира. Это неоднократно наблюдалось в таких областях взаимодействия, как торговля и изменение климата: там, где подразумевалось (а в ряде случаев просто требовалось) единогласное одобрение, было практически невозможно рассчитывать на реальный консенсус. Одним из следствий такого положения дел стало обилие региональных и двусторонних торговых соглашений. В качестве еще одного примера можно привести возникновение неофициальных групп правительств-единомышленников (часто их называют

добровольными коалициями), которые объединяются для решения конкретных проблем. Словом, легитимность и эффективность часто продолжают идти вразнобой.

Вообще согласия относительно того, что именно обозначается термином «легитимность», достичь непросто – по целому ряду причин. Наиболее очевидная состоит в том, что разные правительства имеют разные точки зрения. Конкретные, краткосрочные национальные интересы почти всегда имеют приоритет перед более общими и долгосрочными целями. Трудно, если не невозможно, убедить то или иное правительство в необходимости активных действий в области изменения климата, отвечающих долгосрочным интересам страны, если правительство опасается, что эти действия будут означать удорожание и замедление экономического роста в ближайшей и среднесрочной перспективах. Поэтому же, кстати, многие правительства с осторожностью воспринимают любые посягательства на их суверенитет – из опасения, что уступки могут обернуться против них, если они станут принимать дома меры, которые считают необходимыми для поддержания внутреннего порядка, но которые в глазах других стран будут восприниматься как нарушения прав граждан.

Также международная система претерпела структурные изменения. К концу двадцатого столетия великие державы утратили значительную часть былого величия. Это объяснялось не упадком могущества в абсолютном выражении, а скорее тем, что относительное могущество этих держав во многих случаях ослабевало по мере укрепления положения развивающихся государств, которые демонстрировали темпы развития, невообразимые для зрелых экономик. Китай выступает здесь ярким исключением: это редкий пример развивающейся страны и одновременно великой державы (всему, если угодно, виной в первую очередь численность его населения).

Эта тенденция во многом определяет складывающуюся реальность, в которой крупные державы вынуждены примиряться с увеличением числа государственных и негосударственных объединений, постепенно присваивающих себе существенные полномочия. Для описания такой реальности с широким «разбросом» (распределением) власти и могущества я предлагаю использовать определение «безполярность». Данная реальность качественно и принципиально отличается от прошлого мироустройства. Широкое распределение власти, характерное для текущей эпохи, мешает всем заинтересованным действующим лицам собираться вместе и взаимодействовать эффективно ^[162].

Легко заметить, что такой мир отличается от того, где доминируют одна (однополярный) или две (биполярный) державы. Первый вариант обладает, так сказать, имперской природой; можно также указать, что мир после окончания холодной войны отчасти характеризовался однополярностью, поскольку США доминировали и не нашлось других стран, способных и желавших им противостоять. Но даже если этот порядок и вправду возник после 1989 года, просуществовал он недолго ^[163].

Биполярность являлась важной характеристикой периода холодной войны, когда Соединенные Штаты Америки и Советский Союз, каждый со своими союзниками и партнерами, конкурировали на протяжении четырех десятилетий. Биполярность ослабевала по мере ослабления этого соперничества и исчезла, когда распался Советский Союз и развалилась его империя. С крахом СССР надлежало бы выпасть из употребления термину «сверхдержава». Возможно, этот термин прекрасно передавал реалии периода холодной войны, поскольку США и СССР обладали значительным влиянием на своих союзников и партнеров, но сегодня он не соответствует современному мироустройству. Дело не только в том, что Россия – не СССР. Нынешние США, отчасти вследствие того, что забывается дисциплина, которой требовала холодная война, уже не так сфокусированы на результатах и не так едины в стремлении к цели. Мир по-разному трактует текущую роль Америки и возлагает на Америку разные ожидания. Кроме того, нынешние союзы и коалиции не такие прочные, как раньше, а власть и влияние, о чем говорится ниже, распределены намного более широко.

Многие также ошибочно полагают, что мир, в котором мы живем сегодня, является многополярным. Позвольте развеять это заблуждение. В многополярном мире доминируют сразу несколько стран. Да, может показаться, что мы живем в таком мире, где шесть ведущих стран (Соединенные Штаты Америки, Китай, Россия, единая Европа, Япония и Индия) представляют более половины мирового населения, около 70 процентов мирового экономического производства и приблизительно 80 процентов мировых военных расходов. Но считать так неправильно.

Во-первых, называть наш мир многополярным (имея в виду 6 перечисленных стран) значит игнорировать другие «центры государственной силы». Достаточно назвать навскидку Бразилию, Аргентину, Чили и Венесуэлу в Южной Америке; Мексику и Канаду в Северной Америке; Нигерию и ЮАР в Африке; Пакистан в Южной Азии; Австралию, Вьетнам, Северную и Южную Корею в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе; Саудовскую Аравию, Иран, Израиль и Египет на Ближнем Востоке. Не забудем и Турцию, которая тоже должна занять заслуженное место в этом списке «средних держав», часто играющих видную роль в соответствующих регионах мира.

При этом «центры силы» никоим образом не сводятся исключительно к государствам. Существует множество международных структур, обладающих немалым влиянием: Организация Объединенных Наций и ее многочисленные учреждения, Международный валютный фонд, Всемирный банк и Всемирная торговая организация – первое, что приходит на ум. Далее нужно упомянуть региональные органы (прежде всего Европейский и Африканский союзы, Организацию американских государств и целый ряд других политических и экономических объединений регионального характера) и «функциональные» коалиции, например, нефтяной картель ОПЕК, Международное агентство по атомной энергии (контролирует исполнение условий ДНЯО), Шанхайская организация сотрудничества (группа из полутора десятков стран, основанная около двух десятилетий назад ради укрепления общей безопасности и развития экономического сотрудничества; в ней доминируют Китай и Россия). Есть правительства штатов, провинций и городов, наделенные известной политической автономией и пользующиеся влиянием за пределами национальных границ. Кроме того, существуют корпорации, медиахолдинги, ополчения, террористические группировки, религиозные организации и движения, наркокартели, «доброкачественные» НКО, от фонда Гейтса до организации «Врачи без границ», причем все они выступают на международной арене. Повторюсь: мы живем в мире распределенной власти, и власть в любой форме все чаще утекает из рук крупных государств.^[164]

Но недостаточно просто отметить, что крупным странам приходится «делить сцену» с большой группой других актеров. Налицо очевидный во многих случаях разрыв между измеримым могуществом и реальной властью. Крупные страны вполне располагают первым, но нередко испытывают дефицит второй. Причины могут быть различными – например, не получается проецировать власть в отдаленных уголках из-за отсутствия средств, или государственная политика не позволяет проецировать могущество на протяжении длительного срока, необходимого для устранения конкретных проблем, или усилия отвергаются местным населением, которое, конечно, уступает по совокупной мощи, зато лучше знает локальные условия и проявляет больше рвения; так или иначе, результат в большинстве случаев оказывается одинаковым. Это в особенности верно в отношении воздействия на внутривнутриполитические структуры других обществ. Военное могущество обеспечивает «стартовое положение» для воздействия, но ни оккупация, ни попытки государственного строительства не способны изменить культуру и поведение, не могут гарантировать лояльность. Власть на бумаге вовсе не обязательно воплощается во власть на практике.

Часть III

8. Что следует предпринять?

В первой части данной книги прослеживается эволюция международного порядка от возникновения современной государственной системы в середине семнадцатого столетия до окончания холодной войны. Порядок, каким бы он ни был, опирался на государства, прежде всего на великие державы своего времени. Главным элементом нового порядка было общее уважение к государственному суверенитету, уменьшавшее частоту и интенсивность вмешательства во внутренние дела друг друга и, как следствие, понижавшее вероятность войны. Принятие этого принципа, то есть общего представления о легитимности применительно к внешней политике, создавало баланс сил и обеспечивало регулярный дипломатический процесс, позволявший с разной степенью успеха бороться с вызовами существующему порядку.

История указанной эпохи, в частности, история двадцатого столетия, свидетельствует о том, что поддерживать порядок в теории гораздо легче, чем на деле. Две мировые войны стали доказательством того, что порядок уязвим и легко уничтожается.

Вторая половина двадцатого столетия оказалась более стабильной, по крайней мере, в том отношении, что человечеству удалось избежать прямого военного конфликта между великими державами. Холодная война, при всех ее рисках, трениях и локальных стычках, обеспечила миру определенную стабильность, причем отчасти это «неохотное примирение» объяснялось пониманием того, что ядерная война станет катастрофой для всех, независимо от того, кто нападет первым; отчасти же оно явилось плодом творческой дипломатии, которая способствовала уменьшению вероятности того, что малые различия рано или поздно подтолкнут великие державы к эскалации соперничества и прямой конфронтации.

Менее очевиден второй источник этого порядка, сформировавшийся после Второй мировой войны; его влияние затронуло важные вопросы глобального экономического, политического и стратегического взаимодействия. Здесь подразумевалась определенная степень международного сотрудничества в ряде областей; констатация этого факта подытожила первую часть данной книги и открыла вторую. Как стало слишком очевидно, эпоха, что началась ярко и оптимистично с окончанием холодной войны, продлилась недолго. Сегодня, двадцать пять лет спустя, трудно утверждать, что мир тяготеет к упорядоченности или хотя бы глядит в этом направлении. Напротив, существуют реальные причины для беспокойства за мир и его развитие, даже несмотря на то что главный источник беспорядка на протяжении столетий – конфликты между великими державами – исчез с международной арены. Теперь стремление к беспорядку проявляется как результат структурных изменений международной системы – прежде всего за счет распространения власти среди многих; положение усугубляется в критические моменты действиями (или бездействием) Соединенных Штатов Америки и других стран. В итоге нынешний мир не только предлагает больше возможностей, но и демонстрирует обилие директивных органов и независимых факторов. Следствием этого является множество общемировых и региональных проблем, которые оказались, если угодно, не по зубам ведущим странам. Краткий перечень этих проблем будет включать угрозу реального и потенциального распространения ядерного оружия и средств его доставки, терроризм, рост числа беженцев и перемещенных лиц, хаос на Ближнем Востоке, «осадное положение» Европы, баланс сил в Азиатско-Тихоокеанском регионе, «вольницу» киберпространства, недостаток внимания к изменениям климата, растущее отрицание выгод свободной торговли и иммиграции и угрозу пандемии, способной унести многие миллионы жизней.

Понимаю, что даже перечисление пунктов этого списка наводит на пессимистические соображения и может удручать. Не хочу показаться паникером, но самоуспокоенность чрезвычайно опасна. Да, комфортно смотреть на мир сквозь розовые очки, но радость будет недолгой.

Впрочем, отсюда вовсе не следует, даже на миг, что ничего сделать нельзя. Со страниц данной книги я не призываю к фатализму. В истории человечества вообще мало неизбежного. Напротив, реальные действия (и бездействие) правительств, иных организаций и отдельных людей способны изменять ситуации и со временем творить историю.

Если нужна аналогия, давайте снова вспомним Йом Кипур, иудейский День искупления. Для иудеев десять наиболее священных дней в году – дни благоговения – начинаются с иудейского Нового года (Рош а-Шана) и заканчиваются Йом Кипур. Эти десять дней (которые, как правило, выпадают на сентябрь или октябрь) суть период напряженных размышлений о минувшем и грядущем годах. По завершении десяти дней запечатывается «книга жизни» на предстоящий год. Связанная с этим действием молитва гласит, что в «книге жизни» перечисляется, среди прочего, кому выпадет отдыхать, а кому странствовать, кому радоваться, а кому спасаться, кому нежиться, а кому страдать, кому изнывать в нищете, а кому наслаждаться богатством, кому терпеть унижения, а кому вознестись высоко – и, самое главное, кому суждено жить, а кому умереть.^[165]

Да, это может показаться фатализмом, поскольку ничего уже нельзя исправить, когда «книга жизни» запечатана, когда солнце закатилось за горизонт в день искупления, – но это не так. Ведь после перечисления возможных исходов молитва продолжается, давая понять, что бремя любой участи, предсказанной «книгой жизни», можно облегчить через покаяние, молитву и милосердие.

Параллели с предметом данного текста являются, на мой взгляд, достаточно очевидными. Имеются фундаментальные тенденции, которые при прочих равных условиях направлены против порядка. Но для государственного управления, дипломатии и внешней политики в более широком смысле важно то, что предопределенности не существует, что разработка и исполнение политики имеют большое значение, что характер международного порядка, баланс между анархией и обществом в терминологии Хедли Булла, можно изменить к лучшему.

Такова исходная посылка третьей, заключительной части данной книги, то, что делается и как это делается, значит очень много. Если предыдущие две части текста были посвящены описанию и анализу, третья часть фокусируется на прогнозах и «рецептах», на том, что можно и нужно делать. Начинается она с обсуждения отношений между крупными странами и новых принципов этих отношений. Далее я предлагаю рекомендации по поводу более эффективного решения глобальных и региональных проблем. А в завершение высказываю свои соображения о том, как следует себя вести, что делать и чего не делать США, которые сейчас являются и в обозримом будущем останутся страной с наибольшим потенциалом влияния на международные отношения.

9. Вопреки Фукидиду

Сегодняшняя внешняя политика должна опираться на согласованные усилия по ликвидации соперничества крупных стран, по устранению конкуренции между ними и, прежде всего, по снижению вероятности нового обострения ситуации, когда конфликты вновь могут стать доминирующей чертой международной системы. Решать такую задачу необходимо по следующим причинам. Во-первых, любое ухудшение отношений между крупными странами чревато колоссальными издержками, даже если оно не приводит к прямому вооруженному конфликту, и грозит совершенно непомерными расходами, если упомянутый конфликт все же вспыхнет. Во-вторых, враждебные отношения между крупными странами станут серьезным отвлекающим фактором, который значительно затруднит совместную деятельность по преодолению многочисленных глобальных и региональных проблем, с которыми сталкивается мир.

Избежать трений и конфликтов будет нелегко; как писал Фукидид, соперничество между господствующей державой и крепнувшим конкурентом есть естественное развитие международных отношений^{[166][167]}. Любые усилия по предотвращению значительного ухудшения отношений между ведущими странами должны быть обусловлены их готовностью к сотрудничеству. Стремление избегать конфронтации любой ценой ведет к политике умиротворения, которая лишь подпитывает амбиции конкурента и вынуждает другие страны либо примыкать к нему, либо развивать собственный потенциал, дабы лучше заботиться о собственной безопасности. Итогом такого развития будет либо порядок,

основанный на неприемлемых условиях (по сути, условиях, диктуемых самыми агрессивными и сильными державами), либо нарастание беспорядка.

Далее мы будем говорить преимущественно об отношениях США с Китаем и Россией, двумя важнейшими противниками Америки. (Имеются и другие враждебные силы, включая Северную Корею, Иран и ряд террористических группировок, но, при всей значительности исходящей от них угрозы, это локальные по масштабу и охвату вызовы. Существуют также иные «определяющие пары», отношения которых могут разладиться: Евросоюз и Россия, Китай и Япония, Китай и Индия; о таких парах речь пойдет в главе, посвященной региональному сотрудничеству. Вероятно, этим взаимоотношениям будет полезен тот курс действий, который предлагается в настоящей главе.) Задача Соединенных Штатов Америки при формировании отношений как с Китаем, так и с Россией состоит в том, чтобы воздерживаться от поступков, способных привести к новой холодной войне или к еще худшему результату, не порождая конфронтации, которая исключит даже выборочное и крайне желательное сотрудничество в преодолении глобальных и региональных вызовов.

Успех в достижении этой цели нельзя считать подвигом. В какой-то мере это будет дипломатический аналог продевания нитки в иголку. С одной стороны, придется справляться с соблазном думать, будто принуждение или агрессия гарантируют нужный результат. Россия и Китай уделяют наипривлекательное внимание своим «ближним окрестностям»: соответственно, европейским странам на западе и Южно-Китайскому и Восточно-Китайскому морям. Следует всемерно противодействовать применению силы и односторонним шагам, направленным на изменение территориального статус-кво, а в случае провала политики сдерживания реагировать на такие шаги с учетом местных политических и военных реалий. От Америки потребуются не просто сохранять накопленные силы, но поддерживать активное военное присутствие в регионах и укреплять связи с соседями Китая и России.

Эти две державы должны осознавать, что США обладают волей и способностью реагировать на любые их региональные действия. Очевидно, что сдерживание предпочтительнее прямого вмешательства. Однако политика сдерживания вовсе не означает, что правительство (в нашем случае правительство США) отказывается защищать свои интересы. Эта политика подразумевает размещение вооруженных контингентов поблизости от районов, на которые могут претендовать или против которых могут выступить Китай и Россия (или в самих таких районах); следовательно, нужно увеличивать численность сухопутных и воздушных сил США в Европе и в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Применительно к России США также должны быть готовы к наличию своего рода «серой зоны», где агрессия осуществляется иррегулярными силами и вооруженными местными жителями (восток Украины). Данная тактика вряд ли требует применения статьи 5 устава НАТО об общей обороне, но угрожает стабильности мира; нужны оружие, разведывательная деятельность и подготовка местных сил, чтобы члены НАТО, соседствующие с Россией, могли справиться с подобными вызовами, если те актуализируются ^{[168][169]}.

Присутствие может быть дополнительно усилено за счет регулярного направления в регионы сменного контингента и частых совместных военных учений. Подобная деятельность вдобавок подчеркивает вашу заботу о союзниках, тем самым обнадеживая друзей и партнеров и уведомляя реальных и потенциальных врагов о необходимости соблюдать осмотрительность. Важно, чтобы все реализовывалось в конкретном регионе и только с применением обычных вооруженных сил, поскольку США вряд ли хотят поставить себя в такое положение, когда единственным ответом на вызов будет эскалация конфликта в форме географического распространения кризиса, расширения списка применяемого оружия или признания результатов успешной агрессии. Текущие действия США в тех регионах, которые были обозначены выше, начинают соответствовать принципам, которые я формулирую на этих страницах.

Мне представляется важным кое-что пояснить. Я не ратую за доктрину сдерживания наподобие той, что определяла внешнюю политику США в годы холодной войны и

побуждала противодействовать любым шагам Советского Союза по расширению своего влияния. Я не считаю, будто Китай или Россия (вопреки советскому «наследию») подчиняются идеологическим или геополитическим императивам и стремятся максимально, неограниченно расширять зону своего контроля и влияния. Поведение России на Украине, сколь бы прискорбным оно ни было, не является первым шагом на пути к мировому господству; то же самое касается поведения Китая в Южно-Китайском море. Скорее каждая из этих стран руководствуется политическими (националистическими) мотивами и соображениями безопасности, которые, при всех их мнимой «безразмерности», вполне возможно реализовать, то есть ими можно управлять и направлять. Лишнее подтверждение того, что по отношению к этим двум странам лучше всего подходит политика, которую наиболее корректно описать как «интеграцию»^[170]. Она подразумевает вовлечение этих стран в региональный и общий миропорядок через участие в процессе определения сути легитимности и через «хеджирование», заставляя осознать, что их действия не принесут выгоды и обернутся немалыми убытками, если они продолжают вести себя нелегитимно в глазах США и союзников Америки. Другими словами, военные приготовления и демонстрации силы необходимы, но их одних недостаточно. США не нужно создавать впечатление, будто конфронтация и конфликты неизбежны. Посему полезно пропагандировать и, где это возможно, укреплять сотрудничество, которое можно охарактеризовать как дипломатическую и экономическую взаимозависимость.

Дипломатическая взаимозависимость представляет собой способ убедить другие страны в том, что они должны участвовать в построении и поддержании общемирового и регионального миропорядка, то есть в определении того, что может и должно считаться легитимным, и в соблюдении этой легитимности на практике. Это форма геополитической интеграции. Отчасти она схожа с предложением, сделанным Китаю несколько лет назад, стать «ответственным держателем акций»^[171]; в Китае, к слову, многие восприняли это предложение как фактическое требование подчиниться миропорядку, сконструированному США. Задача состоит в том, чтобы два правительства вместе разрабатывали правила и механизмы, определяющие легитимность действий. А цели должны быть реалистичными и конкретными.

Для этого потребуются консультации, более частые и более творческие, чем постепенно обюрокрачивающийся «Стратегический и экономический диалог», стартовавший в 2009 году (с тех пор он ежегодно фигурирует в календарях руководителей Государственного департамента США и министерства финансов, равно как и в календарях их китайских коллег). Понадобится также сознательно избегать так называемой «увязанности проблем», как говаривали в годы холодной войны, то есть такого политического подхода, когда сотрудничество в одной области (скажем, экономической) намеренно увязывается с сотрудничеством (или хотя бы с отсутствием конкуренции) в других областях. Тогда думали, что такая тактика обеспечивает сторонам рычаги влияния. Это, конечно, не тактика из разряда «все или ничего», но близкая к ней. Я же предлагаю, пожалуй, нечто принципиально иное: признать целью дипломатии сохранение и даже расширение сфер сотрудничества в условиях неизбежных разногласий. Разумеется, здесь велика опасность накопления разногласий, которые способны поставить под сомнение сами основы отношений, но принцип взаимодействия должен сводиться к поддержке существующих форм сотрудничества (и развивать новые формы), даже пускай страны ссорятся – в конце концов, последнее время от времени неизбежно.

