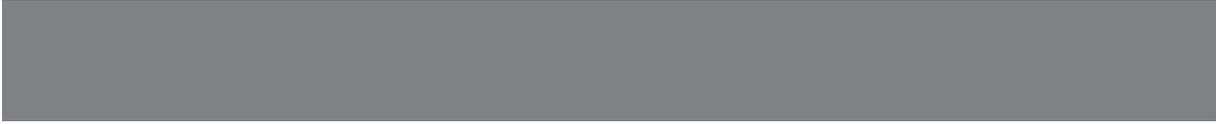




Генри КИССИНДЖЕР
**Нужна ли Америке
внешняя политика?**



Генри КИССИНДЖЕР
**Нужна ли Америке
внешняя политика?**



Генри Киссинджер

**Нужна ли Америке внешняя
политика?**

Henry Kissinger
DOES AMERICA NEED A FOREIGN POLICY?

Перевод с английского *В. Н. Верченко*
Компьютерный дизайн *В. А. Воронина*

Печатается с разрешения автора и литературного агентства The
Wylie Agency (UK) Ltd.

Благодарности

*Моим детям Элизабет и Дэвиду
и моей невестке Александре Рокуэлл*

Ни один человек не сделал так много для выхода этой книги, как моя супруга Нэнси. Она – моя эмоциональная и интеллектуальная опора на протяжении десятков лет, а ее острые замечания редакционного характера – это лишь малая толика ее большого вклада.

Мне повезло с друзьями и коллегами по работе, с некоторыми мне довелось вместе работать много лет назад на государственной службе, они не отказывали мне в советах, а также в вопросах издательства, исследований и просто в общих замечаниях. Я никогда не смогу полностью отблагодарить их за то, что они для меня значили на протяжении многих лет и в ходе подготовки этой книги.

Питер Родман, мой ученик по Гарварду, пожизненный друг и советчик, читал, пересматривал и помогал издавать всю эту рукопись. И я признателен ему за его оценки и критику.

То же можно сказать и о Джерри Бремере, еще одном старом коллеге, чьи дельные советы и замечания редакционного характера делали яснее мое понимание вопросов.

Уильям Роджерс продолжил мое образование в главе, посвященной Латинской Америке, и по правовым аспектам концепции мировой юридической практики.

Стив Гробар, профессор Университета Брауна и бывший редактор журнала Американской академии «Дедал», был моим однокашником и другом со времен совместной учебы. Он прочитал рукопись и сделал ряд замечаний, намного улучшив текст, предложив новые темы для исследований.

Полезные и важные исследования были подготовлены нижеследующими людьми: Алан Стога специализировался по Латинской Америке и глобализации; Йон Ванден Хьювел занимался Европой и американскими философскими дебатами по внешней политике; Джон Болтон – вопросами Международного уголовного

суда; Крис Леннон – правами человека; Питер Мандэвилл был строгим проверяющим, исследователем и консультантом-редактором больших частей нескольких глав. А помощь Розмари Нейгас в деле сбора и аннотирования первоисточников была просто неоценима.

Джон Липски и Феликс Рохатин с особенной проницательностью прокомментировали главу о глобализации.

Обладающая прекрасным глазом редактора Джина Голдхаммер прочла всю рукопись несколько раз с присущим ей хорошим настроением.

Ни у одного человека не было штата таких преданных сотрудников, каких удалось собрать мне. Столкнувшись с цейтнотом, который стал еще острее из-за моей болезни, прервавшей творческий процесс, они работали не покладая рук, часто до поздней ночи.

Джоди Иобст Уильямс свободно разбирала мой почерк, печатая несколько вариантов рукописи, внося в ходе работы множество ценных предложений редакторского характера.

Тереза Симино Аманти возглавляла весь этот цикл работ, начиная со своевременного обеспечения получения итогов исследований и замечаний, их сбора и классификации, делая все, чтобы рукопись была готова к назначенному издателем сроку. Она все это проделала с величайшей эффективностью и с таким же хорошим настроением.

Джессика Инкао и ее сотрудники, на которых пало бремя контроля над спокойной работой моего офиса, пока их коллеги работали над книгой, проделали отличную работу и делали свое дело с большой увлеченностью.

Это моя третья книга, публикуемая в издательстве «Саймон и Шустер», и поэтому моя признательность за их поддержку и любовь к их сотрудникам продолжают расти. Майкл Корда является как моим другом, так и советчиком в дополнение к тому, что он является еще и проницательным редактором и психологом, практикующим без лицензии. Сотрудницы его канцелярии Ребекка Хэд и Кэрол Боуи были всегда жизнерадостны и готовы прийти на помощь. Джон Кокс тонко и умело оказывал содействие в деле подготовки книги к изданию. Фред Чейз делал свою работу по подготовке книги к печатанию с традиционной тщательностью и вдумчивостью. Сидни Вульф Коэн составил алфавитный указатель с присущей ему проницательностью и долготерпением.

Неутомимая Джипси да Силва, которой помогала Изольда Зауэр, координировала в издательстве все аспекты литературной редакции и подготовки книги к изданию. Она делала это с неослабевающим энтузиазмом и бесконечным терпением, сравнимыми с величайшей работоспособностью.

Я выражаю свою глубокую признательность Каролине Харрис, ответственной за оформление текста книги, и Джорджу Турянски, заведующему производственным отделом издательства.

За все изъяны этой книги ответственен только я один.

Я посвятил эту книгу моим детям Элизабет и Дэвиду и моей невестке Александре Рокуэлл, которые дали мне повод гордиться ими и той дружбой, которая существует между нами.

Глава 1

Америка на подъеме. Империя или лидер?