Необходимость избегать «увязанности проблем» накладывает ограничения на применения санкций в качестве инструмента внешней политики. Если вводить санкции против России или Китая в ответ на какие-то действия с их стороны, признанные нелегитимными, эти санкции следует максимально сузить, чтобы не пострадали отношения целиком и не был утрачен шанс на выборочное сотрудничество. Хорошая новость заключается в том, что санкции все чаще удается адаптировать таким образом, чтобы они оказались разумными и целенаправленными. Еще важно, чтобы всякую санкцию легко

можно было бы изменить или отменить, если того потребуют обстоятельства. Добавлю сюда два замечания. Санкции слишком просто превращаются в инструмент выбора «безопасного» третьего способа поведения, считая первым бездействие, а вторым использование военной силы. Однако история свидетельствует о том, что сами по себе санкции редко приносят пользу. Вдобавок не исключено, что у них обнаружится целый ряд непреднамеренных и нежелательных последствий, в том числе нанесение ущерба гражданскому населению и укрепление власти авторитарных правительств. Во-вторых, для США важно проявлять осторожность и не превращать санкции в значимый источник трений с друзьями и союзниками, которые по тем или иным причинам отказываются одобрять все, чего желает Конгресс или исполнительная власть Америки. Санкции должны применяться для причинения урона целевой стране при условии, что они не вредят другим отношениям^[172].

Всеобъемлющий подход к отношениям с крупными странами, которые могут сделаться нашими противниками, требует также иных усилий, делающих данную нежелательную возможность менее вероятной. Дипломатическая взаимозависимость должна подкрепляться экономическим партнерством. Это означает, что Китай и Россия должны активно вовлекаться в сохранение или даже расширение двусторонних экономических связей с США (торговля, инвестиции, обмен технологиями и т. д.) и участвовать в обеспечении мировой и региональной стабильности, которая гарантирует создание благоприятных условий для экономического роста. Цель заключается в том, чтобы побудить обе страны не совершать поступков, которые угрожают нарушить статус-кво, служащий общим интересам. В идеале их будет удерживать от опрометчивых шагов экономический ущерб, который они понесут (например, из-за санкций), если поведут себя плохо.

При этом с американской стороны нужна сдержанность иного рода. В фокусе внимания при формировании отношений с Китаем и с Россией должна находиться их внешняя политика, а никак не внутренняя. Чрезмерное внимание к внутренней политике этих стран вряд ли будет способствовать исправлению последней, зато почти наверняка повлияет на восприятие ими Соединенных Штатов Америки и на отношения с США. Америка вправе превозносить собственный путь развития и критиковать других за нарушения прав человека в каком бы то ни было масштабе, но надо помнить, что мы не располагаем влиянием на эти страны и не может позволить себе роскошь фокусироваться на подобном при выстраивании отношений.

Кроме того, США необходимо проявлять более традиционную внешнеполитическую сдержанность. Шаги по принятию Украины и Грузии в НАТО нужно приостановить. Обе названных страны не соответствуют требованиям устава НАТО, а суэта вокруг них еще больше отчуждает и провоцирует Россию, заодно налагая на США военные обязательства, которые Америка не в состоянии выполнить. Пожалуй, США и НАТО стоило бы сосредоточиться на выполнении текущих обязательств, а не брать на себя все новые и новые. Еще следует изучить возможности по восстановлению контроля над вооружениями в отношениях с Россией. Что касается Китая, у США есть собственный интерес к тому, чтобы умерить пыл всех претендентов на спорные острова и морские воды; надо вынудить данные страны не предпринимать односторонних действий, способных вызвать кризис.

Следует честно признать, что нет ни малейшей гарантии, что любая американская позиция по отношению к Китаю и России принесет желаемый эффект. Немаловажным фактором, причем частично выходящим за рамки американского влияния, будут траектории внутреннего развития обеих стран – и способы, какими их лидеры станут решать соответствующие проблемы. России Владимира Путина предстоит принять важные решения: прежде всего определиться, хочет ли она и дальше считаться агрессором, который полагается на использование военной силы для проецирования своего влияния вовне, или готова стать частью международного общества. Ей также нужно осознать, желает ли она и впредь оставаться «одномерной», зависимой от добычи нефти и газа, или готова модернизироваться по всем направлениям, сократить вмешательство правительства в экономику и теснее интегрироваться в общемировые процессы. Тенденции последнего

времени не обнадеживают, но у США нет причин отворачиваться от России, учитывая ее важность и возможность хотя бы немного изменить ее поведение.

В случае Китая даже краткий список задач китайского все более централизованного руководства предусматривает исправление перекоса с чрезмерной зависимостью от экспорта в пользу наращивания внутреннего спроса, сокращение избыточных мощностей и ликвидацию спекулятивных пузырей в нескольких секторах экономики, борьбу с коррупцией, решение проблемы старения населения и противодействие изменениям климата и загрязнению окружающей среды. Реальность такова, что будущее наверняка обернется замедлением стремительного экономического роста^[173]. Китайские лидеры хотят пользоваться благами и преимуществами современной экономики, но не желают допускать появления у себя одного из необходимых условий ее существования – открытого общества. Более агрессивная внешняя политика способна породить новый источник политической легитимности, подвергнув при этом риску торговые и инвестиционные возможности. Как именно китайские лидеры справятся с этим вызовом, будет иметь большое значение для Китая и для всего мира.

10. Мировой порядок 2.0

В значительной степени дальнейшее развитие мира будет зависеть от того, смогут ли ведущие державы современной эпохи выработать общий подход (или, по крайней мере, согласовать подходы) к пониманию легитимности и ее составляющих. Как и ранее, легитимность есть и содержание, и процесс. Основной подход к легитимности и, как следствие, подход к миропорядку должен учитывать традиционную, если угодно, классическую трактовку суверенитета, которая подлежит видоизменению с учетом вызовов и угроз новой эпохи. Государственный суверенитет должен оставаться в основании глобального миропорядка. Как неоднократно доказывало двадцатое столетие и как показали недавние события на Украине, мир, в котором границы нарушаются посредством применения военной силы (а также, все чаще, за счет использования других инструментов, например, кибернетической агрессии) есть мир повышенной опасности и нестабильности.

Однако подхода к миропорядку, опирающегося на уважение государственного суверенитета, явно недостаточно. Традиционное восприятие миропорядка, обсуждающее лишь права и прерогативы государства, становится все менее адекватными и даже опасным. Текущая реальность, отягощенная глобализацией, такова, что с точки зрения ее последствий мало что в мире остается локальным по воздействию. Мир как таковой не следует путать с Лас-Вегасом: происходящее где-то редко остается известным только там. Едва ли не все на свете – туристы, террористы, мигранты и беженцы, электронная почта, оружие, вирусы, доллары и парниковые газы – перемещается по множеству «транспортёров», разбросанных по планете глобализацией, и достигает самых отдаленных уголков земного шара. Многие из того, что исторически считалось внутренним делом, скрытым от посторонних глаз и имевшим место на территории суверенной страны, в настоящее время становится потенциально всемирным по своим масштабам и последствиям. А потому мы больше не можем позволить себе роскошь рассматривать все происходящее в другой стране как запретное.

Отсюда вытекает отказ не только от традиционного мышления, но и от осмысления основных политических и интеллектуальных вызовов международной системе, в которой доминирует государственный суверенитет. Традиционное мышление заключается в том, что суверенитет практически возведен в абсолют и что действия в пределах границ страны считаются прерогативой ее правительства. Важное (но разделяемое далеко не всеми) исключение из этого правила – это права человека и возможность того, что отдельные правительства, необоснованно ограничивающие доступ к этим правам, рискуют утратить ряд гарантий суверенности, которыми обычно располагают правительства и государства. В этом состоит суть доктрины «ответственности по защите» (R2P).

Я же предлагаю нечто принципиально иное: необходимо обсудить, принять и соблюдать такое определение легитимности, которое охватывало бы не только права, но и обязанности

суверенных государств по отношению к другим правительствам и странам. Мир слишком мал и слишком взаимосвязан для того, чтобы национальные границы служили прикрытием для деятельности, которая по определению может негативно сказаться на тех, кто проживает вне этих границ. В моей терминологии речь о «суверенных обязанностях».

Понятие суверенной обязанности должно определять наше отношение к легитимности на современном этапе развития международных отношений. Поясню: суверенная обязанность принципиально отличается от понятия «суверенитет как ответственность», подразумевающего ответственность правительства перед гражданами страны – например, в случае, когда оно не в состоянии обеспечивать обещанную защиту, как бывает при задействовании механизма R2P^[174]. Неудивительно, что на данный механизм посматривают косо, с тревогой и подозрением, многие правительства, которые опасаются, что его возможно использовать против них по желанию стороны, придерживающейся враждебных намерений. Также можно сослаться на него (как сделал Владимир Путин, якобы действуя от имени этнических русских, проживающих на Украине) в качестве оправдания для вмешательства во внутренние дела другой страны^[175]. Подобное толкование возвращает нас в давние времена до Вестфальского договора. Даже сторонники R2P согласятся с тем, что механизм отнимает долю государственного суверенитета; кардинальное различие между сторонниками и критиками механизма заключается в их готовности (или нежелании) мириться с этим фактом – более конкретно, в готовности признавать, какими будут условия легитимного вмешательства и какой орган должен его санкционировать.

Повторюсь, суверенная обязанность есть нечто совершенно иное. Речь идет об обязанностях правительства перед другими правительствами и, через них, перед гражданами других стран. Два понятия – суверенитет как ответственность и суверенная обязанность – восходят к противоположным, нередко конкурирующим между собой традициям американской внешней политики. Первая – творение школы, которую корректно назвать идеалистической, или вильсоновской, школой, в честь президента Вудро Вильсона: он отстаивал права и свободы во всем мире в годы после Первой мировой войны, часто декларируя, что формирование внутренних условий развития и самой природы других обществ является главной целью Америки. К примеру, речь может идти о защите прав человека, о продвижении демократии или о предотвращении человеческих страданий. Эта философия находила свое воплощение в президентствах Джимми Картера, Рональда Рейгана и Джорджа Буша-старшего. Современные приверженцы такого мышления встречаются в обеих американских политических партиях; к слову, американские внешнеполитические дебаты все чаще ведутся не только между демократами и республиканцами, но и внутри партийных кругов.

Другая доминирующая внешнеполитическая традиция, как правило, характеризуется как прагматизм или реализм. Внешнеполитический реализм (не путать с реализмом международных отношений, который утверждает, что страны неизбежно конкурируют за ресурсы и власть, уничтожая друг друга) обыкновенно ассоциируется с такими президентами, как Ричард Никсон и Джордж Буш-младший. В этой политике акцент делается не на природе другого общества (или действиях в пределах его границ), а на том, что это общество делает на международной арене, за пределами своих границ.

Имеются также другие внешнеполитические вызовы, которые приходится преодолевать, например, отстаивание приоритетности внешней политики перед внутренней (классическое противостояние оружия и хлеба); или вопрос о том, как именно страна должна проводить свою внешнюю политику, насколько самостоятельно (в одностороннем порядке) и насколько совместно (на многосторонней основе); сакраментальный вопрос о том, как лучше сочетать между собой различные инструменты, составляющие «боезапас» политики национальной безопасности; или вопрос о том, как идти проложенным внешнеполитическим курсом, который подразумевает прежде всего баланс между законодательной и исполнительной ветвями власти. Впрочем, конфликт между идеалистической и реалистической школами

обычно оказывается наиболее заметной и постоянной линией внешнеполитического разлома, и это понятно: ведь спор ведется из-за того, чего США пытаются добиться от мира.

Некоторые будут утверждать, что изложенная здесь теория вводит в заблуждение, что успешная внешняя политика должна добиваться того и другого, должна пытаться формировать внутренние условия жизни прочих стран и их внешнюю политику. Это верно в теории, но едва ли осуществимо на практике. Всегда приходится делать выбор. Администрация Джорджа Буша-старшего сделала такой выбор после того, как китайское правительство расправилось с протестующими на площади Тяньаньмэнь в 1989 году. Тогда президент решил, что суровые действия против Китая будут контрпродуктивными, причем отчасти учитывались остальные вопросы двустороннего сотрудничества. Но другой президент мог бы решить иначе – и получить иные результаты.

Свежим примером неизбежного компромисса может выступить Египет. Администрация Обамы критиковала президента Египта Ас-Сиси по многим поводам, в основном из-за преследования правительством политических оппонентов, связанных с «Братьями-мусульманами». Одновременно поддержка Египта рассматривалась как критически важное условие региональной программы по борьбе с терроризмом, стабилизации Ливии и налаживанию прочных добрососедских отношений с Израилем. К тому же отсутствовала уверенность в том, что давление на правительство Египта вынудит президента смягчить внутреннюю политику, и никто не мог предугадать, окажется ли лучше новое правительство, если сместить нынешнее. В результате Америка проводила политику, которая варьировалась от реальных дел в области поддержки и сотрудничества до символических критических жестов (скажем, отказ в поставке определенных типов вооружения).

Найдутся и те, кто заявит, что выбор между реализмом и вильсоновским идеализмом неверен по следующей причине: демократические страны с большей вероятностью должны и будут проводить более мирную внешнюю политику. С их точки зрения, США надлежит содействовать распространению демократии и соблюдению прав человека как «нормативам жизни» (ведь американцы верят, что политическая свобода является неотъемлемой частью человеческого достоинства и, следовательно, необходима), а также в силу «инструментальности» этих факторов (они-де непременно побудят другие режимы проводить более умеренную и конструктивную внешнюю политику)^[176].

Действительно, по-настоящему демократические страны стремятся сохранять мир в своих отношениях с другими; это обстоятельство служит сторонникам «демократического сообщества» неким *raison d'être*. Но беда в том, что устанавливать демократию на словах гораздо легче, чем на деле. Не всякое общество созрело для демократии. Многие необходимые предпосылки – от образованности населения и наличия крепкого среднего класса до развитого гражданского общества, культуры терпимости и светского государства – зачастую отсутствуют, а создать их непросто.^[177]

Вдобавок следует постоянно помнить о том, что стороннее вмешательство, как правило, является исходно ограниченным: вы немного можете сделать для того, чтобы стимулировать демократизацию. Да, история знает относительно успешные примеры, от Германии и Японии после Второй мировой войны до Южной Кореи и Чили, тщетные американские усилия в Ираке и Афганистане, где многолетняя оккупация так и не позволила создать политические системы, приближенные к функционирующим демократиям, заставляют быть скромнее и проявлять осторожность. События последних лет на Ближнем Востоке убедили нас, увы, что альтернативой ущербной политической системе вполне может оказаться еще более ущербная политическая система.

Неполная – или, как выражается Фарид Закария, «нелиберальная» – демократия может представлять опасность как для тех, кто проживает в такой стране, так и для других стран^[178]. Неполные демократии наподобие России, Ирана или Турции обладают рядом признаков зрелости, но нельзя утверждать, что мы обнаружим у них исчерпывающий список атрибутов полных демократий (или хотя бы большинство этих атрибутов). Выборы, которые

проводятся в условиях, когда оппозиционерам запрещают выдвигать свои кандидатуры или отказывают в равном доступе к средствам массовой информации и ресурсам, а также в возможности самоорганизации, или когда тем или иным образом манипулируют избирательным процессом, придают некоторым странам видимость демократии, но на самом деле до подлинной демократии там очень далеко. Система сдержек и противовесов применительно к концентрации власти в таких странах, как правило, работает со сбоями – или вообще отсутствует. Потому нередки случаи разжигания популизма и национализма для мобилизации поддержки большинства, для преследования меньшинств, для одобрения авантюры за рубежом и т. д.

При этом внешняя политика (вообще государственная политика, если уж на то пошло) предполагает необходимость выявления и соблюдения приоритетов. Управлять – значит выбирать. Трудно заручиться поддержкой действий правительства по какому-либо вопросу международной политики, если одновременно это правительство критикуют (или подвергают санкциям) за действия в пределах национальных границ. Данное замечание касается всех авторитарных стран Ближнего Востока, равно как и России с Китаем.

Разумеется, в перечисленном нет ничего сугубо американского – все на свете правительства вынуждены определять собственные внешнеполитические приоритеты. Зато сугубо американским является наследие вильсоновской традиции, вытекающая из него интенсивность дебатов – и последствия глобальной роли и влияния США на мир.

Важно подчеркнуть, что изложенные выше соображения по поводу суверенных обязанностей предполагают уважение к государственному суверенитету. Суверенитет должен оставаться основой международного порядка. До Вестфальского договора никто не помышлял о примирении. Нам совершенно ни к чему возвращаться в эпоху, когда происходили постоянные вмешательства одних государств или группировок в дела других. Еще важнее избегать попыток захвата или завоевания территорий. Следовательно, требуется поддерживать баланс сил в мировом и региональном масштабах. Цель поддержания баланса сил состоит в том, чтобы сохранять и укреплять элементы, лучше всего соответствующие «порядку суверенитетов»: отстаивать реальную автономию деятельности правительств, соблюдать установленные границы и безоговорочно следовать принципу, гласящему, что они не должны изменяться посредством применения военной силы или иных форм принуждения. Такое определение легитимности и такой подход к международным отношениям можно обозначить как мировой порядок версии 1.0.

На страницах данной книги я провожу мысль о том, что толкование миропорядка нужно расширить и адаптировать с учетом реалий современного мира, изобилующего взаимосвязями. Теперь цель сотрудничества должна заключаться в достижении согласия по поводу более широкой трактовки суверенитета, включающей в себя обязанности государств. Назовем это мировым порядком версии 2.0.

Концепция суверенных обязанностей явно проистекает из политического реализма. Но сам политический реализм, с его акцентом на отношениях между крупными странами, попросту слишком узок для мира, в котором воздействуют друг на друга общие и региональные проблемы и в котором активно развиваются всевозможные негосударственные структуры. Соперничество между крупными державами долго являлось движущей силой истории, но в нынешнем столетии все изменилось. Можно сказать иначе: концепция суверенных обязанностей отражает развитие политического реализма в тот период времени, когда глобализация оказывает мощное влияние на ход истории и на интересы отдельных стран. Суверенные обязанности – это реализм, обновленный и адаптированный к требованиям глобальной эпохи.

Как отмечалось выше, отдельные элементы традиционного миропорядка сохраняются в мире, основанном на принципе суверенных обязанностей. Во-первых, это уважение национальных границ и обязательство не применять военную силу или другие способы принуждения для их изменения. Данный принцип на словах поддерживает большинство правительств, однако на практике он не является абсолютным. Когда эта норма нарушается,

возникает сопротивление, принимающее форму физического (как было, когда Саддам Хусейн вторгся в Кувейт) или финансового (когда Россия аннексировала Крым) воздействия. Нет возможности, разумеется, достичь единодушного согласия относительно ответных мер или санкций, но имеется немалая вероятность того, что отказ от приобретения территорий силой станет общепринятой нормой и будет соблюдаться на практике в большинстве, пускай даже не в 100 процентах случаев.

Вторым элементом классического, традиционного миропорядка, который необходимо учитывать, является представление о том, что правительства обладают определенной свободой действий в пределах своих границ. Былую «вольницу» ограничивают ныне Всеобщая декларация прав человека и конвенция о геноциде. Кроме того, принята и получила широкое признание доктрина «ответственности по защите». Впрочем, часто приходится гадать, когда (и как именно) скажутся упомянутые ограничения. Например, что можно считать приемлемым для конкретного правительства, которое озабочено поддержанием внутреннего порядка и обеспечением безопасности граждан, и в какой момент, так сказать, пересекается черта и забота перерождается в репрессии, несовместимые с концепцией суверенных обязанностей? Кому судить? Как реагировать?

Суровая правда заключается в том, что абстрактного, оторванного от практики ответа на такие вопросы не существует. Попытка дать подобный ответ, скорее всего, не просто провалится, но подвергнет сомнению саму исходную идею доктрины R2P. После интервенции в Ливии многие страны вряд ли захотят присоединиться к доктрине R2P даже теоретически, если, например, объявить о референдуме. Разумнее будет исходить из того, что такая доктрина имеется, и проводить мировые или региональные саммиты всякий раз, когда будет возникать ситуация, угрожающая благополучию населения из-за действий или бездействия некоего правительства. Перефразируя старую шутку насчет французского интеллектуала (это тот, кто рассказывает вам, почему что-то не может работать в принципе, хотя оно отлично работает на практике), иногда полезнее попытаться решить проблему практически, а не отталкиваться от теории. При прочих равных условиях региональные структуры могут оказаться эффективнее общемировых для решения таких проблем, поскольку на местном уровне государства больше заинтересованы в ликвидации кризиса, чреватого массовым бегством населения. Вдобавок регионализация позволяет постепенно уменьшать значимость политики крупных держав. При этом, как показывает пример Ближнего Востока, уповать на региональный подход как на панацею для предотвращения или прекращения массовых страданий гражданского населения и геноцида бессмысленно, ведь деятельность региональных структур может тормозиться разногласиями или организационной слабостью. Отсюда следует, что в каждом случае понадобится индивидуальный подход; здесь нет и не может быть единых правил.

Хотелось бы кое-что добавить. Если США или любая другая страна призывают к интервенции и осуществляют вмешательство в рамках доктрины R2P, необходимо ограничиваться только гуманитарным вмешательством. Это заложено в природу концепции суверенных обязанностей. Иначе будет как в Ливии, где смена режима, замаскированная под реализацию механизма R2P, опорочила саму идею. Если по какой-то причине потребуются смена правящего режима, об этом нужно говорить публично и добиваться этого отдельно от реализации доктрины R2P, пускай мотивы смены режима будут частично или полностью гуманитарными.

Достигнуть согласия относительно сохранения значимости самоопределения тоже будет непросто. Невозможно согласовать разнообразие позиций вокруг какой-либо конкретной формулы, определяющей отношение Соединенных Штатов Америки или другого государства ко всем ситуациям вообще. Для начала стоило бы внести поправки в концепцию самоопределения, ликвидировать ее историческую однобокость (в пользу того, кто добивается независимости) и признать, что государственность не только утверждается, но и одобряется. Одним из прецедентов, которые надлежит учитывать, являются Кэмп-Дэвидские соглашения 1978 года между Египтом и Израилем: по ним принцип самоопределения не

распространялся на палестинцев, но прямо говорилось, что «представители палестинского народа должны участвовать в переговорах по урегулированию палестинской проблемы во всем ее многообразии»^[179]. Тогда поддержка усилий, именуемых самоопределением, станет менее, если угодно, автоматической и вероятной, чем в эпоху деколонизации. Правительства согласятся рассматривать стремления к государственности в тех случаях, когда налицо исторические обоснования, убедительные подтверждения, соответствующая демонстрация желаний населения – и признаки жизнеспособности территории, включая потенциальную способность выполнять свои обязательства в качестве суверенного государственного образования. Следует также принимать во внимание жизнеспособность страны, которой предстоит лишиться части своей территории и части населения. При этом правительства обязуются консультироваться друг с другом до принятия окончательного решения.

По-видимому, удастся достигнуть более широкого международного согласия относительно неприемлемости терроризма, который выше мы определили как преднамеренное применение вооруженного насилия в отношении гражданских лиц и некомбатантов для достижения политических целей. Как отмечалось ранее, мир успел во многом отказаться от терпимости к террористам, даже если они вроде бы борются за правое дело. Международное сообщество решительно осуждает терроризм, а также санкционирует коллективные действия против террористов. Более того, можно утверждать, что по данному вопросу существует более широкий консенсус, чем по любой другой угрозе порядку; государства, по отдельности и вместе, не только вправе, но и должны преследовать и подавлять террористическую активность, а также эффективно воздействовать на те страны, что укрывают или иными способами поддерживают террористов. Можно даже сказать, что правительства сегодня обладают всеми юридическими и политическими полномочиями, необходимыми для нанесения ударов по террористам, будь то предупредительными, превентивными или реактивными, в соответствии со статьей 51 устава ООН (право государств на самооборону) и многочисленными резолюциями, принятыми Советом безопасности ООН. Важно то, чтобы правительства, ведя борьбу с терроризмом, преследовали только тех людей и те группировки, которые действительно являются террористическими, и чтобы это преследование проводилось в соответствии с правовыми и этическими нормами, подразумевая в том числе меры по защите мирных граждан.

Гораздо более спорным окажется вопрос о дальнейшем распространении и ужесточении нынешней нормы о нераспространении и неприменении оружия массового поражения. Важность данной нормы очевидна, поскольку применение ядерного оружия, в частности, сулит поистине разрушительные последствия. Существует также опасность того, что исходные материалы для разработки и само оружие могут попасть в руки террористов, и эта вероятность возрастает по мере того, как все большее число стран получает доступ к таким материалам и оружию, а также по мере увеличения объемов последнего. Думать, будто распространение такого оружия станет стабилизирующим фактором – значит предаваться опасным фантазиям.

Сегодня прилагаются усилия по недопущению «горизонтального распространения», но в первую очередь международная политика в этой сфере (прописанная в договоре о нераспространении ядерного оружия) состоит в том, чтобы остановить распространение как можно раньше, ограничивая доступ других стран к соответствующим технологиям, материалам и оружию. Случай Ирана свидетельствует о том, что мировое сообщество всерьез озабочено вопросом дальнейшего распространения ядерного оружия, пусть даже возникают разногласия, когда обсуждается, какие именно шаги следует предпринять для предотвращения распространения (дебатируются строгость санкций, запреты, саботаж и прочее). Проблема заключается в том, что правительства других стран все равно стремятся разрабатывать или приобретать ядерное оружие, если считают эту задачу приоритетной для себя. Вспомним Израиль, Индию, Пакистан и Северную Корею.

При этом почти нет консенсуса применительно к реакции мирового сообщества на случаи нарушения договора о нераспространении. Не существует каких-либо значимых

международных норм (разве что укорят, что распространение не соответствует ДНЯО, причем укор будет бессмысленным, если конкретная страна не подписывала этот договор). Можно, конечно, просто признать факт и смириться. Именно так произошло в случае Израиля, Индии и Пакистана. Однако нужно далее препятствовать фактическому применению ядерного оружия и всячески снижать вероятность того, что такое оружие может попасть не в те руки. Иногда это означает предоставление конкретной стране ряда технологий, повышающих степень «управления и контроля», а также оперативную безопасность оружия и систем его доставки. Еще можно обмениваться разведывательными данными и использовать дипломатию, дабы не допускать перерастания локальных конфликтов в ядерное противостояние. При наличии открытой вражды политика сдерживания может реализовываться через обеспечение надлежащих ответных мер и публичного информирования о готовности прибегнуть к ним при необходимости. Можно разворачивать оборонительное вооружение (например, противоракетные системы); именно об этом договорились в июле 2016 года США и Южная Корея для противодействия нарастанию северокорейской ядерной угрозы^[180]. В таких ситуациях поддержка нераспространения заменяется на преодоление последствий распространения.

Впрочем, Северная Корея стоит особняком. В отличие от Израиля и Индии, по отношению к которым имеется уверенность в том, что они станут распоряжаться своим ядерным оружием ответственно, Северная Корея внушает страх своей непредсказуемостью. Вдобавок, в отличие от Пакистана, нет уверенности в том, что Северная Корея прошла «точку невозврата» в наращивании размеров своего арсенала. Поэтому в некоторых кругах до сих пор сохраняется надежда переубедить Северную Корею – или заставить ее принять ограничения на размер арсенала и средств доставки (или даже отказаться от ядерного оружия вообще). С моей точки зрения, эта надежда выглядит дипломатической фикцией, вдохновленной необоснованным оптимизмом, ведь лидеры Северной Кореи рассматривают свое ядерное оружие как важнейшую гарантию выживания режима. Они также считают ядерное оружие основным (возможно, единственным) рычагом давления на мировое сообщество. Весьма показательно то, что лидер Северной Кореи Ким Чен Ын в майском выступлении 2016 года назвал ядерное оружие своей страны фактором сдерживания^[181].

Альтернативой деятельному подходу (и сопутствующим, дополнительным дипломатическим усилиям по сокращению ядерного потенциала Северной Кореи и развертыванию противоракетных систем) видится согласие мириться с распространением ядерного оружия до тех пор, пока разведка не доложит, что такое оружие вот-вот будет применено или передано негосударственной структуре вроде террористической группировки. В таком случае возможен превентивный удар по источнику непосредственной угрозы. Но потребуются своевременное получение точных и достоверных разведанных, а также воля и средства для принятия соответствующих мер.

Как отмечалось выше, данная позиция пользуется определенной поддержкой в международном сообществе. Вероятно, будет невозможно заключить «теоретическое» официальное многостороннее соглашение о приемлемости таких действий, однако, как представляется, рано или поздно мир придет к пониманию обоснованности подобных действий, если удастся доказать, что угроза действительно реальная и неминуемая. Проведение консультаций такого рода заодно наметит Китаю о том, что бездействие по отношению к Северной Корее чревато малоприятными последствиями, и, возможно, тогда Китай начнет давить на Северную Корею, вынуждая ту свернуть свою ядерную программу. Вдобавок широкая реклама данной политики должна привлечь внимание КНДР и побудить Корею к осторожности, пускай даже ее лидеры никогда не признают ничего публично.

Другим вариантом для США будет заручиться международной поддержкой легитимности превентивных действий в рамках предотвращения распространения оружия массового поражения. Как обсуждалось выше, превентивное (в отличие от предупредительного) действие призвано устранить потенциальную, а не непосредственную угрозу. Указанное положение внесено в стратегию национальной безопасности,

опубликованную в сентябре 2002 года администрацией Джорджа Буша-младшего. В документе недвусмысленно сообщалось, что «в эпоху, когда враги цивилизации открыто и активно ведут поиск самых разрушительных технологий, Соединенные Штаты Америки не вправе бездействовать и ждать накопления угроз»^[182]. Превентивное вмешательство позволяет останавливать или замедлять ядерные программы еще до момента создания оружия, а при наличии такого оружия препятствует расширению ядерного арсенала и, что важнее, способствует уничтожению существующего оружия. Например, вредоносные вирусы, запущенные (как предполагается, американскими и израильскими хакерами) в компьютеры, управлявшие иранской программой обогачивания урана, тоже можно считать превентивным действием. То же самое относится к атаке обычными боеприпасами «подозрительных» объектов.

Заручиться единодушной международной поддержкой или хотя бы получить одобрение большинства в такой ситуации наверняка невозможно, поскольку против выступят те правительства, которые сочтут, что тем самым Америке выдается лицензия на нападение на страны-изгои вроде Северной Кореи или Ирана. Не уверен, кстати, что целесообразно добиваться названной цели; как отмечалось выше, мир частых превентивных атак был бы жестоким и опасным миром. США сами не захотят передавать такое право другим и не примут отказа в одобрении своих действий (об этом уже говорилось применительно к Ирану, но повторить, пожалуй, не помешает), если решат, что превентивный удар – наименьшее из возможных зол.

Как выясняется, имеются и другие проблемы с превентивным подходом, подразумевающим применение военной силы. Во-первых, нападение обязательно будет опираться на неполную и, не исключено, неточную информацию; история с мнимым иракским ОМУ служит тому подтверждением. Во-вторых, невозможно предугадать реальные результаты превентивного нападения, поскольку оружие массового поражения научились хорошо прятать и защищать. В-третьих, превентивное нападение будет актом войны, который, вероятно, обернется какими-либо ответными мерами. Именно «вероятно», а не «наверняка»: превентивные атаки Израиля – на иракский ядерный объект в 1981 году и на строящийся сирийский ядерный объект в 2007 году – не вызвали ответных мер. Но превентивное нападение на Северную Корею или Иран следует предпринимать только при условии, что мы готовы к одному или нескольким «ответам»; правда, в обоих случаях шансы ответного удара можно уменьшить, предупредив соответствующее правительство о том, что любой подобный удар повлечет за собой полноценную военную операцию.^[183]

В итоге мы имеем значительную на словах поддержку усилий по содействию нераспространению оружия массового поражения, но мало кто отваживается на военные действия для предотвращения распространения такого оружия, если оно происходит. Одобрение упреждающих мер перед лицом надвигающейся угрозы будет сильнее, если продемонстрировать, что такие меры обоснованы. Можно сказать, что ДНЯО, который ограничивает право на обладание ядерным оружием пятью странами (США, Великобритания, Франция, Россия и Китай), есть декларация о том, что другим странам владеть таким оружием запрещено. «Пятерка» не обладает эксклюзивным правом принимать меры против тех, кто не входит в ее состав, но владеет ядерным оружием или стремится к такому владению; вопрос о том, что она вправе делать и на каких условиях, является насущным и заслуживает скорейшего обсуждения. Вынесение этого вопроса на двусторонние и многосторонние переговоры оправдано не столько потому, что дискуссия сулит в перспективе заключение официального соглашения, сколько потому, что само обсуждение прояснит, какие именно обстоятельства могут считаться основанием для осуществления легитимных превентивных действий с точки зрения одного или нескольких правительств. Подобное прояснение может повлиять на Россию и Китай, убедить их в том, что они должны активнее работать с Ираном и Северной Кореей, чтобы США впредь не пришлось задумываться о превентивных действиях; вдобавок оно поможет сократить масштабы неодобрения мирового сообщества, если Америка (как наиболее вероятный

исполнитель «профилактического», упреждающего удара) станет действовать таким образом.

Изменение климата во многих отношениях выступает, если угодно, квинтэссенцией глобализации. Она отражает общую картину происходящего в мире, распространяется неравномерно (тут важно все, от повышения температуры до того, сколько людей проживает в областях, которым грозит затопление), но касается всех стран. Национальные границы ничего не значат. Налицо широкое, пусть не всеобщее согласие относительно того, что изменение климата представляет собой реальную угрозу, в значительной степени спровоцированную деятельностью человека, и оно грозит будущему планеты и ее обитателей. Однако стоит перейти к обсуждению того, что и кем должно быть сделано, и сразу возникают разногласия.

В теории изменение климата отлично вписывается в рамки концепции суверенных обязанностей, поскольку действия любой страны в пределах своих границ по борьбе с выбросами углекислого газа сказываются на «самочувствии» всего мира. Иными словами, изменение климата есть кумулятивное следствие локальной деятельности. Тем самым оно принципиально отличается, скажем, от загрязнения воздуха или воды, которые во многом оказываются локальными следствиями локальной деятельности.

Проблема заключается в определении «доли» каждой страны в борьбе с изменениями климата – либо за счет сокращения собственных выбросов углекислого газа, либо за счет помощи другим в той же области (или за счет комбинации первого и второго). Как обсуждалось выше, попытки установить глобальные предельные уровни, распределить национальные квоты и ввести штрафы за выбросы углекислого газа неизменно наталкивались и наталкиваются на сопротивление. Но Парижская конференция 2015 года продемонстрировала реалистический и даже творческий подход. На ней декларировали общую цель – свести к минимуму изменения климата (через определение максимального порога повышения температуры атмосферы), но страны не узнали своей конкретной доли в деятельности, необходимой для достижения этой цели. Участие горячо приветствовалось, но не являлось обязательным. Более того, было достигнуто соглашение, что каждая страна обязана установить для себя амбициозную, по собственным меркам, но достижимую цель по снижению выбросов углекислого газа (или сокращению объемов роста производства), а затем делать все возможное для достижения поставленной цели. Отдельные усилия, отдельные намерения – но это шаг к реализации концепции суверенных обязанностей. Нужно предусмотреть определенные стимулы (от финансирования до обмена технологиями) для оказания помощи конкретным странам в достижении поставленных целей. Также следует уделять большее внимание (и выделять больше ресурсов) помощи в адаптации к тем последствиям изменения климата, которые уже состоялись или могут состояться. Такое поведение должно стать суверенной обязанностью богатых стран, которые на протяжении десятилетий своим развитием способствовали изменениям климата. Еще нужно предусмотреть меры воздействия (например, санкции) против правительств, которые продолжают вести себя безответственно.

Киберпространство во многих отношениях является новейшей сферой международной деятельности, и, как часто бывает, все осложняется наличием дублирования функций и сотрудничества на фоне разногласий и потенциальных конфликтов. Беда в том, что ряд разновидностей деятельности в киберпространстве безусловно полезен и никак не связан с вопросами обеспечения национальной безопасности, но ряд других практик имеет непосредственное отношение к внешней политике, разведке, обеспечению конкурентоспособности и так далее. Цель должна заключаться в создании международных механизмов – «режимов» на академическом жаргоне, – которые поощряли бы определенные виды использования киберпространства и препятствовали иным, откровенно вредоносным. Правительства нужно обязать действовать в соответствии с этими «режимами» и делать все, что в их силах, чтобы помешать тем гражданам, которые идут в киберпространство с дурными намерениями.

Каким может и должен быть типовой «режим» киберпространства? Необходимо прописать нормы поведения, допустимого при обычных условиях и в конкретных контекстах, а также нормы поведения, подпадающие под запрет. В идеале всеобщая договоренность по использованию киберпространства должна воплотиться в появление единой интегрированной системы, ограничить возможности правительств по ограничению свободного обмена информацией и общения, запретить коммерческий шпионаж и воровство интеллектуальной собственности, а также существенно сократить шансы на вмешательство через киберпространство в мирное время в работу гражданских и военных систем, «завязанных» на это киберпространство (таковы в настоящее время практически все системы). Предположительно, допустим шпионаж, направленный на государственную деятельность. Исключения должны подразумевать кибератаки на несанкционированные ядерные программы и на деятельность террористических группировок. А к списку законов войны можно добавить «кибернетическое измерение»: что считается приемлемым использованием киберпространства в военное время, а что нет, учитывая воздействие принятых мер на гражданское население. Можно также представить себе обсуждение реакции на поведение в киберпространстве, нарушающее достигнутые договоренности ^[184].

Правительства окажутся обязанными не просто избегать осуществления запрещенной деятельности, но и делать все, что в их силах, чтобы другие структуры не могли осуществлять эту деятельность с их территории. Это своего рода «кибернетический аналог» борьбы с терроризмом: от правительств будут ждать, что они не только станут стремиться к соблюдению достигнутых договоренностей, но и будут стараться, чтобы никакая третья сила не вела запрещенных действий с их территории и чтобы всякий, кого застигнут за такими действиями, понес заслуженное наказание. Достижение даже ограниченного консенсуса по любому из этих пунктов потребует немалых усилий, равно как и согласование того, какие исключения, если таковые возникают, должны допускаться и что следует делать в случае нарушения условий соглашения. Тем не менее сегодня мы находимся в начале пути к выяснению того, какими должны быть правила, регулирующие использование новых технологий, а потому пока следует сосредоточиться на разработке и обеспечении соблюдения (даже без формального их принятия) правил поведения для суверенных правительств. Консультации с участием представителей государственных органов, компаний и НКО позволят, как мне думается, добиться на данном этапе большего, чем официальные межправительственные встречи.

Что касается здравоохранения, здесь мы сталкиваемся с другим комплексом проблем. Почти повсеместно признается, что в глобализованном мире вспышка инфекционного заболевания в одной стране способна очень быстро превратиться в серьезную угрозу здоровью граждан других странах. Именно это произошло с эпидемиями ТОРС (атипичной пневмонии) и вируса Эбола. Пандемии, чреватые гибелью миллионов людей, отнюдь не являются научной фантастикой. Необходимо определиться с тем, чего население ожидает от правительств, то есть определить, каковы обязательства суверенных государств в этой области. На самом деле здесь концепция суверенных обязанностей уже, по сути, применяется. Речь об обязанности выявлять вспышки инфекционных заболеваний, уведомлять о них другие страны мира и принимать меры (или просить помощи) для борьбы с этими заболеваниями. Задача состоит в том, чтобы обеспечить правительства и Всемирную организацию здравоохранения потенциалом для такой борьбы; следовательно, может понадобиться техническая и финансовая помощь ^[185]. А для оказания давления на тех, кто станет отказываться от своих обязанностей, потребуется «называть и стыдить» (что сократит приток туристов, отпугнет бизнес и потому может рассматриваться как фактическое введение санкций).

Суверенные обязанности совершенно иначе проявляются в экономической сфере, поскольку необходимость поддержания жизнеспособности национальной валюты, обеспечение адекватности финансовых резервов, ведение честной статистики, борьба с коррупцией, уважение контрактного права, расширение торговли и создание условий,

которые будут способствовать привлечению инвестиций, побуждают правительства действовать ответственно без какого бы то ни было чувства долга перед другими. По существу, обязательство, каким бы оно ни было, дается прежде всего собственным гражданам, которые нуждаются в сильной (или хотя бы устойчивой), гарантирующей достойный уровень жизни и перспективу лучшего будущего. Иными словами, налицо не просто суверенная обязанность привлекать инвестиции и держать под контролем бюджет, но и суверенный личный интерес.

Следует упомянуть ряд исключений. Торговые соглашения по определению являются пактами о взаимных суверенных обязательствах в отношении тарифных и нетарифных барьеров и тому подобного. Когда одна из сторон считает, что обязательства не выполняются, она возмущается; действительно, главное достижение Всемирной торговой организации состоит в создании постоянного механизма урегулирования таких проблем. К числу областей, где противоречия не разрешаются надлежащим образом, относится манипулирование курсом национальной валюты в целях получения преимуществ от экспорта за счет снижения фактических цен и в ущерб импорту из других стран за счет повышения его стоимости. Другая область – это государственные субсидии, которые, опять-таки, обеспечивают преимущества экспортно ориентированным отраслям. Задача здесь будет заключаться в разработке торгового договора, который определит суверенные обязанности в перечисленных областях (а также в сферах сельского хозяйства и услуг, которые пока не получили достойного внимания в торговых соглашениях, наряду с трудовой и природоохранной деятельностью) и зафиксирует механизм привлечения к ответственности за нарушение одобренных и подписанных условий.

Очевидно, что достижение международного консенсуса по обязанностям, которые полагается выполнять правительствам (и по мерам обеспечения выполнения этих обязанностей, а также по наказаниям за невыполнение), будет серьезным дипломатическим вызовом, весьма амбициозной задачей. Еще более амбициозным выглядит установление такого миропорядка и принуждение стран к действию в соответствии со взятыми на себя обязательствами. Помимо убеждения, тут может понадобиться вся совокупность методов стимулирования, помощи, наращивания потенциала, санкций («назови и пристыди»), политических и экономических мер воздействия, а в некоторых случаях – и вооруженного вмешательства, особенно для подавления террористической активности и недопущения распространения оружия массового поражения. Чтобы побудить мир к установке, так сказать, операционной системы суверенных обязанностей, потребуются годы консультаций и переговоров, и даже так все будет происходить медленно и неравномерно. Тем не менее важно, что идея обретает популярность, что начинается ее обсуждение; это дает надежду на формирование наилучшего порядка в мире эпохи глобализации.