На заре нового тысячелетия Соединенные Штаты заняли господствующее положение, которое не сравнится с положением величайших империй прошлого. На протяжении последнего десятилетия прошлого столетия господствующее положение Америки стало неотъемлемой составной частью международной стабильности. Америка посредничала в спорах по ключевым проблемным точкам, став, в частности на Ближнем Востоке, составной частью мирного процесса. Соединенные Штаты были до такой степени привержены этой роли, что почти автоматически выступили в качестве посредника, временами даже без приглашения со стороны вовлеченных в дело участников – как это было в споре по вопросу о Кашмире между Индией и Пакистаном в июле 1999 года. Соединенные Штаты рассматривали себя как источник и генератор демократических институтов по всему земному шару, все чаще выступая в качестве судьи в вопросах честности проведения иностранных выборов и применения экономических санкций или иных форм оказания давления, если реалии не соответствовали установленным критериям.

В результате этого американские войска оказались разбросанными по всему миру, от равнин Северной Европы до линий конфронтации в Восточной Азии. Такие «пункты спасения», свидетельствующие о вовлеченности Америки, превращались, в целях поддержания мира, в постоянный военный контингент. На Балканах Соединенные Штаты выполняют совершенно такие же функции, какие выполняли Австрийская и Оттоманская империи на рубеже прошлого столетия, а именно: поддержания мира путем создания протекторатов, размещенных между воюющими друг с другом этническими группами. Они господствуют в международной финансовой системе, представляя собой единственно крупнейший фонд инвестиционного капитала,

являясь наиболее привлекательной гаванью для инвесторов и крупнейшим рынком для иностранного экспорта. Американские стандарты поп-культуры задают тон во всем мире, даже если они подчас вызывают вспышки недовольства в отдельных странах.

Наследие 1990-х годов породило такой парадокс. С одной стороны, Соединенные Штаты стали достаточно мощной страной, чтобы быть в состоянии настоять на своем и одерживать победы так часто, что это вызывало обвинения в американской гегемонии. В то же самое время американские наставления для остального мира зачастую отражали либо внутренние давления, либо повторения принципов, извлеченных еще со времен холодной войны. А в результате этого выходит, что господство страны сочетается с серьезным потенциалом, не соответствующим многим течениям, которые оказывают воздействие и в конечном счете преобразуют мировой порядок. Международная арена демонстрирует странную смесь уважения и подчинения американской мощи, которая сопровождается периодическим озлоблением по отношению к их наставлениям и непониманием их долгосрочных перспективных целей.

По иронии судьбы, превосходство Америки часто трактуется ее собственным народом с полным безразличием. Судя по освещению в средствах массовой информации и мнений в конгрессе – этим двум важнейшим барометрам, – интерес американцев к внешней политике находится на небывало низком уровне ¹. Отсюда благоразумие заставляет честолюбивых политиков избегать обсуждения внешней политики и определять лидерство скорее как отражение текущих народных ощущений, нежели вызов, необходимый для поднятия планки для Америки в расчете на достижение большего, чем у нее имеется. Последние президентские выборы стали третьими в ряду тех, во время которых внешняя политика серьезно не обсуждалась кандидатами. Особенно в 1990-е годы, если смотреть с точки зрения стратегических планов, американское превосходство вызывало меньше эмоций, чем ряд принимавшихся специальных решений, предназначенных для того, чтобы понравиться избирателям, в то время как в экономической области превосходство было предопределено технологическим уровнем и вызвано беспрецедентными достижениями в производительности труда Америки. Все это дало повод для того, чтобы попытаться действовать так, будто Соединенные

Штаты больше вовсе не нуждаются в долгосрочной внешней политике и могут ограничиться реакцией на вызовы по мере их возникновения.

В расцвете своей мощи Соединенные Штаты оказываются в странноватом положении. Перед лицом, как представляется, самых глубоких и широко распространенных передряг, какие видел мир, они оказались не в состоянии разработать концепции, отвечающие возникшим реалиям сегодняшнего дня. Победа в холодной войне вызывает самодовольство. Удовлетворение сложившимся положением ведет к политике, которая рассматривается как проекция чего-то известного в будущее. Поразительные достижения в области экономики приводят к тому, что политические деятели начинают путать стратегию с экономикой и оказываются менее восприимчивыми к политическому, культурному и духовному воздействию больших преобразований, привнесенных американским технологическим прогрессом.

Совпавшее с окончанием холодной войны сочетание самоуспокоенности и процветания породило некое чувство американской судьбоносности, отразившееся в двойственной мифе. Слева многие видят Соединенные Штаты как верховного арбитра внутренних процессов развития во всем мире. Они ведут себя так, будто Америка обладает подходящим демократическим решением для каждого второго общества, независимо от культурных и исторических различий. Для этого направления научной школы внешняя политика равнозначна социальной политике. Оно, это направление, умаляет значение победы в холодной войне потому, что, по его мнению, история и неизбежная тенденция движения к демократии сами по себе привели бы к развалу коммунистической системы. Справа же некоторые представляют, что развал Советского Союза наступил более или менее автоматически и скорее в результате новой американской настойчивости, выразившейся в смене риторики («империя зла»), чем благодаря усилиям со стороны обеих партий на протяжении почти половины столетия работы девяти администраций. И они считают, основываясь на таком толковании истории, что решением проблем мира является американская гегемония, то есть навязывание американских решений во всех случаях возникновения очагов напряженности только в силу непоколебимого утверждения об американском господстве. И то, и другое толкование затрудняет

разработку долгосрочного подхода к миру, находящемуся в переходной стадии. Такое противоречие в вопросе о внешней политике, какое сейчас возникло, разделилось на подход миссионерской убежденности, с одной стороны, и на осознание того, что накапливание и сосредоточение мощи само по себе решает все вопросы, – с другой. Суть дебатов сконцентрирована на абстрактном вопросе: чем должна руководствоваться и определяться американская внешняя политика – ценностями, интересами, идеализмом или реализмом. Главный вызов состоит в том, чтобы объединить оба подхода. Ни один серьезный американский деятель в сфере внешней политики не может забывать традиции исключительности, которые определяли саму по себе американскую демократию. Но политик не может также игнорировать и обстоятельства, при которых они должны претворяться в жизнь.