Возможно, прозвучит как банальность, но я должен сказать следующее: суверенные обязанности – это не то, чего Соединенные Штаты Америки ожидают от других стран. США сами должны реализовывать эту концепцию, если хотят привлечь на свою сторону прочие страны мира. Разумеется, США сегодня играют особую роль и несут уникальное бремя, но надо понимать, что в ситуациях, когда Америка выглядит лицемерной или практикующей двойные стандарты, она понемногу теряет влияние. Некоторые «выверты», наподобие отказа ратифицировать договор по морскому праву, следует поскорее исправить, ведь в данном случае позиция США представляется необоснованной и вызывает вопросы о готовности Америки играть по правилам^[186]. Другие конфликты, скажем, отказ поддержать Международный уголовный суд, можно уладить с помощью обходных маневров, например, созывать трибуналы только по конкретным поводам.

В некоторых областях, к примеру, в борьбе с изменениями климата, способность Америки убеждать других вести себя ответственно будет отражать в немалой степени саму американскую деятельность (достаточно активную) и готовность выделять финансовые и технические ресурсы для помощи другим странам. То же самое относится к поощрению внедрения суверенных обязанностей в сфере здравоохранения. В иных областях будет важна

демонстрация решимости применить военную силу для сведения к минимуму террористической угрозы и для предотвращения распространения оружия массового поражения, хотя здесь потребуется ввести ряд ограничений применительно к тому, когда и как может применяться сила.

США должны взять на себя особые обязательства в экономической сфере, учитывая роль доллара как фактической мировой резервной валюты. Нужно учитывать мнения других стран при принятии решений о процентных ставках или покупке активов (программа количественного смягчения). Необходимы регулярные и содержательные консультации между Федеральной резервной системой и ее партнерами из центральных банков всего мира. Торговые споры должны передаваться в ВТО, а не решаться в одностороннем порядке.

Суммируя все сказанное и возвращаясь к главной теме, которой посвящена данная книга, скажу, что легитимность требует приверженности как политике, так и процессу. В немалой степени этот процесс укрепления легитимности суверенных обязанностей будет реализовываться через консультации. В некоторых областях, скажем, в здравоохранении, подобное уже широко практикуется, и основной задачей считается создание и обеспечение соответствующего национального потенциала. В других сферах, например, в киберпространстве, мир пока далек от согласия относительно желательных мер. Что касается нераспространения оружия массового поражения, тут нормы вроде бы согласованы, но на практике, когда эти нормы игнорируются, никто не знает, что нужно и можно делать.

Все перечисленное ставит перед нами новый вопрос – вопрос полномочий, вопрос одобрения действий. В ряде областей деятельности ни одно правительство не согласится с условием действовать только на основании «разрешения» от какого-либо международного органа, от той же, к примеру, Организации Объединенных Наций. Генеральная ассамблея ООН является наиболее демократичной и представительной структурой мира, но (по тем же самым причинам) ведущие державы не воспринимают ее как дееспособный форум. Принцип «одной стране один голос» есть квинтэссенция концепции суверенного равенства, однако он не имеет ничего общего с могуществом и реальным миром. Совет безопасности ООН пользуется более хорошей репутацией, потому что он меньше по составу и потому, что он может наложить вето на действия ведущих держав; при этом СБ ООН и его решения подвергаются критике со стороны стран и негосударственных структур, которые в нем не представлены, а еще вынужден мириться с тем, что ни одна ведущая держава не выносит вопросы своей национальной безопасности на обсуждение в Совете.

Предлагать изменить нынешнее положение дел нелепо и бесполезно. Столь же ошибочно полагать, что какой-либо наднациональный орган способен возлагать суверенные обязанности на конкретную страну, которая не желает этих обязанностей^[187]. Цель состоит вовсе не в этом. Консенсус в толковании легитимности может быть достигнут лишь на добровольной основе. Правительствам придется самостоятельно решать, как поступать, и выиграют ли они или проиграют в конечном счете, если придется отказаться от некоторых прежних полномочий или от свободы маневра. Так уже происходит в мировой торговле и понемногу начинает происходить в областях борьбы с изменениями климата и управления киберпространством. В военно-политической сфере перспективы сотрудничества выглядят более неоднозначно.

Какие препятствия могут возникнуть на пути внедрения суверенных обязанностей в качестве центрального элемента современного понимания легитимности? Например, возможным препятствием видится нежелание ряда правительств соглашаться на конкретные шаги – либо принципиально, либо в определенном контексте. Второе потенциальное препятствие таково: правительство может согласиться и изъявить готовность действовать, но по той или иной причине не сможет этого сделать. Скажем, возникнет дефицит ресурсов, инициатива войдет в противоречие с законодательством страны, либо не получит достаточной внутренней политической поддержки. Третья причина заключается в том, что сделку наподобие описанных выше сочтут неприемлемой, поскольку неприемлем сам факт ограничений.

Никакое организационное или процедурное решение этих проблем невозможно. Сколько ни расширяй состав Совета безопасности Организации Объединенных Наций, это не приведет к формированию механизма, наделяющего его нужными полномочиями, хотя более представительный СБ ООН мог бы содействовать проведению консультаций между странами. В отсутствие же его реформы консультации могут проводиться в формате двусторонних и многосторонних встреч, неформальных и формальных, общего свойства и целевых. Вообще консультации почему-то часто упускают из виду, предпочитая сосредотачивать внимание на переговорах. Но многие вопросы еще не «дозрели» (возможно, никогда не «дозреют») до той степени, когда переговоры могут увенчаться успехом. А вот консультации во многом способствуют пониманию и прояснению сути предпринимаемых действий, позволяют уточнить границы разумного, приемлемого и целесообразного, оценить вероятные издержки и последствия выхода за эти границы, снизить шанс на малоприятные сюрпризы и просчеты, которыми богата история нарушений миропорядка.

Хотелось бы закончить данное обсуждение тремя соображениями. Многосторонность необходимо переосмыслить, дабы она способствовала внедрению суверенных обязанностей в качестве центрального элемента легитимности новой эпохи. Во-первых, многосторонний подход на основе «передовых практик» должен стать нормой при решении вопросов, затрагивающих преимущественно внутреннюю политику, но обладающих международным потенциалом. Парижская конференция по климату 2015 года, а также договоренности в сферах финансов и здравоохранения служат отличными ориентирами. Наша цель должна заключаться в том, чтобы побудить правительства брать на себя обязательство внедрять конкретные передовые практики в своих странах, когда подразумеваются общие усилия по преодолению мировых проблем. Тут следует особо выделить борьбу с терроризмом и правоохранительную деятельность как таковую. Обязательство не считается договором; отказ от той или иной практики или невыполнение поставленной цели не будут признаваться несоблюдением условий (как в случае традиционного договорного обязательства); скорее этот факт просто отметят. Но придется заплатить некую цену (напомню – «назови и пристыди») или довольствоваться низкими рейтингами и независимыми оценками, что скажется на притоке инвестиций и развитии туризма. Внесу позитивную нотку: такой подход стимулирует оказание помощи тем правительствам, которые стремятся выполнять свои суверенные обязанности дома, но по каким-либо причинам не могут этого сделать.

Во-вторых, в многосторонних усилиях по решению коллективных проблем должен играть важную роль прагматизм. Это означает, что нужно объединять усилия представителей тех стран (а также, о чем будет сказано далее, негосударственных структур), которые сильнее всего заинтересованы и которые готовы и способны решать стоящие перед ними конкретные задачи. Не имеет значения, как это называть: «многосторонность по природе» или «многосторонность по выбору»; важно то, что мы привлекаем к работе тех, кому это больше всех нужно, а не просто подбираем представительные составы организаций и комиссий. Такие коалиции со временем могут формализовываться, но для нас значимо то, что они создаются по мере необходимости.

В-третьих, в любой процесс должны включаться соответствующие негосударственные структуры. В эпоху «безполярности» многосторонность не может оставаться исключительно уделом государств. Очевидно, что состав участников будет варьироваться и определяться конкретными темами обсуждений. Скажем, к программам борьбы с инфекционными заболеваниями надо привлекать фонд Билла Гейтса, фармацевтические компании и НКО, тех же «Врачей без границ», а не только министров здравоохранения и представителей Всемирной организации здравоохранения. Бессмысленно созывать встречи, призванные определить правила деятельности в киберпространстве, без участия представителей компаний «Эппл», «Майкрософт», «Гугл», «Фейсбук» и прочих. Совершенно зря многие встречи проводятся без приглашений мэров городов и губернаторов провинций или штатов. Звучит иронично, однако необходимо изыскать возможности конструктивного участия

соответствующих независимых субъектов в миропорядке, основанном на суверенных обязанностях.

11. Региональные перспективы

Мы уже отметили тот факт, что во многих отношениях корректнее рассуждать о нескольких мировых порядках, а не об одном общем миропорядке. Это верно применительно к тем сферам функционального взаимодействия, о которых говорилось выше, поскольку нельзя ожидать, что степень сотрудничества, например, в торговле, будет дублироваться, скажем, в решении климатических проблем или в управлении киберпространством. Аналогичное «умножение порядков» отмечается и географически. В современном мире имеется ряд регионов, отличаемых по своим наборам характеристик; это Северная Америка, Азиатско-Тихоокеанский регион, Южная Азия, Ближний Восток, Южная (Латинская) Америка, Африка и Европа. По сути, перед нами еще одно из тех мнимых противоречий, которые свойственны миру, что одновременно испытывает влияние глобализации и сталкивается с регионализацией.

* * *

Азиатско-Тихоокеанский регион является той частью мира, которая более всего походит на знакомые модели мироустройства. В некотором смысле его можно назвать противоположностью Ближнему Востоку. Национальные государства сильны, как и национальные (общегражданские) идентичности. Регион сумел сохранить достаточную стабильность и приверженность порядку на фоне экстраординарного экономического роста, увеличения расходов на военные нужды, многочисленных территориальных разногласий и нарастания национализма. Все это вряд ли случилось само собой. Как обсуждалось выше, подобное объясняется совокупным действием ряда факторов, а именно: высокой степенью экономической взаимозависимости, решением многих правительств сосредоточить большую часть своего внимания и ресурсов страны на экономическом и политическом развитии – и постоянным присутствием США в регионе; последнее обстоятельство избавило сразу несколько стран от необходимости ускорять собственные военные разработки, а также заставило потенциальных агрессоров задуматься о возможных малоприятных последствиях нападений.

Нельзя не задаться вопросом, как долго продлится это относительное благоденствие – и что нужно сделать, чтобы оно продолжалось дальше. Чтобы порядок сохранялся, он должен опираться на баланс сил и экономическую взаимозависимость. В целом содействие стабильности Азиатско-Тихоокеанского региона, безусловно, выгодно США. Американская политика в регионе тяготеет к классическому государственному управлению. Задача состоит в том, чтобы формировать поведение местных стран на международной арене, а не трансформировать эти страны. То есть Америка исходит из реализма, а не из вильсоновского идеализма. Проблемы порождаются соперничеством сильных государств, которые выдвигают территориальные претензии, отстаивают национальные интересы, вспоминают былые обиды и не спешат создавать дипломатические механизмы и архитектуру. Если проводить параллель, вспоминается Европа до начала Первой мировой войны. Я вовсе не хочу сказать, что Азия повторяет ход европейской истории, всего лишь хочу предостеречь от самоуспокоенности; на мой взгляд, стабильность будет сохраняться, если США станут действовать осознанно и с четкой целью.

Администрация президента Обамы выступила, как представляется, с разумным предложением пересмотреть внешнюю политику США в Азиатско-Тихоокеанском регионе. (Первоначально в выступлениях и документах употреблялся термин «разворот», неудачный, по моему мнению, вызывает сожаление, ибо он как бы подразумевал довольно резкий разрыв с другими регионами, но базовая идея возражений не вызывала.) Предложение выглядело разумным потому, что в эпоху после окончания холодной войны внешняя политика США чрезмерно сосредоточилась на Ближнем Востоке. Такая полная сосредоточенность не имела

смысла, ведь интересы США, сколь бы существенными они ни были, не ограничивались этим проблемным регионом. Еще важнее то, что, с учетом местных реалий, имелись очевидные пределы возможностей Америки в реализации ближневосточной политики. Кроме того, не следовало забывать, что жизненно важные интересы США распространяются на весь мир, включая Азиатско-Тихоокеанский регион, где относительно скромные усилия могут принести значительные дивиденды.

Пожалуй, не будет преувеличением сказать, что развитие этой части мира будет иметь принципиальное значение для развития мира в целом. В Азиатско-Тихоокеанском регионе располагаются сразу несколько ведущих держав современной эпохи. Рано или поздно на этот регион будет приходиться львиная доля мирового населения, богатства и военного могущества. Способность стран этой части мира или граничащих с нею достигать согласия (или хотя бы улаживать противоречия) в значительной степени определит, возможно ли успешное разрешение мировых проблем наподобие изменения климата и управления киберпространством. Происходящее здесь во многом задаст тон отношениям между всеми ведущими державами новой эпохи.

Одним из важных элементов миропорядка в регионе будет, как видится, постоянное и зримое присутствие США – дипломатическое, экономическое и военное. Воздушное и морское патрулирование, подчеркивая приверженность выполнению обязательств перед союзниками и друзьями и умеряя территориальные аппетиты Китая, позволяет и далее успешно справляться с этой задачей. США заключили и соблюдают официальные договоры о союзных отношениях с Японией, Южной Кореей, Филиппинами, Таиландом, Австралией и Новой Зеландией. Отношения с Японией и Южной Кореей имеют особое значение не только для сдерживания потенциальных агрессоров и поддержания мира, но и для того, чтобы указанные страны не ощутили потребности самостоятельно заняться обеспечением собственной безопасности. Иными словами, Япония или Южная Корея, усомнившись в готовности Америки их защищать, почти наверняка обзаведутся ядерным оружием; тогда вероятность конфликта между Японией и Китаем или между двумя Кореями существенно возрастет. Тем, кто увлекается подсчетами прямых расходов США на военное присутствие и содействие развитию региона (эти расходы относительно невелики в мирных условиях и частично компенсируются союзниками, предлагающими «поддержку принимающей стороны»), следует помнить об обилии экономических и стратегических выгод, которые приносят Америке мир и процветание региона.

Впрочем, помощь друзьям и союзникам не может быть безусловной. Наши партнеры должны понимать, что поддержка США возлагает на них ответственность, побуждает к осмотрительности и требует избегать провокационного поведения. Это касается и официальных союзников Америки, и Тайваня. Здесь уместно вспомнить терминологию инвесторов – понятие «морального риска». США следует помогать партнерам в достаточной степени, чтобы другие страны не усомнились в приверженности Америки выполнению своих обязательств и не начали действовать независимо; однако нужно знать меру, чтобы правительства других стран не подумали, будто покровительство США распространяется и на безответственное поведение. Правда, очевидно, как мне кажется, что найти правильный баланс между гарантированием необходимой поддержки и отказом от бездумной опеки проще реализовать на словах, чем на деле.^[188]

При этом, как бы ни были важны военное присутствие в регионе и налаживание связей, позиция США в регионе не может быть одномерной. Необходимы регулярные консультации на высоком уровне, то есть реальный стратегический диалог. С друзьями и союзниками темы обсуждений могут и должны варьироваться – от контуров региональной системы безопасности (подробнее об этом чуть ниже) и вопроса снятия угрозы, олицетворяемой Северной Кореей, до координации действий применительно к быстрому развитию Китая и выработки общего (хотя бы последовательного) подхода к решению мировых проблем и стимулированию экономического роста.

Давно назрела необходимость создания региональной системы (или архитектуры) безопасности. Подобная архитектура в Европе существует уже более четырех десятилетий. Речь о Хельсинкском соглашении, соблюдение условий которого официально возложено на Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, или ОБСЕ. Это соглашение и вытекающие из него договоренности призваны, среди прочего, препятствовать применению военной силы для изменения границ и содействовать укреплению доверия между странами (такие меры снижают вероятность военных инцидентов и эскалации конфликтов, если таковые происходят).

Подобная система должна не просто охватывать Азиатско-Тихоокеанский регион, который сильно отличается по географии и политическому устройству от Европы. Нет необходимости, например, воспроизводить здесь те положения Хельсинкского соглашения, что относятся к соблюдению прав человека, поскольку они будут неприемлемыми для Китая и ряда других стран (если попытаться на них надавить, они отреагируют соответственно, что вряд ли будет способствовать уменьшению вероятности конфликтов в регионе). Азиатская архитектура должна соответствовать стремлению США выполнять свои союзнические обязательства (в Европе такое стремление считалось само собой разумеющимся). Первым шагом могли бы стать меры по укреплению доверия, например, внедрение «горячих линий» и заблаговременные уведомления о военных учениях, а вовсе не ограничение военного присутствия (и тем более численности вооруженных сил). Китай следует вовлекать в этот процесс, едва станет понятно, что Соединенные Штаты Америки и их союзники мыслят одинаково. Также видится полезным скорейшая разработка механизмов предотвращения кризисов и управления кризисами в отношениях Китая и Японии – а не терпеливое ожидание переговоров по общерегиональному соглашению.

Тему Северной Кореи необходимо обсуждать как с союзниками (Южной Кореей и Японией), так и с Китаем. На консультациях следует сосредоточиться на оказании давления на Северную Корею с целью ликвидации ее ядерного арсенала; если она продолжит отказываться, нужно добиваться четкого формулирования условий, при которых может быть нанесен предупредительный или превентивный удар. Содействие Японии и, прежде всего, Южной Корее существенно важно, так как именно эти страны при неудаче переговоров окажутся наиболее вероятными мишенями для северокорейской мести. Еще необходимо договориться о военных мерах противодействия на случай агрессии Северной Кореи и решить, что можно предложить Китаю, дабы там признали, что лучше надавить сейчас на Северную Корею, даже подвергая угрозе стабильность ее режима, чем жить бок о бок с ядерной страной, способной на любые, если угодно, «фокусы».

Повторюсь: необходимо консультироваться с Китаем и активно вовлекать его в различные диалоги. Это никоим образом не означает появления американо-китайской группы G-2, которая будет стремиться к доминированию в мире (по многим причинам это невозможно); скорее такой шаг диктуется реалиями региональной политики, направленной на интеграцию Китая в региональные и глобальные соглашения. Никакая система безопасности в регионе не будет полноценной без участия Китая, а потому недопущение конфликта с КНР из-за территориальных и морских споров должно считаться главным приоритетом. США следует призывать Китай воздержаться от односторонних действий и от применения военной силы; со своей стороны, Америке потребуются кропотливый труд для убеждения ее друзей и союзников в том, что односторонние действия и провокации надлежит оставить в прошлом. Во многих случаях понадобится убеждать сразу все стороны в том, что сосуществовать мирно разумнее, чем множить разногласия и взаимные претензии.

В ситуации с Северной Кореей сотрудничество с Китаем имеет важнейшее значение, поскольку северокорейская экономика почти целиком зависит от китайских субсидий и иной поддержки. Консультации с КНР относительно количества, рода и местонахождения американских войск в Южной Корее после объединения полуострова могут обеспечить такой «разворот», при котором Китай откажется от текущей помощи Северной Корее. Также Китай нужно привлекать к переговорам о контроле над северокорейским ядерным арсеналом

при возможном падении правящего режима. Лично я выступаю за вовлечение КНР в Транстихоокеанское партнерство, торговый пакт между Соединенными Штатами Америки и одиннадцатью азиатскими странами (если это соглашение вступит в силу и если Пекин докажет, что соответствует его начальным условиям). В любом случае цель должна заключаться в том, чтобы вовлекать Китай в обсуждение будущего региона и чтобы интегрировать его в региональные механизмы. Азиатско-тихоокеанский порядок, который Китай признает легитимным и который он не может ликвидировать силой (или, лучше того, не сочтет полезным для себя ликвидировать), будет, скорее всего, стабильным, даже если, что почти неизбежно, сохранятся многие из нынешних неулаженных территориальных притязаний.

* * *

Южная Азия олицетворяет собой совершенно иные вызовы в сравнении с Восточной Азией и Тихоокеанским регионом. На субконтиненте и рядом расположено с полдюжины государств, но доминируют всего два – Индия и Пакистан. Индия для США важнее в том отношении, что за одно поколение она, вероятно, обгонит даже Китай по численности населения. Темпы ее экономического развития составляют 7–8 процентов в год; если так будет и дальше, она превратится в одну из крупнейших экономик мира за два десятилетия. Действия Индии оказывают (могут оказывать) значительное влияние на мировые усилия по борьбе с изменениями климата; сотни миллионов индийцев пользуются электричеством лишь время от времени, еще сотни миллионов принадлежат к среднему классу или близки к этому статусу, поэтому способ выработки энергии, выбранный страной, будет иметь колоссальные последствия для всего мира. Стратегическая ориентация Индии вынудит китайских военных и политиков учитывать споры по поводу границы, особенно если Индия станет теснее сотрудничать с США. Необходимы реальные стратегические консультации на высоком уровне и на регулярной основе между Америкой и Индией. В ходе таких консультаций следует призывать Индию к более «снисходительному» отношению к Пакистану – на благо не только соседа, но и себя. Более стабильные отношения между двумя доминирующими государствами Южной Азии уменьшат вероятность войны и позволят Индии сосредоточиться на внутреннем развитии и на укреплении своего положения в Азии и в мире в целом.