Меняющаяся природа международной обстановки

Для американцев понимание современной ситуации должно начинаться с признания того, что возникающие пертурбации не являются временными помехами для благополучного статус-кво. Они означают как альтернативу неизбежную трансформацию международного порядка, происходящую в результате перемен во внутренней структуре многих из ключевых участников и демократизации политики, глобализации экономики моментальности связи. Государство по определению является выражением концепции справедливости, которая делает законным его внутренние установки, и проекции власти, которая определяет его способность выполнять свои минимальные функции – то есть защищать население от внешних опасностей и внутренних треволнений. Когда все эти элементы совпадают в своем течении, – включая концепцию того, что является внешним, – период турбулентности неизбежен.

Сам по себе термин «международные отношения», по сути, недавнего происхождения, поскольку он подразумевает, что в основе их организации обязательно должно находиться национальное государство. Тем не менее эта концепция получила свое начало только в конце XVIII века и распространилась в мире преимущественно за счет европейской колонизации. В средневековой Европе обязательства носили личностный характер и являлись формой традиции, не опираясь ни на общий язык, ни на общую культуру; они не подключали бюрократический аппарат государства во взаимоотношениях между подданным и правителем. Ограничения на правление возникали из обычаев, а не конституций, а также вселенской Римско-католической церкви, сохранявшей свою собственную автономию, тем самым закладывая основу – не совсем осознанно – для плюрализма и демократических ограничений на государственную власть, которые развились несколькими столетиями позже.

В XVI и XVII веках эта структура разрушилась под двойным воздействием религиозной революции в виде Реформации,

уничтожившей единство религии, и печатного дела, придавшего широкое распространение и доступность растущему религиозному разнообразию. Кульминацией возникших в результате беспорядков стала Тридцатилетняя война, которая во имя идеологической – а в то время религиозной – ортодоксии привела к гибели 30 процентов населения Центральной Европы.

Из этого побоища и возникла современная система государственности, как это было определено Вестфальским договором 1648 года, основные принципы которого сформировали международные отношения к нынешнему времени. Основой этого договора стала доктрина о суверенитете, провозглашавшая неподсудность внутренней политики государства и его институтов перед другими государствами.

Эти принципы были выражением убежденности в том, что национальные правители были менее способны к произволу, чем иностранные армии, выступавшие крестовым походом за обращение в свою веру. В то же самое время концепция баланса сил стремилась установить ограничения за счет равновесия, которое не позволяло одной нации быть доминирующей, и свела войны к сравнительно ограниченным районам. На протяжении более 200 лет – до начала Первой мировой войны – система государств, сложившаяся после Тридцатилетней войны, добилась поставленных целей (за исключением идеологического конфликта наполеоновского периода, когда принцип невмешательства был фактически отброшен в сторону на два десятилетия). Каждый из этих принципов сейчас подвергается нападкам; дошли до того, что стали забывать, что их целью было ограничение, а не расширение произвольного использования силы.

Сегодня наступил системный кризис Вестфальского порядка. Его принципы ставятся под сомнение, хотя согласованная альтернатива еще в стадии разработки. Невмешательство во внутренние дела других государств отбрасывается в пользу концепции всеобщего гуманитарного вмешательства или всеобщего правосудия не только Соединенными Штатами, но и многими западноевропейскими странами. На посвященной наступлению нового тысячелетия встрече на высшем уровне в Организации Объединенных Наций, состоявшейся в Нью-Йорке в сентябре 2000 года, это получило одобрение довольно большого количества других государств. В 1990-е годы Соединенные

Штаты провели четыре военные операции гуманитарного характера – в Сомали, Гаити, Боснии и Косово; другие страны возглавили две операции в Восточном Тиморе (во главе с Австралией) и Сьерра-Леоне (во главе с Соединенным Королевством). Все эти вмешательства, за исключением Косово, проводились с санкции ООН.

В то же самое время господствовавшая в прошлом концепция национального государства сама претерпевает изменения. В соответствии с этой господствующей философией каждое государство называет себя нацией, но не все таковыми являются в понятии концепции XIX века о нации как языковом и культурном целом. На рубеже тысячелетия термину «великие державы» соответствовали только демократии Европы и Япония. Китай и Россия сочетают национальное и культурное ядро с характерными признаками многонациональности. Соединенные Штаты все больше сблизили свою национальную идентичность с многонациональным характером. В остальном мире преобладают государства со смешанным национальным составом, и единство многих из них находится под угрозой со стороны субъектов в виде этнических групп, добивающихся автономии или независимости на основе доктрин XIX – начала XX века о национальном самосознании и самоопределении наций. Даже в Европе сокращение рождаемости и растущая иммиграция приносят проблему многонациональности.

Существовавшие в истории нации-государства, понимая, что их размеры недостаточны для того, чтобы играть глобальную роль, стараются сплотиться в большие по размерам объединения. Европейский союз к настоящему времени представляет собой наиболее масштабное воплощение этой политики. Однако подобные транснациональные группировки возникают в Западном полушарии и в виде таких организаций, как Североатлантическое соглашение о зоне свободной торговли (НАФТА) и МЕРКОСУР (Общий рынок) в Южной Америке, а в Азии Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Идея подобия зон свободной торговли появилась в Азии по инициативе, совместно выдвинутой Китаем и Японией.

Каждое из этих новообразований при определении своего отличительного характера подчас бессознательно, а зачастую преднамеренно делают это в противовес доминирующим державам региона. АСЕАН делает это в противовес Китаю и Японии (и в

перспективе, вероятно, Индии); для Европейского союза и МЕРКОСУР противовесом являются Соединенные Штаты. При этом образуются новые соперники, даже если они превзошли традиционных конкурентов.