Пакистан, население которого составляет сегодня около двухсот миллионов человек (потому он считается второй по численности населения страной мусульманского мира), сулит, к сожалению, больше проблем, чем возможностей. Он усиленно наращивает свой, как полагают многие, самый быстрорастущий ядерный арсенал (в настоящее время насчитывает более ста атомных бомб) и предоставляет убежище ряду наиболее одиозных террористических группировок. Так, на его территории уже давно укрываются талибы, которые используют западную часть Пакистана как базу в своей войне против правительства и народа Афганистана, а также против тех, кто оказывает им помощь, в том числе против США.

Вопрос о том, как быть с Пакистаном, обсуждается американскими политиками довольно долго. Хорошо помню свою первую беседу (в январе 2001 года) с Колином Пауэллом, только-только занявшим пост государственного секретаря (а я возглавил отдел планирования политики Государственного департамента). Мы проговорили полтора часа в маленьком кабинете Пауэлла, обсудили весь мир, насущные проблемы и наши возможности, а также конкретные действия США в каждом случае. Затем Пауэлл пристально посмотрел на меня и спросил: «Что беспокоит вас сильнее всего?» Я немедленно ответил: «Пакистан», – и пояснил, что меня пугает комбинация ядерного оружия, террористической активности, слабой гражданской власти и скромного правительственного потенциала, усугубляемая нарастанием враждебности по отношению к Индии. А хуже всего то, что на практике варианты исправления такого положения дел разочаровывающе скудны.

Печальная истина состоит в том, что и сегодня я дал бы точно такой же ответ, пускай в мире появилось несколько других, не менее серьезных поводов для беспокойства. Пакистан олицетворяет сложную внешнеполитическую задачу, а именно: как вести себя в скверной ситуации, которая грозит ухудшиться. Иными словами, нынешние беды Пакистана уже достаточно велики, но они меркнут в сравнении с картиной, когда страна теряет контроль над ядерным оружием, что приводит к череде террористических актов в Индии, в ответ на которые начинается полноценная война – или же украденное оружие попадает к талибам, которых Пакистан поддерживает добрый десяток лет, дабы они могли принимать участие в определении будущего соседнего Афганистана. Санкции и прочие формы принуждения лишь ослабят гражданское правительство, каким бы недееспособным оно ни было изначально, а значит, будут контрпродуктивными.

Гораздо больше шансов на успех имеет, как мне думается, политика, устанавливающая некое, если угодно, «пороговое значение» поддержки Пакистана в зависимости от его действий в той или иной сфере; при положительных конкретных результатах возможно увеличение объемов помощи. Такой вариант недавно предложила независимая исследовательская группа, работавшая при Совете по международным отношениям^[189], этот подход разделяют некоторые американские сенаторы, которые одобрили продажу Пакистану военных самолетов при условии доказательств реальной борьбы с терроризмом. Лично я добавил бы сюда еще один элемент. США следует сохранять готовность к действиям в самом Пакистане и по соседству, но независимо от Пакистана. Администрация Обамы поступила правильно, санкционировав рейд, который завершился гибелью Усама Бен Ладена. Америка сознательно не проинформировала пакистанскую сторону об этом рейде, поскольку почти наверняка произошла бы утечка информации, которая поставила бы выполнение миссии под угрозу. Надо честно признать, что Пакистан – не союзник, зачастую даже не партнер.

В региональном контексте заслуживает упоминания еще одна страна – Афганистан. Не буду оригинален, если напишу, что цель США заключается в следующем: нельзя допустить, чтобы Афганистан снова превратился в базу для террористов, желающих напасть на Америку и вредящих реализации интересов США во всем мире. Та же цель распространяется на десятки других стран. Не стоит прилагать чрезмерно амбициозных усилий и мечтать о «переделке» Афганистана, но нельзя и бросать эту страну на произвол судьбы. Полезно предпринимать долгосрочные и открытые усилия по укреплению позиций правительства и предоставлять экономическую и военную помощь. Военное присутствие (как было объявлено в июле 2016 года) призвано содействовать стабилизации, обучению местных сил и противодействию террористам. Мирные переговоры можно и нужно продолжать, но не следует чересчур на них уповать. Здесь следует, скорее, управлять ситуацией, а не решать проблемы.

* * *

Ближний Восток бросает серьезнейшие вызовы разработчикам и творцам политики всего мира. Именно в этом регионе наблюдается сегодня наиболее высокий уровень насилия. В предыдущей части данной книги объяснялось, чем это вызвано и почему так получилось. Выдвигать сколько-нибудь амбициозные цели в таких обстоятельствах значит тешить собственную фантазию. В государственном управлении порой возникает необходимость в постановке скромных целей, и это не означает, что будут упущены какие-либо реальные возможности. Применительно к нынешнему Ближнему Востоку даже самые скромные цели сулят масштабные перспективы.

Еще одна точка зрения на ситуацию на современном Ближнем Востоке заключается в том, что иногда возникают условия, когда правильно и уместно думать о том, что может быть создано. Возникают, так сказать, поводы для дипломатического наступления. Увы, сегодня все обстоит не так. На ум приходит сравнение с финансовыми рынками: бывает, что инвесторам рекомендуется вкладывать средства, ибо есть веские основания полагать, что

ситуация благоприятная, а бывает, что по какой-то причине лучше повременить и не рисковать своими деньгами.

Сегодняшний Ближний Восток побуждает именно выжидать. В настоящее время и в обозримом будущем он останется регионом, который нужно рассматривать не столько с точки зрения того, что может быть достигнуто, сколько с точки зрения того, чего следует избегать. Как было сказано выше об Афганистане, это скорее ситуация, которой необходимо управлять, чем проблема, которую необходимо решить.

При этом ратовать за умеренный подход вовсе не означает призывов уйти из региона или его игнорировать. Так поступать нельзя. Во-первых, Соединенные Штаты и прочие сторонние силы сохраняют свои национальные интересы в регионе. Во-вторых, на интересы США в других регионах оказывают непосредственное влияние события на Ближнем Востоке. Примером может служить кризис с беженцами, значительно утяжеливший бремя Европы. Другой пример – террористическая активность в самих США и повсеместно со стороны выходцев из этого региона и тех, кто вдохновляется тамошними доктринами.

Наиболее очевидный интерес – это нефть. Ближний Восток обладает более чем половиной доказанных мировых запасов нефти и обеспечивает более трети мирового объема добычи нефти. Вряд ли данное соотношение заметно изменится в грядущие десятилетия. Пожалуй, единственным фактором, способным существенно повлиять на энергетическую значимость региона, могут оказаться технологические прорывы, которые сделают нефть менее значимой для мировой экономики.

Важность ближневосточной нефти по-прежнему чрезвычайно сильно сказывается на США. Много говорилось и писалось о необходимости изменить американскую энергетическую политику, причем делались ошибочные выводы, будто революция в технологиях, ознаменовавшаяся ошеломляющим увеличением добычи нефти и природного газа, откроет эру американской энергетической независимости. Возможно, США больше не нуждаются в ближневосточной нефти для себя, но приходится импортировать около четырех миллионов баррелей в сутки, поскольку имеется диспропорция между объемами нефти, добываемой внутри страны, и потребностями нефтеперерабатывающих заводов. События на Ближнем Востоке сильно влияют на цены на импортируемую нефть. Еще важнее то, что даже при допущении энергетической самообеспеченности США не являются экономической автаркией; если остальной мир страдает из-за дефицита энергоносителей или высоких цен на них, Америка также будет страдать, учитывая ее взаимозависимость с остальным миром, который приобретает американские товары, инвестирует в американскую экономику и скупает американский государственный долг.

Впрочем, энергоносители – не единственный насущный интерес США на Ближнем Востоке. Другой интерес – это забота о благополучии Израиля. Уже давно ведутся споры о том, чем вызвано столь прочное партнерство, виной ли всему история, моральные соображения или стратегия; по-настоящему честно будет признать, что нужно учитывать все перечисленное. Третья группа интересов воплощается в заботе о благополучии стран, давно состоящих в дружеских отношениях с Америкой, и причинами здесь являются стремление к региональной стабильности, борьба с терроризмом, предотвращение распространения ядерного оружия, энергетическая безопасность, мирное сосуществование с Израилем, гуманитарные действия или все это вместе. Порой приходится противодействовать политике Ирана или России, но всякий раз меры противодействия должны диктоваться конкретной ситуацией, поскольку нельзя исключать и возможности избирательного сотрудничества с этими двумя государствами.

Что же делать? На Ближнем Востоке невозможно применять какой-то единый или доминирующий подход, поскольку там не существует общей угрозы порядку. При этом следует как можно скорее забыть о призывах уйти из региона под тем предлогом, что он утратил былое значение или что он способен самостоятельно установить желаемый порядок. Это несбыточная и опасная мечта, которую иногда озвучивают критики прошлых

интервенций^[190]. Они попросту не осознают, что при таком варианте развития событий скверная ситуация, безусловно, ухудшится еще сильнее.

На ум приходят два персонажа детской литературы, которых обычно не ассоциируют со стратегией. Первый – это Шалтай-Болтай. Как вся королевская конница и вся королевская рать не в силах снова собрать разлетевшегося на осколки Шалтая, так все американские солдаты и все американские доллары не в силах превратить Ближний Восток в единое целое. Ближний Восток, который сложился по завершении Первой мировой войны, спроектированный, так сказать, господами Сайксом и Пико (они представляли, соответственно, Великобританию и Францию) в 1916 году и запечатленный на бесчисленных картах и глобусах последователей господ Рэнда и Макнелли, скорее всего, безвозвратно сгинул. Проложенные границы отражали больше видение чужаков, чем представления местного населения. Ближний Восток в версии Сайкса и Пико породил ряд стран с неоднородными обществами, зачастую небогатых национальными традициями, историей, идентичностью или привычкой к проявлению толерантности.^{[191][192]}

Как указывалось выше, такой Ближний Восток принадлежит преимущественно прошлому. Нынешние идентичности одновременно суб- и транснациональны, определяются больше религией, племенной и этнической принадлежностью и идеологией. Чтобы изменить эту тенденцию, потребуется сочетание грубой силы и готовности преобразовать политическую культуру. А значит, придется насаждать либерализм вместо сегодняшнего отрицания либерализма, менять нетерпимость на толерантность и убеждать, что примирение и прощение лучше мести.

Все сказанное подводит нас ко второму персонажу детской литературы – Златовласке. Она, по сути, убежденная центристка: каша не слишком горячая и не слишком холодная, стулья не слишком большие и не слишком маленькие, постель не слишком жесткая и не слишком мягкая. Потому-то Златовласке было относительно просто (по крайней мере, до появления трех медведей) сделать промежуточный выбор и счесть его «правильным».^[193]

Аналогичная задача стоит перед США на Ближнем Востоке: вести себя так, чтобы не делать ни слишком много, ни слишком мало. Первое будет означать попытку вернуть из небытия регион с четко определенными границами жизнеспособных стран, а также попытку превратить эти же страны в некое подобие функционирующих демократий. Второе же будет означать, что регион окажется брошенным на произвол судьбы.

Впрочем, применительно к Ближнему Востоку не существует, очевидно, однозначного «правильного» варианта. Задача внешней политики состоит в том, чтобы определить, что является желательным и выполнимым при приемлемых затратах. Такая политика должна отталкиваться от борьбы с терроризмом, поскольку террористы способны наносить ущерб интересам США в регионе, способны расширять свою активность за пределы региона и вербовать сторонников через интернет. Эффективная политика заставит террористов уйти в глухую оборону от прямого преследования (посредством летательных аппаратов и операций спецподразделений) и укрепит местную власть (будь то власть правительств, племен или этнических групп), чтобы та вступила в противостояние с террористами или оказалась хотя бы менее уязвимой перед ними. То, чему учат в школах, мечетях и интернете, может повлиять на готовность молодых мужчин и женщин идти в террористы или держаться за уже сделанный выбор; вероятно, тут не обойтись без определенного вмешательства государства. Контртеррористические меры могут охватывать различные формы сотрудничества: предоставление оружия, обмен разведанными, подготовка кадров, экономическую помощь, использование социальных сетей и более традиционных форм общественной дипломатии. Необходимы скоординированные усилия для того, чтобы замедлить приток средств и новобранцев к террористам и чтобы эффективнее отслеживать подозрительные группы и подозрительных личностей. Также необходимо помогать местным правительствам во имя того, чтобы они увереннее противостояли давлению со стороны Ирана и его сателлитов, включая террористические группировки. Такая помощь опять-таки должна опираться на использование целого ряда инструментов внешней политики. Цель искоренения терроризма,

сколь бы желательной она ни представлялась, явно оторвана от реальности – хотя бы потому, что терроризм есть плод новой нормы, результат сочетания социальных, религиозных и политических факторов, которые приобрели значительную силу. Однако вполне реально «усмирить» терроризм до такой степени, когда его возможности оскудеют, а успехи будут спорадическими и он перестанет угрожать основам нашего образа жизни. Здесь необходим проработанный и всеобъемлющий подход, объединяющий упреждение, защиту населения и меры обеспечения стабильности.

Вторая цель ближневосточной политики США должна предусматривать серьезные усилия по недопущению дальнейшей нуклеаризации региона; надо пользоваться возможностью после заключения ядерной сделки с Ираном, которая сократила, но, увы, не ликвидировала ядерный потенциал Ирана (и то лишь на ограниченный срок). Не исключено, даже вероятно, что некоторые соседи Ирана будут исходить из того, что Иран либо обманет международное сообщество, либо просто дождется истечения запрета на работу центрифуг и обогащение урана (2025 и 2030 годы соответственно); потом они начнут разрабатывать собственные ядерные программы. Эти сомнения опираются на трезвую оценку поведения Ирана и отражают снижение уверенности в прочности американских гарантий безопасности и в надежности США – после сирийского провала и после заключения ядерной сделки с Ираном. Недопущение распространения ядерного оружия в регионе потребует как минимум налаживания обороны от иранских ракет и самолетов. Еще, возможно, потребуются гарантии защиты, в частности, уведомление Ирана о том, что он столкнется с угрозой военных действий со стороны США (в том числе атомного удара), если продолжит угрожать соседям или применит против них ядерное оружие. Также политика должна иметь дипломатическое измерение, то есть подразумевать использование дипломатии и новых санкций для расширения условий соглашения 2015 года, которые истекают, напомним, в 2025 и 2030 годах. Консультации с государствами региона, а также с Россией, Китаем и единой Европой по всем вопросам ядерной программы Ирана (включая, конечно, соблюдение условий действующего соглашения) должны считаться приоритетной задачей.

При этом политика в отношении Ирана не может быть одномерной и сводиться исключительно к ядерной программе, даже учитывая всю ее важность. Ведь соглашение по этой программе не затрагивает большинство аспектов той проблемы, которую олицетворяет собой Иран; быть может, оно даже усугубило имеющиеся трудности, предоставив Ирану ресурсы, в которых ранее ему было отказано. Иран не является ведущим мировым игроком, но это по любым меркам крупная региональная держава. Лишь Израиль и, в меньшей степени, Саудовская Аравия и Турция способны конкурировать с ним на Ближнем Востоке. Вдобавок Иран – очень сложный и проблематичный партнер, государство, где власть разделена (что сильно затрудняет переговоры), где крепка идеология, где имеется обученная и умелая армия; у него есть несколько союзников и связи с шиитским населением всего региона.

Следует учитывать и тот факт, что Исламская Республика, которой скоро исполнится сорок лет, достаточно прочно стоит на ногах. Политика, нацеленная на трансформацию этого государства, будет оторванной от реальности; появление со временем более умеренного Ирана, конечно, возможно, но нельзя рассчитывать на это как на данность. Наиболее разумной политикой будет, как видится, разновидность той, что предлагалась выше во взаимоотношениях США с Китаем и Россией: выборочное сотрудничество (скажем, в Афганистане, где уже имеется положительный опыт в прошлом) и дипломатия (по ядерной программе) в сочетании со сдерживанием, при необходимости через санкции, через помощь соседям Ирана или через применение военной силы, если действия Ирана будут угрожать национальным интересам США в регионе.

Третий аспект ближневосточной политики касается Израиля. Здесь недостаточно сохранения на прежнем уровне или выборочного наращивания объемов военной, экономической и разведывательной помощи. Необходимо налаживание и поддержание консультативного взаимодействия по множеству вопросов, от Ирана и предотвращения

нуклеаризации региона до обсуждения потенциальных последствий кризиса государственности, скажем, в Иордании или Саудовской Аравии. США уже ведут с Израилем стратегический диалог, но, как и почти все подобные диалоги, этот процесс перешел в ведение бюрократов. Ранее я отмечал, что страна, в названии которой содержится слово «демократическая», редко является таковой; то же самое верно применительно к диалогам, которые характеризуются как стратегические. Напротив, реальное стратегическое сотрудничество обычно осуществляется вне рамок официального диалога. Например, в январе 1991 года президент Джордж Буш-старший убедил премьер-министра Израиля Ицхака Шамира не принимать ответных мер против Ирака даже после того, как иракские ракеты упали на Тель-Авив. Президент говорил, что Израиль должен доверять Соединенным Штатам Америки и тем действиям, которые предпринимают США, считать, что Америка поступает правильно, защищая интересы Израиля наряду со своими собственными, тем способом, что был выбран. Это была экстраординарная просьба; не менее экстраординарной оказалась готовность Израиля ее удовлетворить^[194]. Обеим странам нужно стремиться к восстановлению такого доверия, учитывая обилие реальных и потенциальных сложностей в регионе, от ядерной программы Ирана до краха власти в Иордании или Саудовской Аравии.

Четвертый аспект ближневосточной политики связан с применением военной силы. Мне представляется, что не следует исключать военное вмешательство как таковое. Интервенции того или иного рода полезны для достижения различных целей, в том числе для защиты дружественных стран от внешней агрессии, для отражения нападений террористов, для соблюдения условий нераспространения и предотвращения применения (или попадания к террористам) оружия массового поражения, для преодоления гуманитарных кризисов и их последствий, для поддержания свободного судоходства и для защиты нефтеносных районов. Однако важно помнить вот о чем: всякое точечное применение военной силы (в моей терминологии «война по выбору») должно быть оправданным. Во-первых, издержки военных действий должны быть меньше издержек на отстаивание соблюдения прав человека, а также экономических, дипломатических и военных расходов; во-вторых, баланс между прогнозируемыми выгодами и издержками должен быть лучше, чем любой результат, достижимый за счет иной политики на протяжении какого-то разумного срока. Эти соображения остановили бы иракскую войну 2003 года и не привели бы к вмешательству Ливии, но обосновали бы пользу войны в Персидском заливе и нанесение карательных ударов после применения сирийским правительством химического оружия.

Не менее важно и то, чего не стоит включать в содержание ближневосточной политики. В ближайшей перспективе не нужно уделять сколько-нибудь пристальное внимание реформированию местных обществ, пускай оно остается желательным в принципе. Пожеланий вообще недостаточно для формирования внешней политики; существует четкое различие между желательным и существенным. Кроме того, любые намеченные действия, будь то военные или иные, должны подвергнуться предварительному тесту, описанному выше, а именно, оценке результатов и выгод (они должны перевешивать вероятные затраты и выгодно отличаться от плодов использования другой политики). Преобразования ближневосточных обществ не отвечают ни одному из названных критериев^[195].

Опять-таки я не призываю игнорировать то, что происходит внутри ближневосточных обществ. Могут возникать ситуации, когда некая форма гуманитарного вмешательства окажется оправданной. Такие страны, как Иордания и Ливан, заслуживают помощи, иначе им не справиться с потоками беженцев и с террористической угрозой. В менее сложных ситуациях полезным будет то или иное дипломатическое вмешательство, на государственном или частном уровне, дабы поощрить конкретную форму поведения и осудить другую. Так обстоит дело с Египтом, которому США помогают не столько из гуманитарных соображений, сколько для поощрения усилий по обеспечению социальной и политической стабильности. Во многих странах политическая повестка США должна предусматривать не «демократизацию» (и не проведение выборов, которые при отсутствии системы сдержек и противовесов и крепкой конституции чреваты антидемократическими

результатами), а реформы, направленные на борьбу с коррупцией, расширение возможностей для женщин, стимулирование развития гражданского общества, установление главенства закона, модернизацию образования (от зубрежки к критическому мышлению), содействие развитию экономики, уменьшение роли государства и снижение зависимости от энергетического сектора. Подобные перемены сузят пропасть между правительствами и гражданами и сделают ближневосточные страны менее восприимчивыми к призывам радикалов. Со временем эти реформы могут заложить основу для постепенного перехода к более открытому обществу и политической системе с некоторыми или даже многими атрибутами демократии.

Также не имеет смысла рассматривать сохранение нынешних национальных границ в регионе в качестве насущной задачи. Напротив, разумнее заранее примириться с высокой вероятностью того, что Ближний Восток ожидает автономизация и что количество автономных районов рано или поздно совпадет с числом существующих государств. Это, безусловно, верно для Сирии, Ирака и Ливии, где правительства формально управляют территориями стран, но вряд ли контролируют эту территорию целиком на самом деле. Не исключено, что нормой здесь станут «кантоны», а не страны.