В прошлом трансформации даже меньшего масштаба вели к крупным войнам; в действительности же войны случались с большой частотой также и при теперешней международной системе. Но они никогда не вовлекали нынешние великие державы в военный конфликт друг с другом. Поскольку ядерный век изменил как значение, так и роль силы, по крайней мере, когда речь идет о взаимоотношениях крупных стран друг с другом. До начала ядерного века войны чаще всего вспыхивали из-за территориальных споров или доступа к ресурсам. Завоевание предпринималось с целью увеличения мощи и влияния государства. В современную эпоху территория потеряла такое значение как элемент национальной мощи; технологический прогресс может увеличить мощь страны гораздо сильнее, чем любая возможная территориальная экспансия. Сингапур, не имея практически никаких ресурсов, кроме интеллекта своего народа и руководителей, имеет больший доход на душу населения, чем более крупные и более обеспеченные в плане природных ресурсов страны. И он использует свое богатство частично для того, чтобы создавать – по крайней мере, в местном масштабе – впечатляющие вооруженные силы, предназначенные для противодействия завидующим соседям. Израиль находится в таком же положении.

Ядерное оружие привело к тому, что войны между странами, им обладающими, стали маловероятны, – хотя это утверждение вряд ли останется действительным, если ядерное оружие продолжит распространяться в страны с отличным отношением к человеческой жизни или не ведающие о катастрофическом последствии его применения. До наступления ядерного века страны начинали войны, потому что последствия поражения и даже компромисса представлялись хуже, чем сама война. Такого рода рассуждения заставили Европу столкнуться с реалиями во время Первой мировой войны. Однако для ядерных держав такой знак равенства имеет силу только в самых отчаянных ситуациях. В умах большинства руководителей крупных ядерных держав разрушения в результате ядерной войны представляются более пагубными, чем последствия

компромисса и, возможно, даже поражения. Парадокс ядерного века состоит в том, что рост возможности нанесения ядерного удара – и, следовательно, получение огромной суммарной мощи – неизбежно сопоставим с аналогичным падением самого желания его использовать.

Все другие формы проявления мощи были также революционизированы. Вплоть до конца Второй мировой войны мощь была относительно однородной; различные ее элементы – экономические, военные или политические – дополняли друг друга. Общество не может быть сильным в военном отношении без достижения таких же позиций в других сферах. Во второй половине XX века, однако, эти тенденции стали не такими очевидными, как было раньше. На какой-то момент страна может стать экономической державой, не обладая значительными военными возможностями (к примеру, Саудовская Аравия), или добиться большой военной мощи, несмотря на явно застойную экономику (примером чего является Советский Союз в конце своего существования).

В XXI веке эти тенденции, судя по всему, вновь обрели силу. Судьба Советского Союза продемонстрировала, что односторонний упор на военную силу невозможно сохранить на долгое время – особенно в эпоху экономической и технологической революции, связанной с наличием моментальной связи, которая демонстрирует широкую пропасть в уровнях жизни непосредственно в гостиные по всему миру. В дополнение к этому во время жизни одного поколения наука сделала такие скачки, которые превзошли накопленные знания всей предшествующей человеческой истории. Компьютер, Интернет, растущая сфера биотехнологий внесли свой вклад в техническое развитие в таких масштабах, которые было трудно представить прошлым поколениям. Передовая система технического образования стала предпосылкой долгосрочной мощи любой страны. Она придает движущую силу мощи и жизнеспособности общества; без нее другие формы силы будут нежизнеспособны.

Глобализация распространила экономическую и технологическую мощь по всему миру. Моментальная связь делает решения в одном регионе заложниками решений, принимаемых в других частях земного шара. Глобализация принесла небывалое процветание, хотя и неравномерно. Еще надо будет посмотреть, усиливает ли она спады

так же успешно, как она это делает с глобальным процветанием, создавая возможность для глобальной катастрофы. И глобализация – неизбежная сама по себе – имеет также потенциал для нарастания терзающего чувства бессилия, когда влияющие на жизни миллионов решения ускользают от местного политического контроля. Высокий уровень экономики и технического развития находится в опасности опережающих возможностей современной политики.

Вызов, стоящий перед Америкой

Соединенные Штаты оказываются в мире, к которому мало что подготовило их из предыдущего исторического опыта. Находясь в безопасности между двумя великими океанами, они отвергли концепцию баланса сил, будучи убежденными в том, что они способны как стоять в стороне от ссор других наций, так и в состоянии установить всеобщий мир, настаивая на претворении в жизнь своих ценностей демократии и самоопределения.

Я постараюсь обсудить эти концепции детальнее в следующей главе. Для нынешних целей достаточно указать на невозможность применения какой-то единственной формулы к анализу и пониманию современного международного порядка, поскольку в современном мире сосуществует, по крайней мере, четыре международных системы.

- Во взаимоотношениях между Соединенными Штатами и Западной Европой и внутри Западного полушария более всего применимы американские исторические идеалы. Выглядит вполне обоснованным идеалистический вариант мира, основанного на демократии и экономическом прогрессе. Государства являются демократиями; экономики рыночно ориентированы; войны немислимы, за исключением периферии, где они могут быть развязаны в результате этнических конфликтов. Споры не решаются военным путем или путем угрозы войны. Военные приготовления вызваны угрозами, исходящими извне этого региона; они не исходят от стран Атлантики или Западного полушария в отношении друг друга.

- Великие державы Азии – больше по своим размерам и гораздо населеннее, чем страны Европы XIX века, – угрожают друг другу как стратегические соперники. Индия, Китай, Япония, Россия – Корея и государства Юго-Восточной Азии – не отстают от них и считают, что некоторые из других стран и, разумеется, некие конфигурации из их числа, действительно способны нести угрозу их национальной безопасности. Войны между этими державами не являются неизбежными, но они вполне вероятны. Военные расходы азиатских стран растут и предназначены преимущественно для защиты от других азиатских стран (хотя часть военных усилий Китая не исключает и

вероятности войны с Соединенными Штатами из-за Тайваня). Как и в Европе XIX века, длительный мирный период возможен – даже вероятен – однако баланс сил будет неизбежно играть ключевую роль в его сохранении.

- Ближневосточные конфликты наиболее всего схожи с конфликтами в Европе XVII века. Их корни не носят экономический характер, как в Атлантическом регионе и в Западном полушарии, или стратегический характер, как в Азии, а сугубо идеологический и религиозный. Принципы Вестфальской мирной дипломатии здесь не применимы. Компромисс труднодостижим, когда вопрос не из категории конкретной обиды, а относится к сфере легитимности – фактически самого существования – другой стороны. В силу этого попытки осуществить оптимальное урегулирование конфликтов, как это ни парадоксально, во многом чреватые встречными негативными последствиями, что было подтверждено президентом Клинтоном и премьер-министром Эхудом Бараком после кемп-дэвидской встречи на высшем уровне летом 2000 года. Это объясняется тем, что попытка достичь «компромисса» по вопросу о том, что каждая сторона считает своей святыней, как и следовало ожидать, завершилась демонстрацией несовместимости их позиций.

- Континентом, для которого нет прецедента в европейской истории, является Африка. Хотя 46 стран континента называют себя демократиями, они не проводят свою политику на основе всеобъединяющего идеологического принципа. В африканской политике нет также и доминирования всеобъемлющей концепции баланса сил. Континент слишком велик, радиус действия многих его стран невелик, чтобы можно было говорить об африканском балансе сил. А с окончанием холодной войны во многом также исчезло и соперничество великих держав из-за Африки. Мало того, наследие колониального правления в Африке наделило ее взрывоопасным потенциалом, этническими конфликтами, серьезной экономической неразвитостью и проблемами со здоровьем, находящимися на грани гуманитарной катастрофы. Проведенные с целью разграничения колониального правления границы разделили племена и этнические группы, собрали разные религии и племена воедино в одном административном подчинении, превратившемся впоследствии в независимые государства. Таким образом, Африка стала ареной

жестоких гражданских войн, которые превращались в международные конфликты, равно как и эпидемий, бьющих по человеческому сознанию. На этом континенте существует вызов демократиям в плане компенсации за историческое прошлое и поиска путей оказания содействия Африке в ее подключении к глобальному развитию. У мирового сообщества есть обязательство положить конец или хотя бы ослабить политические и межнациональные конфликты.

Сам по себе диапазон и многообразие международных систем делает бóльшую часть традиционных американских дебатов относительно природы международных отношений в какой-то степени несущественной. Будь то ценности или сила, идеология или государственные соображения, являющиеся ключевыми определяющими факторами внешней политики, все зависит, по сути, от исторической стадии, в которой оказывается та или иная международная система. Для американской внешней политики, находящейся всегда в поисках магической многоцелевой формулы, конечная потребность в идеологической премудрости и стратегическом планировании представляет собой особую и пока еще нерешенную проблему.

К сожалению, внутренняя политика ведет американскую внешнюю политику в противоположном направлении. Конгресс не только в законодательном порядке закрепляет внешнеполитическую тактику, но и стремится навязать нормы поведения для других стран путем установления множества видов санкций. Десятки стран сейчас оказываются под воздействием таких санкций. Администрации одна за другой молчаливо соглашались, частично в качестве компромисса для получения одобрения по каким-то другим программам, а частично потому, что, при отсутствии непосредственной опасности извне, внутренняя политика стала более важной в плане политического выживания, чем проведение внешней политики. То, что представляется зарубежными критиками как высокомерный поиск путей к господству, очень часто является реакцией в ответ на действия групп, оказывающих давление по внутренним вопросам. Эти группы могут выделять ключевые проблемы, обещая поддержку или угрожая карой во время выборов, и могут поддерживать дела друг друга для того, чтобы выдвигать свои собственные требования в будущем.

Какими бы ни были преимущества законодательных действий, их суммарное воздействие толкает американскую внешнюю политику на одностороннее и подчас агрессивное поведение. Поскольку в отличие от дипломатических связей, обычно являющихся приглашением к диалогу, законодательная власть все переводит в строгое предписание, фактически в эквивалент ультиматума.

В то же самое время вездесущая и шумная пресса превращает внешнюю политику в разряд сферы общественных зрелищ. Активное соревнование за рейтинги ведет к навязчивой идее кризиса нашего времени, представляемого, как правило, в виде назидательно-аллегорического «моралите» о борьбе Добра и Зла со своим специфическим исходом, и редко ведется с точки зрения долгосрочных вызовов исторического плана. Как только ажиотаж спадает, СМИ обращаются к новым сенсациям. Такие кризисы, как ситуация в Персидском заливе и в Косово или встреча в верхах в Кемп-Дэвиде, освещаются все двадцать четыре часа печатными и телевизионными средствами информации. Но после этого, за исключением спорадического освещения события, на них мало кто обращает внимание, и некоторые из них, чем больше они остаются нерешаемыми, становятся все более неконтролируемыми.

Но самая большая причина трудностей для Америки в 1990-е годы по мере развития сбалансированной стратегии для мира, в котором ей суждено занимать центральное место, заключалась в том, что роль Америки обсуждали три разных поколения с очень разными подходами к внешней политике. Этими противоборствующими силами были ветераны стратегии холодной войны 1950-х и 1960-х годов, стремящиеся приспособить свой опыт к обстоятельствам нового тысячелетия. Тут были и поборники антивьетнамского протестного движения, старающиеся применить полученные ими уроки в условиях нового мирового порядка. Следует упомянуть и новое поколение, сформированное опытом, который не дает им никаких представлений ни о поколении времен холодной войны, ни о поколении времен антивьетнамских протестов.

Стратеги холодной войны стремились уладить конфликт ядерных сверхдержав при помощи политики сдерживания Советского Союза. Хотя поколение холодной войны и имело понятие о невоенных проблемах (в конце концов, план Маршалла был так же важен, как

НАТО, по общему замыслу), оно настаивало на том, чтобы существовал постоянный элемент силы в мировой политике и чтобы его измеряли способностью недопущения советской военно-политической экспансии.