Однако бессмысленно пытаться отразить эту формирующуюся реальность в любом официальном механизме. Нет необходимости повторять Парижскую мирную конференцию по итогам Первой мировой войны и распада Османской империи. Такие усилия, несомненно, не увенчаются успехом, поскольку лишь немногие правительства захотят создать указанный прецедент; даже если кто-то проявит готовность уступить, практически нет шансов на достижение соглашения о маркировке границ. В обозримом будущем реальность Ближнего Востока будет складываться де-факто, а не де-юре.

Две группы апатридов заслуживают отдельного внимания. Первая – это курды. Они оказались жертвами Парижской мирной конференции; когда же, так сказать, отгремели фанфары, они остались без суверенного государства. Сегодня, столетие спустя, от двадцати пяти до тридцати пяти миллионов курдов проживают в основном в Турции, Иране, Ираке и Сирии. Соединенные Штаты Америки исторически воздерживались от поддержки курдской государственности из опасения, что это приведет к дестабилизации региона и оттолкнет Турцию, союзника США по НАТО. Но сегодня регион уже дестабилизирован, курды в Сирии и Ираке зарекомендовали себя стойкими борцами против ИГИЛ, а Турция при ее нынешнем руководстве союзник больше на словах, чем на деле. Кроме того, поддержка курдской государственности может быть ограничена только территориями Ирака и Сирии. В Турции следует добиваться разве что мирного диалога между правительством и курдами и некоторой степени автономии для курдов, если те станут вести себя мирно.^[196]

Разумеется, вторая группа апатридов – это палестинцы. Мне не кажется правильным стремление к заключению полноценного мира между Израилем и палестинцами. Но прошу не истолковывать эти слова неверно. Официальный мир был бы весьма желательным как для израильтян, так и для палестинцев. Есть веские основания полагать, что на пользу обоим народам пошло бы соглашение о создании палестинского государства, которое обязуется жить в мире с Израилем. Тогда палестинцы наконец смогут обрести собственную государственность. Такое соглашение также обеспечит наилучшую гарантию того, что Израиль останется процветающей и демократической страной, которой не угрожает нападение извне.

Но, как часто бывает, мы наблюдаем вовсе не дефицит идей в основе соглашения. Наоборот, круг этих идей до боли знаком: создание палестинского государства на территории, сопоставимой размерами с той, которую Израиль приобрел в 1967 году, но с учетом крупных поселений, которые останутся частью Израиля; разделение неделимого, с точки зрения израильтян, Иерусалима; специальные меры безопасности, ограничения на право владения оружием для палестинцев и, возможно, согласие на израильское военное присутствие на палестинских территориях; допуск некоторого небольшого числа палестинцев в Израиль и выплата компенсации тем, кому не позволили «вернуться».

Конечно, тут предстоит преодолеть много сложностей, а самый важный вопрос сводится к тому, пожелает ли руководство обеих сторон идти на необходимые компромиссы (и позволят ли это граждане). Для меня эта комбинация возможного и реального есть основным фактором, определяющим «зрелость» спора или конфликта, то есть возможности его уладить. Когда такие факторы налицо, людям, заинтересованным в результате, стоит потратить время и силы для достижения согласия; когда же предпосылки отсутствуют, просто бесполезно действовать так, словно все обстоит иначе. Вместо того лучше потратить время на выявление и стимулирование предпосылок, добываясь хотя бы скромного прогресса или решая иные вопросы. Как говаривал Эдгар в шекспировском «Короле Лире», «Готовность – это все»^{[197][198]}.

В настоящее время и в обозримом будущем такие предпосылки для решения израильско-палестинского уравнения вряд ли появятся. Коалиционное правительство Израиля не готово идти на значимые компромиссы; нужно ждать прихода к власти другой коалиции, что произойдет, только если премьер-министр или какой-либо другой политический деятель изъявит готовность и сможет создать такую коалицию. Тогда Израиль станет полноправным участником переговоров. На данный момент этого не предвидится.

Палестинская сторона тоже не стремится к соглашению, пусть и по иным причинам. Ситуацию изрядно осложняет разделенность палестинского общества, которое расколото на тех, кто проживает на Западном берегу реки Иордан, и на тех, кто проживает в секторе Газа. Эта проблема не столько географическая, сколько политическая, ибо палестинцы Западного берега не являются политической силой, а радикальная организация ХАМАС, контролирующая сектор Газа, не проявляет интереса к переговорам с Израилем.

Отсутствие прогресса неизбежно сказывается на обеих сторонах конфликта. На протяжении десятилетий многие считали, что при успешном урегулировании израильско-палестинского противостояния появится возможность установить прочный мир на всем Ближнем Востоке. Быть может, так и есть, но на сегодняшний день это почти не имеет значения, поскольку многие очаги нестабильности на Ближнем Востоке (Сирия, Ирак, Йемен и Ливия, напряжение между арабами и персами, война с ИГИЛ) существуют независимо и их не удалось бы ликвидировать, даже объяви палестинцы о мире с Израилем. Пожалуй, такое мирное соглашение отвергло бы большинство радикальных группировок региона – ведь оно предусматривает компромисс с Израилем.

Снова повторюсь: я отнюдь не призываю не вмешиваться в ситуацию и позволить событиям идти своим чередом. Ни Ближний Восток как таковой, ни мирный процесс не выиграют от невнимания и дипломатического вакуума; палестинская сторона наверняка обратится в Организацию Объединенных Наций, что еще больше разозлит Израиль. Словом, я лишь указываю, что здесь будут полезны дипломатические усилия, направленные на предотвращение эскалации конфликта и на подготовку к действиям в более благоприятный момент (лучше того, на приближение такого момента). «Минималистский» подход объединит Саудовскую Аравию, Иорданию, палестинских лидеров с Западного берега и Израиль, побудит к выработке взаимно приемлемых условий, радикально уменьшая вероятность какого-либо инцидента в святых местах Иерусалима. Несколько более амбициозный подход позволит сфокусироваться на таких вопросах, как экономическое развитие Западного берега и заключение договора с Израилем об ограничении заселяемой территории теми районами, где уже существуют поселения; в результате мирный договор с территориальными уступками сделается более достижимым при изменении политического контекста. При этом важно укреплять потенциал палестинской администрации, дабы она могла противостоять деятельности ХАМАС – и приступить к выполнению суверенных обязанностей, если палестинцы обретут государственность. Только при таких условиях можно рассчитывать, что Израиль рано или поздно пойдет на компромисс.

Латинская Америка и Африка принципиально отличаются от трех рассмотренных выше регионов. Геополитика здесь не играет значимой роли. Поэтому США следует сосредоточиться на стимулировании внутренней политики местных государств, нацеленной на разумное управление и экономический рост. Впрочем, применительно к некоторым странам стоит задача помочь обрести государственный потенциал, дабы их правительства могли эффективно противодействовать террористам, наркокартелям и иным криминальным организациям. Будет полезным развитие и укрепление регионализма – в экономическом плане, через торговые пакты и договоры по безопасности (чтобы слабые или обанкротившиеся государства справлялись с гуманитарными вызовами и проблемами безопасности). Реализацию последней цели можно ускорить за счет повышения качества деятельности региональных и субрегиональных организаций (через предоставление соответствующего вооружения, подготовку кадров и обмен разведанными), без необходимости единогласного одобрения таких шагов.

* * *

Европа, как отмечалось выше, за короткий промежуток времени превратилась из самого предсказуемого и стабильного региона мира в нечто кардинально иное. При этом способность Соединенных Штатов Америки оказывать влияние на траекторию движения Европы относительно ограничена. Многие из того, что нужно совершить в Европе, могут сделать только сами европейцы. Они должны тратить больше средств на оборону, а еще важнее для них координировать свои расходы, чтобы результаты дополняли друг друга, а не просто дублировались. Это требует полноценной специализации в рамках ЕС. Также очевидна настоятельная необходимость укрепления потенциала тех членов НАТО, которые граничат с Россией. Как уже упоминалось, расширение НАТО следует отложить до тех пор, пока Североатлантический альянс Союз не будет полностью выполнять свои текущие обязанности (а его потенциальные члены не обеспечат все условия для вступления в блок). Эта реальность также побуждает НАТО в обозримом будущем уделять основное внимание вызовам в «зоне ответственности», а не вне этой зоны.

Еще Европа должна изменить подход к борьбе с терроризмом. Следует обеспечить более тесную интеграцию усилий и наладить более тесное сотрудничество между правительствами в сфере правоохранительной деятельности и обмена разведывательными данными. Та же потребность в более плотной координации ощущается, когда речь заходит о внутренних контртеррористических и иных полицейских операциях. Кроме того, Европа, в отличие от США, далеко не всегда успешно интегрировала иммигрантов в свое сообщество. Инициативам, которые, среди прочего, укрепляют связи людей с гражданскими и религиозными лидерами общин, дополняют то, чему учат в школах, и содействуют занятости молодых мужчин, нужно предоставлять приоритет, поскольку даже малое число отчужденных способно причинить несоразмерный их числу ущерб.

Что касается самого ЕС, здесь очевидно назрели реформы. Например, нужно ввести ряд ограничений на свободу въезда в Европу и на свободное передвижение внутри ЕС, предусмотреть ту или иную форму коллективного страхования банковских вкладов, проведение правительствами и банками конкретных реформ и внедрение мер контроля, а также жестче контролировать фискальную политику, если конкретная страна хочет вступить в Евросоюз или остаться в его составе. Политике (прежде всего идеологии), благоприятствующей интеграции мигрантов, позволили взять верх над экономическими реалиями, но, как показывают повторяющиеся финансовые кризисы в нескольких странах Южной Европы, эта политика навредила ЕС политически и экономически. Преодоление разрыва между политическими и экономическими реалиями может обернуться реформой устройства ЕС, с несколькими уровнями членства в союзе, с некоторыми преимуществами, возможно, для тех стран, что уже образуют «внутреннее ядро» еврозоны. Такая структура может оказаться необходимой для обеспечения целостности ЕС.

Разумеется, есть пределы возможностей ЕС в условиях замедления темпов экономического роста. В этой связи стоило бы задуматься о реформах, которые способствуют росту, в том числе о разрешении работодателям более свободно нанимать и увольнять работников, о целенаправленном сокращении налогов и пособий, об увеличении инфраструктурных расходов. Если позволит политика, одной из инициатив, которую могли бы выдвинуть США для помощи Европе и укрепления американско-европейских связей, мог бы стать трансатлантический торговый пакт.

В более широком плане налицо все основания для регулярных консультаций и координации действий единой Европы и США по всей повестке глобальных и региональных вопросов, а также отношений с Китаем и Россией. Консультации могут проходить в рамках НАТО, в Брюсселе или в европейских столицах, причем выбор должен определяться тем, какое место с наибольшей вероятностью принесет наилучшие результаты. История показывает, что США извлекают выгоду из тесного сотрудничества с Европой; вопрос только в том, готовы ли нынешние и будущие европейские правительства стать значимыми партнерами Америки.

12. Страна в беспорядке

Большая часть бремени по созданию и поддержанию порядка на региональном и глобальном уровне ляжет, несомненно, на Соединенные Штаты Америки. Это неизбежно по целому ряду причин, и та из них, что США являются и, вероятно, останутся самой могущественной страной в мире на десятилетия вперед, далеко не главная. Впрочем, следует признать, что на данный момент никакая другая страна или группа стран не обладает ни потенциалом, ни волей для конструирования глобального миропорядка. Не стоит ожидать, что новый порядок возникнет, так сказать, автоматически; в геополитике не действует пресловутая «незримая рука рынка». Так или иначе, большая часть бремени (или, рассуждая более позитивно, большая часть возможностей) выпадает ведущему игроку. На карту поставлено больше, чем мелкие личные интересы. США попросту не могут оставаться в стороне, тем более что и на них сказывается сползание мира к беспорядку. Глобализация – скорее реальность, чем осознанный выбор. На региональном уровне США фактически сталкиваются с противоположной проблемой: некоторые игроки демонстрируют волю и средства для построения порядка. Но дело в том, что их устремления зачастую несовместимы (частично или полностью) с интересами США. Примерами здесь могут служить Иран и ИГИЛ на Ближнем Востоке, Китай в Азии и Россия в Европе.

США придется нелегко. Проблем великое множество, а масштабы вызовов внушают трепет. Имеется большое количество действующих лиц и сил, с которыми предстоит бороться. Альянсы, обычно заключаемые в противовес какой-либо стране или группе стран, могут оказаться не столь уж полезным инструментом в мире, в котором не все враги всегда остаются врагами и не все друзья неизменно дружественны. Значимость дипломатии существенно возрастет, понадобится регулярно выказывать гибкость мышления. Консультации, призванные воздействовать на поведения других стран и их лидеров, сделаются важнее, по всей вероятности, чем переговоры, направленные на решение конкретных проблем.

При этом следует отдавать себе отчет в том, что США, при всем своем могуществе, не могут создать новый миропорядок в одиночку. Отчасти это следствие, если можно так выразиться, структурных реалий, то есть того факта, что ни одна страна не в силах самостоятельно решать глобальные проблемы с учетом самого характера этих проблем. Да, США могут резко сократить объем своих выбросов углекислого газа, но планета этого почти не заметит, если Индия и Китай не последуют примеру Америки. Сами по себе США не в состоянии успешно поддерживать мировую торговую систему, бороться с терроризмом или распространением болезней. Вдобавок существуют «врожденные» ограничения на ресурсы. США не располагают таким количеством войск или долларов, чтобы одновременно поддерживать порядок на Ближнем Востоке, в Европе, в Центральной и Южной Азии. Налицо избыток возможностей при дефиците инструментов. Односторонний подход во

внешней политике редко оказывается полезным. Партнерства суть важнейшее условие достижения цели. Это одна из причин того, почему концепция суверенных обязанностей представляет собой надежный, как видится, компас для внешней политики США. Ранее я отмечал, что такие обязанности олицетворяют реализм в эпоху глобализации. Также они являются естественным развитием доктрины сдерживания, которой США руководствовались на протяжении четырех десятилетий холодной войны. Однако между сдерживанием и суверенными обязанностями есть важные отличия. Сдерживание ориентировалось больше на отталкивание, чем на вмешательство, и разрабатывалось для эпохи, в которую соперники почти всегда выступали как противники и проблемы которой были преимущественно связаны с классической геополитической конкуренцией^[199]. Напротив, суверенные обязанности предназначены для мира, в котором соперники иногда становятся партнерами и в котором предусматриваются коллективные усилия по преодолению общих проблем.

До этого момента мы рассуждали о том, что именно США надлежит делать для установления нового миропорядка. Именно этого читатель вправе ожидать от книги, посвященной анализу международных отношений и американской внешней политики. Но обсуждения только внешней политики недостаточно. Национальная безопасность, как любая монета, имеет две стороны, и действия США дома, в пределах собственных границ (традиционно признаваемые сферой внутренней политики), оказывают на национальную безопасность влияние, не уступающее влиянию политики внешней. Выражаясь образно, следует осмыслить контекст «пушки и масло», а не контекст «пушки против масла».

Применительно к внутренней политике все вроде бы просто и понятно. Чтобы возглавлять мировое сообщество, конкурировать и действовать эффективно на мировой арене, США необходимо навести порядок в своем доме. Я писал о том, как это сделать, в книге под названием «Внешняя политика начинается дома?»^[200] Порой меня обвиняют в том, что я призываю забыть о внешней политике. Ничего подобного! Внешняя политика начинается дома, но если там же ее и заканчивать, страна окажется в опасности^[201].

Выше я упоминал, что у США мало односторонних вариантов действия (если они есть вообще), мало таких задач, которые проще и выгоднее решать в одиночку. При этом важно понимать, что мир не способен создать по-настоящему дееспособный порядок без участия США. Америка, так сказать, недостаточна сама по себе, но необходима. Верно и то, что США не смогут эффективно руководить и действовать, если у них не будет прочной внутренней опоры. Для обеспечения национальной безопасности нужны значительные людские, физические и финансовые ресурсы. Чем лучше Америка будет развиваться экономически, тем больше у нее будет ресурсов на деятельность за рубежом, выделение которых не приведет к внутренним разногласиям и дискуссиям относительно приоритетов. Дополнительное преимущество заключается в том, что уважение к самим США и к американской политической, социальной и экономической моделям (наряду с желанием подражать) будут укрепляться только в том случае, если эти модели станут восприниматься как успешные.

Основополагающим критерием успеха модели является экономический рост. Темпы роста экономики США можно считать отличными по сравнению с теми, которые демонстрируют многие другие страны, но эти темпы ниже тех, которые необходимы для достижения цели. Причины, по которым американская экономика не растет на 3 процента в год или даже выше, связаны исключительно с действиями (и, что важнее, бездействием) США^[202].

Мой оптимизм выглядит вполне обоснованным. США обладают рядом врожденных, если угодно, достоинств и преимуществ, в том числе сбалансированной демографией, без тех «перекосов» в сторону молодости и старости, которые сдерживают развитие множества обществ; у нас лучшие в мире университеты; мы эффективно управляем капиталом и фондовыми рынками; наша правовая система поощряет и защищает изобретателей и предусматривает процедуру банкротства; американцы активно вкладываются в энергетику и

добычу полезных ископаемых; наши климат и почвы обеспечивают достаток пищи; налицо политическая стабильность и отличные отношения с соседями на севере и юге.

Что нужно предпринять, чтобы повысить текущие темпы роста? На этот вопрос нет общепринятого ответа; мой список включает обеспечение наилучшего образования на каждом уровне, от дошкольного до всех форм послешкольного и до обучения на протяжении всей жизни. Еще я добавил бы сюда надежную инфраструктуру, гарантирующую рабочие места и повышающую конкурентоспособность; она сделает общество более устойчивым к катаклизмам наподобие стихийных бедствий или террористических актов. Нужна реформа иммиграционного законодательства, которая предоставит больше возможностей обладателям ученых степеней и необходимых Америке навыков; не менее полезной будет иммиграционная реформа, подразумевающая легализацию и гражданство большинства из тех двенадцати миллионов человек, что сейчас проживают в стране нелегально. Понадобится и налоговая реформа, снижение ставок корпоративного налога (одного из самых высоких в мире), а также снижение налоговых ставок для физических лиц и общее сокращение так называемых налоговых расходов (скажем, разрешение вычитать из суммы дохода проценты по ипотеке и пожертвования на благотворительность, а для работодателей – возможность не платить налог с взносов на здравоохранение).

Все это подводит к проблеме государственного долга. Здесь непросто отыскать рецепт какого-либо «лекарства», поскольку данная проблема относится к числу тех, которые я называю «замедленными кризисами». (К ним же относится изменение климата.) Кризисы замедленного действия суть процессы, которые развиваются и сулят потенциально серьезные, даже разрушительные последствия, но формируются постепенно – а если даже проявляются внезапно, то лишь по прошествии немалого времени. В этом они схожи со вспышками инфекционных заболеваний или финансовыми катастрофами ^[203].

Есть хорошая и плохая новости. Хорошая новость заключается в том, что мы в целом представляем, в каком направлении развиваемся, – и располагаем запасом времени, чтобы что-то сделать. Мы видим впереди айсберг, и у нас достаточно времени для того, чтобы изменить курс корабля. Плохая же новость состоит в том, что замедленные кризисы редко воспринимаются как насущные, зато способствуют самоуспокоенности. Велико искушение оставить эти проблемы на потом, сосредоточиться на текущих делах, позволить сиюминутному взять верх над действительно важным. Беда в том, что мы лишаем себя не только возможности предотвратить проявление кризиса, но и тех «лекарств», что обладают щадящим действием. Если воспользоваться медицинской аналогией, мы игнорируем симптомы, когда болезнь еще относительно легко поддается лечению, и принимаемся за лечение, лишь когда болезнь угрожает жизни.

Все довольно просто. Согласно долгосрочным прогнозам бюджетного комитета Конгресса на 2016 год и десятилетнему бюджетно-экономическому прогнозу того же комитета на 2016–2026 годы, государственный долг Соединенных Штатов Америки стремительно приближается к 14 триллионам долларов ^[204]. Сейчас он составляет примерно 75 процентов ВВП, а через десять лет достигнет 80–90 процентов ВВП. Разные гипотезы расходов и доходов показывают, что рано или поздно сумма государственного долга способна превысить объем ВВП. Это может произойти к 2030 году. Стоимость обслуживания долга начнет быстро расти, сделавшись основной статьей федеральных расходов.

Некоторые утверждают, что такая оценка государственного долга США является чрезмерно негативной ^[205]. Как правило, такие эксперты прогнозируют более высокие доходы, сохранение низких процентных ставок и сокращение издержек в сфере здравоохранения. Конечно, может быть и так, но возможно и худшее, по сравнению с ожиданиями, будущее – из-за замедления темпов роста, из-за более высоких медицинских расходов вследствие старения населения, из-за существенных издержек на адаптацию к многочисленным последствиям изменения климата.

Причины долговых проблем видятся разными, но в целом они довольно ясны. Несмотря на то что дефицит федерального бюджета ныне значительно ниже, чем пять лет назад, он вновь начал расти, что обусловлено значительным увеличением расходов (в особенности на выплату пособий) и низкими темпами экономического роста. Кто-то скажет, что виноваты налоги, точнее, их отсутствие, но ставки корпоративного налога в США по мировым стандартам весьма высоки, да и налоги на физических лиц нельзя назвать минимальными.