Поколение стратегов холодной войны уменьшило и на какой-то момент почти ликвидировало историческое напряжение в американском мышлении между идеализмом и силой. В мире, в котором господствовали две сверхдержавы, должна была возникнуть тенденция потребности в идеологии и равновесии. Внешняя политика стала игрой с нулевым исходом, в которой победы одной стороны обращались в потери для другой.

Помимо сдерживания, основным направлением американской внешней политики холодной войны стало возвращение потерпевших поражение противников – Германии и Японии – в нарождающуюся международную систему в качестве полноправных членов. Эта задача, беспрецедентная в отношении стран, которым установили безоговорочную капитуляцию менее чем пятью годами ранее, была понятна поколению американских руководителей, чей формирующийся опыт прошел испытание Великой депрессией 1930-х годов. Поколение, которое организовало сопротивление Советскому Союзу, пережило Новый курс Франклина Д. Рузвельта, восстановивший политическую стабильность путем закрытия пропасти между американскими ожиданиями и экономической реальностью. Это же поколение победило во Второй мировой войне, которая велась во имя демократии.

Именно Вьетнам сломал синтез идеологии и стратегии, что стало характерным для мышления тех, кого сейчас называют «величайшим поколением»². Хотя принципы американской исключительности по-прежнему должны получать подтверждение всех участников внутренних дискуссий по вопросам внешней политики, их применение в конкретных случаях стало предметом глубокого и долгого спора.

Будучи потрясенными от разочарования вьетнамским опытом, многие прежние мыслящие сторонники политики холодной войны либо ушли с поля стратегии, либо, по сути, отвергли само существование послевоенной американской внешней политики. Администрация президента Клинтона – первая, в которой было много личностей, пришедших из антивьетнамских протестов, – относилась к

холодной войне как к недопониманию, трудно излечимому из-за американской неподатливости. Они чувствовали отвращение к концепции национального интереса и не верили в принцип применения силы, за исключением случаев ее использования в некоем «бескорыстном» деле – то есть без выражения какого-то особенного американского интереса. В ряде многих случаев и на нескольких континентах президент Клинтон начинал извиняться за своих предшественников, которые, по его мнению, были вызваны, как он уничижительно описывал, холодной войной. Однако холодная война не была ошибкой политического характера – хотя какие-то ошибки, разумеется, были сделаны в ходе ее проведения; здесь имели место глубокие вопросы, связанные с выживанием и национальными целями. По иронии судьбы, это притязание на бескорыстность интерпретировалось как особая форма непредсказуемости и даже ненадежности теми странами, которые исторически воспринимали дипломатию как учет взаимных интересов. Несомненно, Соединенные Штаты не могут – и не должны – возвращаться к политике холодной войны или к дипломатии XVIII века. Современный мир гораздо сложнее и нуждается в более дифференцированном подходе. Но они не могут и позволить себе потакать своим желанием или лицемерить, как это было в протестный период. Эти направления научной мысли в любом случае знаменуют конец эпохи, споры в которую представляются для поколения, рожденного после 1960-х годов, мудреными и чисто теоретическими.

То поколение еще не вырастило лидеров, способных пробудить обязательство в отношении последовательной и долгосрочной внешней политики. Действительно, некоторые из них задаются вопросом: а нужна ли вообще нам внешняя политика? В глобализованном экономическом мире поколение периода после холодной войны смотрит на Уолл-стрит или Силиконовую долину точно так же, как их родители смотрели на правительственную службу в Вашингтоне. Это отражает приоритет, отдаваемый экономической деятельности по отношению к политической, частично вызванный растущим нежеланием отдаваться профессии, зараженной безудержной публичностью, которая зачастую заканчивается разрушением карьеры и потерей репутации.

Поколение после холодной войны очень мало заботят дебаты вокруг войны в Индокитае, оно в большинстве своем незнакомо с ее деталями, находя ее лейтмотивы очень трудными для понимания. Оно и не чувствует себя виноватым в связи с доктриной личной заинтересованности, которой оно придерживается всеми силами в своей собственной экономической деятельности (хотя порой оно включает призывы к национальному бескорыстию как подачку совести). Будучи продуктом системы образования, которая обращает мало внимания на историю, оно часто не имеет никаких взглядов на международные дела. Это поколение подвержено искушению идеей нерискованных глобальных отношений как вознаграждение за острую конкуренцию в их частной жизни. В такой обстановке становится вполне естественной вера в то, что погоня за личными экономическими интересами в конечном счете и практически автоматически приведет к глобальному политическому примирению и демократии.

Такой подход возможен только, по большому счету, благодаря исчезновению опасности всеобщей войны. В таком мире поколение американских руководителей периода после холодной войны (независимо от того, вышли ли они из протестного движения или школ бизнеса) полагает возможным представить, что внешняя политика – это либо экономическая политика, либо представляет собой поучение остального мира в духе американских добродетелей. Неудивительно, что американская дипломатия со времен окончания холодной войны все больше и больше превращается в ряд предложений следовать американской программе действий.

Однако экономический глобализм не является подменой мирового порядка, хотя и может являться его важной составной частью. Сам по себе успех глобальной экономики приведет к перегруппировкам и напряженности как внутри, так и между обществами, что вызовет давление на политическое руководство мира. Тем временем национальное государство, которое остается единицей учета с политической точки зрения, преобразуется во многих регионах мира на основе двух, казалось бы, противоречивых течений: либо путем раскола на этнические составные части, либо растворяясь в более крупных региональных группировках.

До тех пор пока поколение руководителей периода после холодной войны занято разработкой гибкой и способной к изменениям концепции просветленного национального интереса, оно будет получать параличи один за другим, а отнюдь не моральный подъем. Разумеется, чтобы быть подлинно американской, каждой концепции национального интереса необходимо опираться на демократические традиции страны и заботиться о жизнеспособности демократии во всем мире. Однако Соединенным Штатам следует переводить свои ценности в ответы на некоторые непростые вопросы. Что нам следует стремиться предотвратить, чтобы выжить, как бы это ни было мучительно больно? Что, если быть честными с самими собой, мы должны постараться сделать, независимо от уровня достигнутого международного консенсуса, а при необходимости и в опоре только на самих себя? Какие цели находятся просто за пределами наших возможностей?

Глава 2

Америка и Европа. Мир демократий I

Идеал Вильсона относительно международного порядка, основанного на общем почитании демократических институтов и урегулировании споров путем переговоров, а не военным путем, восторжествовал в странах, выходящих на берега Северной Атлантики. Правительства там демократические, а понятие «демократия» означает государства, в которых, как правило, царит плюрализм с ротацией партий у власти на регулярной и мирной основе. Это все контрастирует с большинством остального мира, где это слово используется для того, чтобы узаконить любого, кто приходит к власти, и где изменения в правительстве происходят, если они вообще происходят, путем переворотов или процедур, похожих на переворот. В зоне Атлантики война больше не воспринимается как политический инструмент; за последние полвека сила применялась только на внешних границах Европы и между этническими группами, а не между традиционными государствами-нациями.

Именно поэтому за 50 лет партнерские отношения между странами, выходящими на берега Северной Атлантики, служили краеугольным камнем американской внешней политики. Даже после исчезновения советской угрозы атлантическое партнерство остается для Соединенных Штатов ключевой опорой международного порядка. Помимо определения взаимной обороны традиционного альянса страны Северной Атлантики выработали некую ткань консультаций и взаимоотношений для подтверждения и достижения общей политической судьбы. Сразу после завершения Второй мировой войны американская помощь предотвратила экономический крах Европы. А когда Советский Союз стал угрожать, была создана Организация Североатлантического договора. Ее военным рычагом было объединенное военное командование; ее постоянный совет на уровне послов координировал союзную дипломатию. В последнее время глобализация углубила экономические связи до такой степени, когда капиталовложения двух сторон друг в друга связали благополучие Северной Америки и Европы, сделав связи почти неразделимыми.

И все же – как ни парадоксально – отношения между Северной Америкой и Европой переполнены противоречиями. И дело не в том, что союзнические отношения были традиционно идеалистическими или даже гладкими. Противоречивость была отмечена растущей болезненностью – как и следовало ожидать, когда страны, которые

господствовали в глобальных делах на протяжении трех веков, оказались неожиданно в большой зависимости от решений, принимаемых в пяти тысячах километров – в Вашингтоне. Во время Суэцкого кризиса в 1956 году администрация Эйзенхауэра отмежевалась от своих британских и французских союзников и активно работала на их поражение. Урегулирование Берлинского кризиса в 1960-е годы администрацией Кеннеди воспринималось скрепя сердце как в Германии, так и во Франции. Попытка администрации Никсона определить новые трансатлантические отношения в 1970-е годы натолкнулась на большое сопротивление, особенно со стороны Франции. А размещение американских ядерных ракет в Европе в 1980-е годы сопровождалось демонстрациями протеста по всему континенту.

Сейчас, однако, имеет место важное качественное отличие. Ранние кризисы в альянсе были в целом в духе семейных конфликтов, вызванных разной трактовкой требований согласованной совместной безопасности. Сегодня само определение совместной безопасности и, действительно, совместной цели вызывает большой вопрос. Проблема американского размежевания от колониальных интересов Европы сейчас выглядит почти исторически старомодной. В момент написания этой книги именно европейские союзники отмежевываются от американской политики вне зоны НАТО, часто весьма демонстративно – начиная с санкций в отношении Кубы, Ирака или Ирана и кончая американской политикой в Тайваньском проливе и плане строительства национальной противоракетной обороны. В то время как в прошлом оппозиционные партии в европейских странах часто осуждали американские решения о размещении, для глав правительств стран – членов НАТО было беспрецедентным случаем нападать публично или совместно с русским руководителем на стратегические решения союзника, от которого зависит их безопасность. И тем не менее именно это случилось, когда российский президент Владимир Путин посетил Париж в октябре 2000 года. На совместной пресс-конференции с гостем президент Жак Ширак, говоря от имени Европейского союза, – в котором Франция председательствовала в течение полугода, – обрушился на план администрации Клинтона заняться пересмотром Договора по ПРО:

Мнения Европейского союза и России совпадают. Мы осудили любой возможный пересмотр Договора по ПРО, полагая, что такой пересмотр вызовет риск распространения, что будет очень опасно для будущего³.

Еще более вопиющим является направление команды миротворческого характера от Европейского союза с целью изучения возможностей ослабления напряженности на Корейском полуострове с миссией, объявленной как идущей в противовес американской политике, провозглашенной президентом Бушем всего двумя неделями ранее. Достоинства двух точек зрения сейчас не обсуждаются. Однако как минимум было бы логично, если бы было проявлено больше терпения и сдержанности во взрывоопасном регионе, в котором Соединенные Штаты берут на себя все военные риски.

Во время холодной войны европейская интеграция была востребована как метод укрепления атлантического партнерства; сегодня многие из его сторонников рассматривают его как некое средство создания противовеса Соединенным Штатам. Отличительной чертой вооруженных сил Европейского союза, функционирующие с 2003 года, является создание возможности действий за рамками НАТО. В таком же духе немецкий министр иностранных дел Йошка Фишер заявлял, что в дальнейшем Организация Объединенных Наций будет играть бóльшую роль в немецкой внешней политике в некоторых случаях, больше, чем в рамках НАТО⁴.