При прочих равных условиях проблема, само собой, будет только усугубляться – сразу по двум причинам. Во-первых, главные «виновники» увеличения расходов (выплаты пособий, программы «Медикейр» и «Медикэйд»), скорее всего, станут оказывать большее, а не меньшее давление на бюджет по мере массового выхода американцев на пенсию при общем повышении продолжительности жизни. Во-вторых, процентные ставки сегодня близки к историческим минимумам и потому скорее поднимутся, чем опустятся ниже в грядущие десятилетия. Конкретные прогнозы относительно размера долга и стоимости его обслуживания варьируются в зависимости от гипотез по поводу показателей экономического роста, расходов, налогообложения, инфляции и процентных ставок, но тенденция очевидна – и не слишком благоприятна. Время тоже играет против нас.

Стратегические последствия роста задолженности многочисленны и вызывают тревогу. Необходимость обслуживания долга требует все большего количества долларов и отнимает все возрастающую долю государственного бюджета США. Это означает, что пропорционально меньшая доля средств будет выделяться на национальную безопасность, включая сюда оборону, разведку, обеспечение внутренней безопасности и иностранную помощь. Меньше будет и ресурсов на реализацию внутренних программ, от образования и модернизации инфраструктуры и до научных исследований и правоохранительной деятельности. Это чревато ожесточенными, разрушительными дебатами на тему «пушки против масла», при условии, что две наиболее быстро увеличивающиеся статьи расходов бюджета, обслуживание долга и льготы останутся неприкосновенными.

Рост государственной задолженности побуждает мир сомневаться в прочности положения Соединенных Штатов Америки. Неспособность США справиться с долговым кризисом лишает толики привлекательности американскую модель политико-экономического развития. Значит, другие страны будут менее склонны подражать США и станут проявлять осторожность, наблюдая за нашими тщетными попытками сплотиться и принять трудные, но необходимые решения. В результате мир сделается менее демократическим и даже начнет понемногу игнорировать пожелания США по вопросам безопасности. В некоторой степени это уже происходит сегодня, а текущая ситуация с американским долгом грозит ускорить тревожный дрейф.

Вдобавок рост государственного долга делает США более чувствительными к колебаниям рынков и махинациям правительств других стран. Ныне почти половина государственного долга США принадлежит иностранцам, Китай является одним из двух крупнейших кредиторов Америки. Конечно, возможно, что Китай сочтет нецелесообразным избавляться от собственных колоссальных запасов долларов, поскольку ему требуется, чтобы Америка продолжала импортировать китайские товары. Но в результате перед нами, так сказать, финансовый эквивалент политики ядерного сдерживания. Да, не исключено, что все обойдется, но я, например, не уверен, что Китай не решит прекратить скупку госдолга США, выражая свое недовольство, или даже продать этот долг – скажем, в качестве реакции на споры из-за Тайваня или на осуждение китайских действий в Южно-Китайском или Восточно-Китайском морях.

В названных обстоятельствах китайские лидеры вполне могут посчитать целесообразным заплатить финансовую цену за защиту своих жизненно важных национальных интересов. Любопытно, что именно американские угрозы в адрес фунта стерлингов оказали наибольшее влияние на британское правительство, которое испугалось возможной девальвации своей валюты и потому отказалось от осуществления злополучной затеи по восстановлению контроля над Суэцким каналом в 1956 году.

Растущий долг поглощает средства, которые иначе можно было бы эффективно инвестировать как внутри страны, так и за рубежом. Это, в свою очередь, замедляет и без того скромные темпы экономического роста. Хуже того, высокий уровень задолженности и высокая стоимость обслуживания долга вызывают сомнения в готовности правительства поддерживать курс доллара и вообще выполнять свои обязательства. Это побуждает иностранцев требовать высоких процентов по инвестициям, что увеличивает стоимость долгового финансирования и еще сильнее сокращает прочие расходы и темпы роста. Словом, мы очутились в порочном замкнутом круге.

Растущий долг ограничивает гибкость и последовательность американской политики. Невозможно абстрактно сформулировать «правильный», допустимый для страны уровень задолженности или точно сказать, какой объем долга является приемлемым. США не хочется, конечно, чтобы высокий показатель задолженности стал новой нормой – хотя бы потому, что это лишает страну гибкости на случай, например, очередного финансового кризиса, который потребует крупномасштабных финансовых вливаний, или на случай серьезного вызова в сфере национальной безопасности, подразумевающего дорогостоящую реакцию. Сохранять объем задолженности на достаточно низком уровне, чтобы не провоцировать долговой кризис – вот, как представляется, разумная политика при ограничении страховых премий в здравоохранении и социальном обеспечении.

Позвольте добавить еще одно предсказание. Растущий госдолг приближает крах доллара как мировой резервной валюты. Это случится вследствие утраты доверия к финансовой системе США и вследствие обеспокоенности действиями Америки по финансированию своего долга, поскольку указанные действия будут противоречить тому, что требуется для управления американской и, косвенно, мировой экономикой. Не исключено, что отказ от доллара уже состоялся бы, когда бы не проблемы ЕС и не готовность Китая девальвировать юань. Разумеется, в ближайшей перспективе альтернативы доллару не предвидится, но США нельзя полагаться только на слабости и ошибки других, а мир «после доллара» будет более дорогим (ведь Америке придется учитывать курсы других валют) и менее послушным, когда речь будет заходить о привязанных к доллару санкциях ^[206].

Что же делать? Учитывая, что основной прирост государственного долга обеспечивает выплата пособий, целесообразно задуматься о повышении текущего и прогнозируемого пенсионного возраста, дабы система социального обеспечения корректнее отражала экономические и демографические реалии. Полезно также подвергнуть эту систему проверке на наличие достаточных средств и сократить размеры выплат относительно богатым людям, для которых такие выплаты не являются по определению необходимыми, произвести умеренные коррективы в расчетах стоимости жизни и реформировать быстрорастущую программу опеки инвалидов.

Программы «Медикейр» и «Медикэйд» тоже вносят немалую лепту в увеличение госдолга. Здесь возможны некоторые коррективы, призванные исправить ситуацию: ускорение перехода от системы, основанной на плате за услуги, к системе оценки качества услуг; увеличение ставок дополнительной платы; финансовые кары за недобросовестную практику; внедрение методов тестирования потенциальных выгод от системы всеобщего страхования и т. п.

Конгрессу следует избегать привлекательных, но ошибочных решений. Одним таким решением является секвестр бюджета. Этот шаг не затронет льготы, зато ставит расходы выше инвестиций, а настоящее предпочитает будущему. Данную идею нужно отбросить раз и навсегда. То же самое касается угроз не повышать потолок госдолга. Как известно (или должно быть известно) каждому члену Конгресса, отказ повышать потолок государственного долга не сказывается на уже накопленной задолженности, но грозит серьезными сомнениями рынков и всего мира в надежности и прочности положения США. По иронии судьбы, отказ повышать потолок долга вызовет реакцию, которая ознаменуется ростом ставок, что, в свою очередь, замедлит экономический рост и усугубит долговое бремя.

Следует также проявлять осторожность при оценке расходов на оборону. Текущие и прогнозируемые расходы на оборону составляют около 3 процентов ВВП, что значительно ниже исторических средних показателей за последние семьдесят лет. Более того, мир вокруг становится все более опасным и нестабильным; если он скатится к беспорядку, США никоим образом не смогут «отгородиться» от последствий, отчасти спровоцированных их собственными действиями. Новый изоляционизм будет сущим безумием. Никакая другая страна не может и не способна внести столь значительный вклад в обеспечение порядка, а сам мир не в состоянии установить и поддерживать порядок самостоятельно. Эта роль по плечу лишь Америке. Понадобятся вооруженные силы, наделенные широким спектром возможностей, гибкостью применения и потенциалом наращивания численности. Они должны справляться с непредвиденными обстоятельствами и улаживать конфликты различных типов, масштабов и продолжительности в разных уголках мира (возможно, одновременно) и действовать против разных врагов, от опасных террористических группировок до крепких национальных государств. Увеличение расходов на оборону необходимо, особенно если Конгресс продолжит настаивать на сохранении ряда военных баз и военных производств по причинам, которые больше связаны с политикой, чем с национальной безопасностью. Хорошая новость состоит в том, что США могут усилить внимание к вопросам обороны и решать проблему задолженности одновременно, если проявят готовность сделать правильный выбор и станут разумно расходовать ресурсы. Утверждение, будто действия за рубежом оборачиваются замедлением темпов экономического роста, попросту лживо.

Чуть выше я перечислил то, что, по моему мнению, можно и нужно сделать для ускорения экономического роста. Я сознательно опустил один пункт из этого списка, чтобы обсудить его здесь. Речь о свободе торговли. Торговые соглашения приносят много пользы, в том числе создают относительно высокооплачиваемые экспортно ориентированные рабочие места, увеличивают потребительский выбор, снижают инфляцию, способствуют экономическому развитию во всем мире, укрепляют положение друзей и союзников и порождают взаимозависимость, позволяющую сдерживать потенциальных врагов. Как уже отмечалось, торговые соглашения вдобавок способствуют (пускай скромно) экономическому росту; кажется, все согласны с тем, что вступление в силу договора о Транстихоокеанском партнерстве приплюсует до половины процента в год к темпам роста США^[207].

Торговые соглашения и торговля в целом также могут оказаться причастными к исчезновению конкретных рабочих мест. Здесь разумнее не убеждать американцев в отсутствии стратегических и экономических выгод торговли, а помогать тем, чьи рабочие места исчезли. Можно и нужно сделать многое, в том числе занять более агрессивную позицию в рамках ВТО по отношению к тем иностранным правительствам, которые несправедливо субсидируют свои отрасли или «демпингуют» за рубежом, увеличить доступность страхования заработной платы, гарантировать «мобильность» основных льгот и возможность увеличения срока их действия, а также обеспечить финансовую поддержку образования и переподготовки.

Технологические инновации еще сильнее сказываются на исчезновении рабочих мест^[208]. Будущее сулит сохранение этой тенденции, поскольку инновации в сферах искусственного интеллекта, робототехники и 3D-печати повышают производительность труда, но ликвидируют некоторые существующие рабочие места, пускай даже создавая немного новых. Необходимо помогать гражданам приспособиться к этим неизбежным переменам, за счет различных форм поддержки и организации трудовой переподготовки^[209].

Образование регулярно упоминается, когда речь заходит о том, что США следует прежде всего сосредоточиться на приведении в порядок собственного устройства. Оно имеет определяющее значение для обеспечения экономического роста, для оказания помощи тем людям, которые лишаются работы из-за свободы торговли и технологических изменений, и для борьбы с социальным неравенством. Много говорится и пишется об опасности такого неравенства. Да, неравенство возрастает, но суть проблемы не в том, что одни чрезвычайно

богаты, а в том, что другие влачат жалкое существование и не видят перспектив улучшения своего уровня жизни. Политический рецепт заключается не в том, чтобы попытаться уменьшить неравенство как таковое за счет массовых субсидий и новых налогов, призванных перераспределять национальное богатство. Подобная попытка наверняка потерпит неудачу, а любое перераспределение богатства не повысит продуктивность жизни бедняков (зато снизит продуктивность зажиточного класса). Скорее цель должна заключаться в том, чтобы сделать реальностью социальные лифты. Это произойдет лишь в том случае, если предоставить более широкий доступ к качественному образованию не только молодежи, но и всем гражданам вообще – на протяжении жизни. Иначе в стране, где будет усиливаться классовое расслоение, замедлится экономический рост и начнут нарастать социальные противоречия, что, в свою очередь, приведет к нарастанию популизма во внутренней политике и обернется пренебрежением к той внешней политике, которая требуется для обеспечения стабильности в мире.

Кроме того, образование значимо с другой точки зрения. Данная книга утверждает, что мир важен для американцев и для США как страны, а действия – и бездействие США на международной арене важны для мира. Осознание этой реальности и проведение соответствующей политики требуют гражданского общества, достаточно образованного и способного оценить как потенциальные выгоды международного сотрудничества, так и возможные риски глобализации, а еще посчитать, каковы могут быть последствия слишком активного и слишком пассивного вмешательства (точнее, последствия избытка ошибочного и дефицита правильного вмешательства) в мировые дела. Следует преподавать «глобальную гражданственность» в качестве основного предмета в средней школе и колледжах, наглядно объяснять, чем важен остальной мир и каков выбор, стоящий перед Соединенными Штатами Америки; это будет хорошая инвестиция в будущее страны.

Позвольте высказать последнее замечание. Уже слишком очевидно то, что шансы на реализацию программы необходимых действий дома, в экономической и прочих сферах, определяются не столько экономикой, сколько политикой. А политика заметно усложнилась в результате событий последних десятилетий. Крайности укрепляются за счет центра. Компромисс стал во многих кругах чем-то вроде ругательства.

Чем можно это объяснить? Например, отчасти повинно ослабление политических партий как института, поскольку теперь политики получили возможность обращаться напрямую к наиболее мотивированным и зачастую наиболее идеологизированным источникам поддержки. Все чаще отдельные политики становятся, так сказать, собственными политическими партиями, обладая прямым доступом к избирателям, деньгам и СМИ. Коалиции мимолетны; как отметил один проницательный политический обозреватель, «в Вашингтоне не кризис лидерства, а кризис сторонников»^[210]. Другим фактором можно считать праймериз, исход которых также зависит от «ширины» партийной базы. Распространение кабельных и спутниковых каналов ТВ, радиостанций и интернет-сайтов привело к эпохе «узконаправленного» вещания, которое в значительной степени вытеснило прежнее вещание, ориентированное на более широкую аудиторию. Отстаивание конкретных интересов, весьма активное и интенсивное, на благо конкретного дела способно существенно повлиять на кандидатов и чиновников, которые не выдерживают давления и перестают даже помышлять о каких-либо компромиссах^[211].

Процедурные реформы могут изменить ситуацию к лучшему. Я имею в виду изъятие избирательных округов из полномочий legislatures штатов, открытие праймериз для всех избирателей, а не только для представителей партий, отказ от принципа «победитель получает все» как на праймериз, так и при выборе делегатов от каждого штата в коллегию выборщиков. Ограничения расходов на политические цели могут принести позитивный эффект, однако маловероятно, что этого удастся добиться в нынешних политических и правовых условиях^[212].

Необходимы также процедурные реформы, затрагивающие вопросы управления. В Сенате следует усложнить для сенаторов использование тактики затягивания обсуждений,

а также сократить потребность в стремлении к абсолютному большинству. Что касается палаты представителей, будет полезно отказаться от так называемого правила Хастерта, которое требует, чтобы большинство членов партии большинства поддержало законопроект, прежде чем тот вынесут на голосование. Получить такое большинство непросто, учитывая, что обе ведущие политические партии становятся все более, а не менее идеологизированными; кроме того, такое требование препятствует созданию коалиции, что объединила бы абсолютное большинство членов палаты, в случае, если конкретный законопроект не получил поддержки большинства в рамках одной из партий. Между прочим, «компромиссное» законодательство почти по определению подпадает под эту категорию. ^[213]

Такое положение дел вызывает тревогу, поскольку наиболее вероятным его результатом является сохранение или даже ухудшение политической дисфункции. В последние годы мы видели тому слишком много примеров: отказ от решения по-настоящему важных вопросов, уменьшение числа принимаемых законов, угрозы распустить правительство и объявить дефолт по госдолгу, колебания в кадровых назначениях, затягивание ратификации международных соглашений. В итоге США выказывают все меньше готовности действовать в собственных интересах – и все меньше веры в то, что они будут действовать последовательно у себя дома или за рубежом.

Не все реформы желательны. Здесь показательно решение Великобритании через проведение референдума определить будущую политику, а именно, отношения страны с единой Европой. Не зря основатели американской политической системы озаботились созданием представительного правительства и затруднили внесение поправок в конституцию. Прямая демократия слишком легко подчиняется сиюминутным страстям и ложным устремлениям, склонна игнорировать «непреходящие» интересы и соответствующие факты. Если по каким-либо причинам референдумов не избежать, они должны быть консультативными, требовать наличия абсолютного большинства (или сочетания того и другого условий).

Для реальных реформ понадобится устойчивая демонстрация лидерских качеств всеми, начиная с президента. Это означает необходимость внутреннего сотрудничества, в ходе которого президент будет тесно взаимодействовать с политиками из обеих партий в Сенате и в палате представителей, а также сотрудничества внешнего, в ходе которого президент США станет встречаться с представителями различных избирательных округов и групп интересов. Еще обитателю Овального кабинета будет нужно часто и открыто общаться с американским народом, убеждать последний в том, что мы живем в глобализованном мире, рассказывать, что и почему может и должно быть сделано, чтобы Америка стала более конкурентоспособной и безопасной. Если и есть модель, которая приходит на ум, это рузвельтовские «беседы у камина» конца 1930-х – начала 1940-х годов, призванные объяснить ухудшающуюся международную ситуацию, подготовить американский народ к вступлению во Вторую мировую войну на стороне западных демократий и помочь пережить войну и подготовиться к ее последствиям. При отсутствии регулярных действий такого рода (возможно, при выполнении лишь одного из них) политическая дисфункция, характерная для американской политики последнего времени, будет, вероятно, ухудшаться. ^[214]

За это придется заплатить немалую цену. США следует остерегаться внезапного, резкого отказа от привычного образа действий на международной арене. Последовательность и надежность – вот необходимые признаки великой державы. Друзья и союзники, безопасность которых зависит от США, должны твердо знать, что эта зависимость надежно обеспечена. Если другие страны начнут сомневаться в Америке, это неизбежно породит совершенно другой, гораздо менее упорядоченный мир. Возможны, как представляется, два варианта: либо мир «самопомощи», в котором страны заботятся сами о себе, причем способами, противоположными в ряде случаев целям США; либо мир, в котором страны попадают под влияние более сильных местных государств, тем самым нарушая сложившийся баланс сил. В любом варианте нас ждут возрастание нестабильности на

региональном уровне, сокращение согласованных действий на глобальном уровне и увеличение вероятности возобновления конкуренции великих держав.

«Stare decisis» есть правовой принцип, по которому судьи и суды обязаны уважать прецеденты предыдущих решений, если нет веских оснований для их отмены. Этот принцип призван препятствовать тому, чтобы отдельные суды «делали свое дело» по собственному усмотрению, тем самым создавая лоскутное одеяло юридической дисфункции. В более общем плане этот принцип отражает уверенность в том, что целостность, репутация и легитимность правовой системы пострадают, если закон будет толковаться произвольно.^[215]

О внешнеполитическом аналоге принципа stare decisis можно сказать многое. Например, что отстаивать его не означает возражать против любых изменений, поскольку всякую политику следует регулярно анализировать и пересматривать, если имеются основания для этого (чему подтверждением служит большая часть содержания данной книги). Но произвольные трактовки и смены курса грозят тем, что друзья занервничают, а противники приободряются. Следовательно, беспорядок в «семье» неразрывно связан с беспорядком в мире. Вместе они сулят грандиозные проблемы.

Существует философская школа, которая утверждает, что кризис является необходимым условием реформ. Эта школа считает, что при отсутствии признаков кризиса лица, принимающие решения, не хотят или не могут начать что-то делать по-другому. Беда такого взгляда на мир заключается в том, что история свидетельствует: кризисы не порождают автоматически стимулов для необходимых изменений в требуемых масштабах. Кроме того, нужно учитывать, что кризис может по определению оказаться чрезвычайно дорогостоящим. Конфликт между двумя державами или большим числом стран, ядерное нападение со стороны какого-либо государства или террористов, серьезные изменения климата, глобальная пандемия, крах мировой торговой системы – во всех этих случаях крайне трудно преувеличить потенциальные издержки.

Несомненно, наилучшим способом развития будет движение к формированию международного порядка, не дожидаясь кризиса. Нынешняя картина мироустройства убеждает, что такое движение насущно необходимо.

Благодарности

Всякая книга в той или иной степени является результатом совместных усилий, и данный труд не является исключением. Многих людей я хочу и должен поблагодарить за то, что они сделали, чтобы помочь осуществить этот проект.

Как говорилось во введении, книга началась с телефонного звонка Ричарда Дирлава (в то время главы колледжа Пембрук) и с курса лекций, которые я позднее прочел в Кембриджском университете весной 2015 года. Кембридж прекрасен в это время года, а возможность посещать вечерние занятия в различных колледжах доставляет несказанное удовольствие; подготовка лекций и изучение отзывов на них проложили для меня путь к написанию данной книги. Выпускнику Оксфорда непросто хвалить Кембридж, но я делаю это без малейших угрызений совести.^[216]

Хочу особо отметить моего редактора Скотта Мойерса из издательства «Пенгуин пресс». Со Скоттом мы работали вместе впервые, и лично мне приятно думать, что на данной книге сотрудничество не закончится. Скотт оказался отличным партнером, мы общались по электронной почте, вели беседы и обсуждали его комментарии к черновику. Он поддерживал меня и регулярно демонстрировал свой острый ум.

Отмечу также других сотрудников «Пенгуин», в особенности младшего редактора Кристофера Ричардса, технического редактора Брюса Гиффордса, выпускающего редактора Роланда Оттевелла, составителя указателя До Ми Штаубер, автора обложки Оливера Мандея и Гретхен Ахиллес, которая отвечала за дизайн макета.

Отдельной благодарности заслуживает мой агент Эндрю Уайли. Он верил в меня и в этот проект с самого начала.

Большое спасибо Полли Колган, моему трудолюбивому и талантливому научному сотруднику из Совета по международным отношениям (СМО). Полли нашла большую часть

справочного материала, подготовила сноски, прочитала и перечитала рукопись, предложила немало исправлений и проверила факты и цитаты.

Я извлек огромную пользу из комментариев и предложений друзей, достаточно близких для того, чтобы потратить время на чтение черновика рукописи. «Друг» – ключевое слово, ведь только настоящий друг будет готов уделить время продираанию сквозь рукопись и комментарии к ней. Роджер Альтман, Роджер Хертог, Зак Карабелл и Ричард Плеплер сделали именно это, и я в долгу перед ними.

Некоторые моих коллеги – Джим Линдси, Меган О’Салливан и Гидеон Роуз – тоже приняли участие в работе и обеспечили мне очень полезную обратную связь. Конечный результат стал значительно лучше (но не идеальным, конечно) благодаря их стараниям.

Последнее, но оттого не менее важное: хочу поблагодарить мою жену, Сьюзен Меркандетти, опытного и чрезвычайно талантливую книжного редактора, за согласие прочитать рукопись. Мне известно, что многие мужья избегают подобного, опасаясь обилия конструктивной критики, но я радовался, ибо помощь Сьюзен была неоценимой.

Несколько человек упорно трудились ради того, чтобы эту книгу заметила широкая публика. В СМО хочу выделить Ирину Фаскианос, Мелиссу Гуинан, Саманту Тартас и Иву Зорич. В издательстве «Пенгуин» Сара Хатсон и Брук Парсонс взяли на себя заботу о рекламе, а Мэтт Бойд, Грейс Фишер и Кейтлин О’Шонесси занимались маркетингом. Не слишком просто ставить то самое пресловутое дерево, которое падает незаметно для других, а потому весьма ценны все усилия в этом направлении.^[217]

Хочу сказать несколько слов о тех пяти людях, которым посвящается данная книга. Двое были моими наставниками в колледже Оберлин. Роберт Тафтс впервые познакомил меня с исследованиями внешней политики, а Том Фрэнк открыл для меня религию как предмет изучения (впоследствии это привело меня в Израиль и заронило во мне интерес к Ближнему Востоку). Остальные трое были моими преподавателями в Оксфордском университете. Альберт Хурани углубил мой интерес (и расширил мои познания) к ближневосточной истории, Аластер Бьюкен и Майкл Говард ввели меня в загадочный и таинственный мир стратегических исследований, добивались от меня строгости мышления и прививали мне чувство литературного стиля. Любой, кто был знаком хотя бы с одним из этих людей, а тем более со всеми пятерыми, сразу поймет, насколько мне повезло.

Я написал большую часть этой книги за столом – точнее, за стоячим столом, за которым работал впервые в жизни – в своем кабинете в Совете по международным отношениям, где уже четырнадцатый год исполняю обязанности президента. Совет призван помогать своим членам, правительственным чиновникам, бизнесменам, журналистам, преподавателям и студентам, гражданским и религиозным лидерам и заинтересованным гражданам лучше понимать мир и внешнеполитические вызовы, стоящие перед Соединенными Штатами Америки и другими странами. Я никогда не думал, что пробуду в этой должности так долго; это один из лучших опытов моей жизни.

Основную часть книги я писал по утрам в будни и по выходным. Мои непосредственные помощники – Кэтлин Макнелли, Джефф Рейнке, Наташа Габби, а также Полли Колган и Мелисса Гуинан – делали все возможное для того, чтобы предоставить мне эти часы уединения (и проследить, чтобы я не забывал о других делах). Однако хочу подчеркнуть, что результат – полностью на моей совести, в особенности в том, что касается упущений, ошибок и прочих недостатков. Еще хотел бы добавить, что никоим образом не выступаю от имени СМО, великолепного учреждения, которое не занимает какой-либо позиции в политических вопросах, остается независимым и, если угодно, беспартийным.

152

Haass, *War of Necessity, War of Choice*, 194–200. Также см. Ahmed Rashid, *Descent into Chaos: The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia* (New York: Viking, 2008).

153

Barack Obama, “Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan”, Washington, DC, December 1, 2009, White House, www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan.

154

Barack Obama, “Statement by the President on Afghanistan”, Washington, DC, October 15, 2015, White House, www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/15/statement-president-afghanistan; Barack Obama, “Statement by the President on Afghanistan”, Washington, DC, July 6, 2016, White House, www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/07/06/statement-president-afghanistan.

155

“Treaty on European Union”, February 7, 1992, European Union, http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf.

156

“Treaty of Lisbon”, December 15, 2007, European Union, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN.

157

Соглашение между правительством и ФАРК (революционными вооруженными силами Колумбии) было подписано в июне 2016 г. и переподписано в ноябре того же года.

158

Автор объединяет страны Латинской Америки не по географическому, а по языковому принципу, поэтому и упоминает Кубу в числе латиноамериканских государств.

159

Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском бассейне (подписан в феврале 1967 г. в пригороде Мехико Тлателолько).

160

“Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean”, February 14, 1967, UN Office of Disarmament Affairs, <http://disarmament.un.org/treaties/t/tlatelolco/text>.

161

Elizabeth C. Economy and Michael Levi, *By All Means Necessary: How China's Resource Quest Is Changing the World* (New York: Oxford University Press, 2014).

162

Имеется множество исследований о контурах и характеристиках мира в эпоху после холодной войны. См., например, Richard N. Haass, "The Age of Nonpolarity: What Will Follow U. S. Dominance", *Foreign Affairs* 87, no. 5 (May/June 2008), www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2008-05-05/age-nonpolarity; "Prospectives", in *Strategic Survey 2007*, International Institution for Strategic Studies (New York: Routledge, 2007); "The New Game", *Economist*, October 17, 2015, www.economist.com/news/leaders/21674699-american-dominance-being-challenged-new-game; Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: Norton, 2008); Charles A. Kupchan, *The End of the American Era: U. S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century* (New York: Alfred A. Knopf, 2002); Joshua Cooper Ramo, *The Age of the Unthinkable: Why the New World Disorder Constantly Surprises Us and What We Can Do About It* (New York: Little, Brown, 2009); Moises Nairn, *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What It Used to Be* (New York: Basic Books, 2015); Charles A. Kupchan, *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn* (New York: Oxford University Press, 2012); and Ian Bremmer, *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World* (New York: Portfolio/Penguin, 2012).

163

Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs* 70, no. 1 (1990), www.foreignaffairs.com/articles/1991-02-01/unipolar-moment.

164

Любопытно и показательно, что автор не упоминает здесь такую надправительственную организацию, как БРИКС.

165

Цитируется песня Л. Коэна «Who by Fire» («Кто будет судим огнем...»), основанная на литургическом иудейском тексте.

166

Следует отметить, что русский перевод «Истории» Фукидида, выполненный Г. А. Стратановским, менее, так сказать, политизирован и дидактичен, нежели перевод английский, от которого отталкивается автор. Общая идея фукидидовского текста передана в английском варианте корректно, однако в этом варианте очень часто используются слова и выражения западной политической риторики, допускающие весьма широкое, особенно осовремененное толкование.

167

Thucydides, *The History of the Peloponnesian War*, translated by Richard Crawley, MIT

Classics, <http://classics.mit.edu/Thucydides/pelopwar.html>.

168

Согласно этой статье, вооруженное нападение на страну – члена НАТО «в Европе или Северной Америке» должно рассматриваться как нападение на блок в целом; в этом случае каждая страна НАТО «в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону» должна оказать помощь тому государству (государствам), которое подверглось агрессии – «ради восстановления и последующего сохранения безопасности Североатлантического региона».

169

Первым шагом в этом направлении стало решение от июля 2016 г. направить дополнительный американский военный контингент в Польшу. См. Barack Obama and Andrzej Duda, “Remarks by President Obama and President Duda of Poland After Bilateral Meeting”, Warsaw, July 8, 2016, White House, www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/07/08/remarks-president-obama-and-president-duda-poland-after-bilateral.

170

Обсуждение «интеграции» см. в: Richard N. Haass, *The Opportunity: America’s Moment to Alter History’s Course* (New York: PublicAffairs, 2005), 24.

171

Robert B. Zoellick, “Whither China: From Membership to Responsibility?” speech, New York, September 21, 2005, U. S. Department of State Archive, <http://2001–2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/55682.htm>.

172

См. Jacob Lew, “Remarks of Secretary Lew on the Evolution of Sanctions and Lessons for the Future at the Carnegie Endowment for International Peace”, Washington, DC, March 50, 2015, U. S. Department of the Treasury, www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0598.aspx; Gary Clyde Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, 5rd ed. (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007); Meghan O’Sullivan, *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005).

173

См. David Shambaugh, *China’s Future* (Cambridge: Polity Press, 2016).

174

Francis M. Deng et al., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2006).

175

Vladimir Putin, “Address by President of the Russian Federation”, Moscow, March 18, 2014, President of Russia, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20605>.

176

См. Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller, eds., *Debating the Democratic Peace* (Cambridge, MA: MIT Press, 1996); Natan Sharansky with Ron Dermer, *The Case for Democracy: The Power of Freedom to Overcome Tyranny and Terror* (New York: Public Affairs, 2004); and Elliott Abrams et al., “U.S. Must Put Democracy at the Center of Its Foreign Policy”, *Foreign Policy*, March 16, 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/05/16/the-u-s-must-put-democracy-at-the-center-of-its-foreign-policy/>

177

Оправданием разумности существования (*фр.*).

178

Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: Norton, 2005).

179

“The Camp David Accords: The Framework for Peace in the Middle East”, September 17, 1978, U. S. Department of State Archive, <http://2001–2009.state.gov/p/nea/rls/22578.htm>.

180

“Republic of Korea and the United States Make Alliance Decision to Deploy THAAD to Korea”, July 7, 2016, U. S. Department of Defense, www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/851178/republic-of-korea-and-the-united-states-make-alliance-decision-to-deploy-thaad.

181

Текст доклада см. в: “Kim Jong Un Calls for Global Independence”, Pyongyang, May 7, 2015, National Committee on North Korea, www.ncnk.org/resources/news-items/kim-jong-uns-speeches-and-public-statements-1/KJU_Speeches_7th_Congress.pdf. Также см. Choe Sang-Hun, “North Korea Claims Its Nuclear Arsenal Is Just a ‘Deterrent,’” *New York Times*, May 7, 2016, www.nytimes.com/2016/05/08/world/asia/north-korea-claims-its-nuclear-arsenal-is-just-a-deterrent.html; Mitchel B. Wallerstein, “The Price of Inattention: A Survivable North Korean Nuclear Threat?” *Washington Quarterly* 58, no. 5 (Fall 2015), 21–55, <http://dx.doi.org/10.1080/0165660X.2015.1099025>.

182

The National Security Strategy of the United States of America, September 2002.

183

Оружием массового уничтожения.

184

Отчасти этой теме посвящен доклад группы правительственных экспертов о разработках в сфере информации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности, подготовленный для Генеральной ассамблеи ООН. См. July 22, 2015, www.undocs.org/A/70/174.

185

Suerie Moon et al., “Will Ebola Change the Game?: Ten Essential Reforms Before the Next Pandemic. The Report of the Harvard-LSHTM Independent Panel on the Global Response to Ebola”, *Lancet* 386, no. 10009 (November 22, 2015), [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6756\(15\)00946-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6756(15)00946-0).

186

«United Nations Convention on the Law of the Sea», December 10, 1982, United Nations, www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. США одобрили, но так и не подписали закон о морском праве, определяющий, в частности, границы морей, правила навигации, границы экономических зон и условия добычи морских ресурсов. Стратегическим интересам США хорошо послужат ратификация этого договора и деятельное участие в его обеспечении, однако Сенат отказывается его ратифицировать, утверждая (безосновательно), что договор угрожает американскому суверенитету. См. Stewart M. Patrick, “Everyone Agrees: Ratify the Law of the Sea”, *The Internationalist* (blog), CFR.org, June 8, 2012, <http://blogs.cfr.org/patrick/2012/06/08/everyone-agrees-ratify-the-law-of-the-sea/>; Thomas Wright, “Outlaw of the Sea: The Senate Republicans’ UNCLOS Blunder”, *ForeignAffairs.com*, August 7, 2012, www.foreignaffairs.com/articles/oceans/2012-08-07/outlaw-sea.

187

Именно по этой причине был вполне ожидаемым отказ КНР соблюдать решение Постоянного арбитражного суда по Южно-Китайскому морю от июля 2016. См. “Press Release: The South China Sea Arbitration”, The Hague, July 12, 2016, Permanent Court of Arbitration, <https://assets.documentcloud.org/documents/2990864/Press-Release-on-South-China-Sea-Decision.pdf>; “Full Text of Statement of China’s Foreign Ministry on Award of South China Sea Arbitration Initiated by Philippines”, *Xinhua*, July 12, 2016, http://news.xinhuanet.com/english/2016-07/12/c_155507744.htm.

188

Официальных дипломатических отношений между США и Тайванем по-прежнему не существует, поэтому автор не причисляет эту страну к официальным союзникам Америки.

189

Alyssa Ayers et al., *Working with a Rising India: A Joint Venture for the New Century*, Council on Foreign Relations Independent Task Force Report No. 75 (New York: Council on Foreign Relations Press, 2015).

190

Jeffrey D. Sachs, “A New Century for the Middle East”, Project Syndicate, December 19, 2015, www.project-syndicate.org/commentary/middle-east-sustaining-development-by-jeffrey-d-sachs-2015-12.

191

Имеются в виду советник военного министра Великобритании генерал М. Сайкс и бывший генеральный консул Франции в Бейруте Ф. Пико; в ходе переговоров в Лондоне зимой 1916 г. Ближний Восток был поделен на зоны влияния двух стран, а в марте того же года к этим переговорам присоединилась Россия, имевшая интересы в Малой Азии (прежде всего черноморские проливы).

192

То есть картографов: американский печатник У. Рэнд и его работник Э. Макнелли в 1870 г. основали компанию «Рэнд Макнелли», которая два года спустя опубликовала первую карту в «Железнодорожном справочнике», а в 1876 г. выпустила «Деловой атлас» с картами. Со временем название компании (и фамилии ее основателей) стали нарицательными именами для деятельности по публикации карт.

193

Героиня известной в русском фольклоре сказки о трех медведях, схожей по сюжету с этой популярной западноевропейской сказкой, всякий раз делает выбор в пользу наименьшего, подходящего ей по размеру, будь то посуда или мебель; поэтому на «русской почве» данный авторский пример представляется не совсем корректным.

194

См. Haass, *War of Necessity, War of Choice*, 117–20, где подробно описываются взаимоотношения США и Израиля в 1991 году.

195

Аналогичный вывод см. в: Michael Mandelbaum, *Mission Failure: America and the World in the Post – Cold War Era* (New York: Oxford University Press, 2016).

196

По Севрскому мирному договору 1920 г. (одному из подготовленных Парижской конференцией) предполагалось создание независимого Курдистана, границы которого предстояло совместно определить Великобритании, Франции и Турции; но в Лозаннском мирном договоре 1923 г. это условие уже отсутствовало.

197

Цит. по переводу Г. Кружкова. У Б. Пастернака: «Надо лишь всегда быть наготове» (акт V, сцена II).

198

William Shakespeare, *King Lear*, act 5, scene 2. О «готовности» см.: Richard N. Haass, *Conflicts Unending: The United States and Regional Disputes* (New Haven, CT: Yale University Press, 1990).

199

X [Kennan], “The Sources of Soviet Conduct.”

200

Richard N. Haass, *Foreign Policy Begins at Home: The Case for Putting America’s House in Order* (New York: Basic Books, 2015).

201

В этом отношении вызывают опасение результаты социологического опроса, проведенного фондом Пью весной 2016 года. Большинство американцев не одобряло чрезмерную международную активность страны и считало, что США следует позволить другим странам решать свои проблемы самостоятельно (насколько получится). При этом большинство опрошенных также отметило, что США делают избыточно много для улаживания мировых проблем. См. “Public Uncertain, Divided over America’s Place in the World”, May 5, 2016, Pew Research Center, www.people-press.org/files/2016/05/05-05-2016-Foreign-policy-APW-release.pdf.

202

Ведутся жаркие споры о том, почему США развиваются настолько медленно (во всяком случае, настолько медленно, насколько это следует из официальной статистики). См. N. Gregory Mankiw, “One Economic Sickness, Five Diagnoses”, *New York Times*, June 17, 2016, www.nytimes.com/2016/06/19/upshot/one-economic-sickness-five-diagnoses.html.

203

В значительной степени эти рассуждения опираются на мое выступление на заседании Комитета по международным отношениям в Сенате (6 апреля 2016 года). См. *The Strategic*

Implications of the U. S. Debt: Hearing Before the Senate Committee on Foreign Relations, statement of Richard Haass, President, Council on Foreign Relations, 114th Congress, April 6, 2016, www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/040616_Haass_Testimony.pdf.

204

Ed Harris et al., The 2016 Long-Term Budget Outlook, July 2016, Congressional Budget Office, www.cbo.gov/publication/51580; The Budget and Economic Outlook: 2016 to 2026, January 2016, Congressional Budget Office, www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/51129-2016_Outlook_OneCol-2.pdf.

205

См. The Strategic Implications of the U. S. Debt: Hearing Before the Senate Committee on Foreign Relations, statement of Neera Tanden, President, Center for American Progress, 114th Congress, April 6, 2016, www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/040616_Tanden_Testimony%20REVISED2.pdf.

206

Отличная работа о прошлом, настоящем и будущем доллара: Barry Eichengreen, *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System* (Oxford: Oxford University Press, 2011).

207

Интересная аналитика: Jose Signoret et al., Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the U. S. Economy and on Specific Industry Sectors, May 2016, United States International Trade Commission, www.usitc.gov/publications/552/pub4607.pdf; Peter A. Petri and Michael G. Plummer, The Economic Effects of the Trans-Pacific Partnership: New Estimates, Peterson Institute of International Economics Working Paper Series, January 2016, https://piie.com/system/files/documents/wpl6-2_0.pdf

208

См. Robert Z. Lawrence and Lawrence Edwards, “Shattering the Myths About U. S. Trade Policy”, Harvard Business Review, March 2012, www.hks.harvard.edu/fs/rlawrence/ShatteringMyths.pdf; Robert Z. Lawrence and Lawrence Edwards, “US Employment Deindustrialization: Insights from History and the International Experience”, Peterson Institute for International Economics, October 2015, <https://plie.com/sites/default/files/publications/pb/pbl5-17.pdf>; and Gregg Easterbrook, “When Did Optimism Become Uncool?”, New York Times, May 12, 2016, www.nytimes.com/2016/05/15/opinion/sunday/when-did-optimism-become-uncool.html.

209

См. Aaron Smith, Janna Anderson, and Lee Rainie, “AI, Robotics, and the Future of Jobs”// Pew Research Center, August 6, 2014,

www.pewinternet.org/files/2014/08/Future-of-AI-Robotics-and-Jobs.pdf; Tom Standage, “The Return of the Machinery Question”, Special Report: Artificial Intelligence, Economist, June 25, 2016,

www.economist.com/news/special-report/21700761-after-many-false-starts-artificial-intelligence-has-taken-will-it-cause-mass; Michael Chui, James Manyika, and Mehdi Miremadi, “Where Machines Could Replace Humans – and Where They Can’t (Yet)”, McKinsey Quarterly, July 2016, www.mckinsey.com/business-functions/business-technology/our-insights/where-machines-could-replace-humans-and-where-they-cant-yet.

210

Jonathan Rauch, “How American Politics Went Insane”, Atlantic, July /August 2016, www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/07/how-american-politics-went-insane/485570/

211

Классическое исследование по данному вопросу: Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven, CT: Yale University Press, 1982).

212

См., например, Ryan Lizza, “The Center Is Dead in American Politics”, *New Yorker*, October 21, 2015, www.newyorker.com/news/news-desk/the-center-is-dead-in-american-politics; Jane Mansbridge, “Three Reasons Polarization Is Here to Stay”, *Washington Post*, March 11, 2016, www.washingtonpost.com/news/in-theory/wp/2016/05/11/three-reasons-political-polarization-is-here-to-stay.

213

Негласное правило, к которому активно прибегали в палате представителей республиканцы – председатели палаты в середине 1990-х годов, дабы парламентское меньшинство не могло выставлять свои законопроекты на голосование. Традиция приписывает употребление этого правила спикеру Д. Хастерту (возглавлял палату в 1999–2007 гг.), однако уже его непосредственный предшественник Н. Гингрич (1995–1997) часто использовал это правило.

214

Обобщенное название серии радиобращений президента Ф. Рузвельта к американскому народу, подразумевавших обратную связь (через письма в администрацию президента и Конгресс).

215

Досл. «Стоять на решенном» (*лат.*).

216

Автор обучался в Оксфорде как стипендиат Родса (международной программы обучения) и в 1978 г. получил докторскую степень по философии.

217

Отсылка к образу из трактата ирландского философа-идеалиста Дж. Беркли «О принципах человеческого знания» (1710): «никем не воспринимаемые» деревья сопоставляются с «идеями деревьев», которые «некому воспринимать».