Когда этот альянс был сформирован, его объединяющим элементом была общая политика в отношении Советского Союза. Сегодня главные союзники по обе стороны Атлантического океана стремятся определить свои собственные «особые отношения» с Москвой. Хотя их усилия не обязательно направлены друг против друга, но они и не горят желанием учитывать интересы друг друга. Они стараются выпячивать свои собственные варианты – в какой-то степени в качестве политики страховки друг против друга – за счет завоевания расположения Москвы.

То, что считается общей политикой альянса в отношении России, часто представляет собой сентиментальную интерпретацию личности нынешнего российского лидера. Одно время это был Борис Ельцин, а сейчас (по крайней мере, на начальной стадии) Владимир Путин. Это

позволяет каждому ее члену свободно проводить государственную политику в соответствии с психологическими критериями, которые он разрабатывает сам для себя.

Расхождения в экономической сфере, пожалуй, даже острее. Крупные торговые трения возникли по ряду угроз ответных мер Соединенных Штатов против Европы по поводу бананов и говядины и, соответственно, Европейского союза в отношении Соединенных Штатов по поводу американского налогообложения экспорта. Обе стороны Атлантики на момент написания книги зашли в тупик по поводу того, как или даже вообще стоит ли начинать новые многосторонние торговые переговоры во Всемирной торговой организации. Они расходятся как по существу, так и по процедурным вопросам. А на горизонте маячит еще одно столкновение – по вопросу об энергетической политике, особенно в случае сохранения высоких цен на нефть.

Гораздо более тревожным является утрата человеческого общения между двумя берегами Атлантики, которая происходит, несмотря на беспрецедентные взаимные поездки. Больше американцев и европейцев стало посещать другой континент по сравнению с прошлым. Но они перемещаются в коконе своих предубеждений или профессиональных отношений, не имея знаний истории и нематериальных ценностей другой стороны Атлантики. То, что нынешнее поколение американцев знает о Европе, не выходит далеко за рамки деловых контактов и не затрагивает политические и культурные связи. С другой стороны, Соединенным Штатам, про которые большинство европейцев знает только через свои СМИ, вынесен смертный приговор как стране с якобы неудовлетворительной системой медицинского страхования, переполненными тюрьмами и другими такого же рода стереотипами.

Разумеется, главные руководители Европы использовали вступление Джорджа У. Буша на пост президента для подтверждения своих обязательств в отношении атлантического альянса. Однако остается вопрос: является ли этот альянс выражением общей судьбы или он превращается в страховочную сетку для сугубо национальных или региональных политических линий? Перед руководителями обеих сторон по берегам Атлантического океана нет более важной проблемы, как ответить на эти вопросы.

Изменения взаимоотношений в рамках Атлантического альянса.

Смещение в отношениях в атлантическом альянсе не вызвано специфической политикой отдельных руководителей; скорее, эти политические линии отражают реакцию на четыре фундаментальных изменения в традиционных отношениях:

- распад Советского Союза;
- объединение Германии;
- растущая тенденция отношения к внешней политике как к инструменту внутренней политики; нарожение европейского самосознания.

С тех самых пор, как Америка вступила в Первую мировую войну в 1917 году, ее политика основывалась на признании того, что в ее геополитических интересах не допустить доминирования в Европе потенциально враждебной державы. Чтобы отстоять этот интерес, Соединенные Штаты отказались от своей традиционной изоляции после Второй мировой войны и вступили в конфронтацию с Советским Союзом в ходе длительной борьбы. В Европе приветствовали роль Америки и в том, и в другом случае, даже когда ее миссионерская прыть и тенденция равнять внешнюю политику с моральным совершенствованием раздражающе действовали на руководителей, национальная история которых научила их следовать ценностям более ограниченных амбиций. Осознание того, что советской угрозе можно противостоять только совместными усилиями стран, выходящих на берега Атлантики, и подчинением в большой степени своих национальных интересов общей пользе, стало основой существующей структуры альянса – возможно, самой эффективной за всю историю.

При этом развился такой подход с обеих сторон Атлантики, который выходил за традиционные рамки совместной обороны: члены Североатлантического альянса считали, что они принадлежат уникальному и специальному сообществу со своими ценностями, а не просто соединению неких национальных интересов. Однако конец советской угрозы возродил искушения в плане более традиционных партнеров национальной дипломатии и внутренней политики, что мы обсудим далее в этой главе.

Объединение Германии ускорило эти тенденции. Одна из ироний судьбы, что Германия выходит сильнее в отношениях со своими соседями после каждой из мировых войн, в которых она терпит поражение, чем она бывала до их начала. Ничто так четко не доказывает ограниченность человеческого предвидения, как итоги этих войн. Германия сыграла важную роль в развязывании Первой – хотя другие европейские государства охотно воспользовались такой возможностью – и она, и только она одна спровоцировала Вторую для того, чтобы добиться доминирования в Европе и, вероятно, во всем мире. Если бы Германия не участвовала в этих войнах, она почти автоматически достигла бы господствующего положения, по крайней мере, в рамках Европы, к чему она сейчас приближается на основе мощи своей экономики и жизненной энергии своего народа. И все это несмотря на два поражения, оккупацию своей территории иностранными войсками и ее разделение на два соревнующихся государства на протяжении более чем четырех десятилетий. Катастрофа периода нацизма, раздел страны и тот факт, что демаркационная линия холодной войны проходила через ее центр, убедила основателей новой немецкой демократии в том, что они больше всего должны избегать любого повторения национального развития в одиночку.

Германия, последнее крупное европейское государство, которое было объединено, стало страной не в результате народного движения, а потому, что князья различных немецких княжеств объявили об образовании государства в 1871 году вслед за инициативой Пруссии, нанесшей им военное поражение за пять лет до этого. В Германии, в отличие от других крупных европейских государств, национализм и демократия развивались врозь, часто вступая в конфликт друг с другом, – отметины этого имели место на протяжении большей части столетия. В итоге германский национализм носил некий абстрактный, эмоциональный и романтический характер.

Всего важнее то, что ему недоставало чувства меры. А это превратило стратегические проблемы, вызванные географическим расположением Германии в центре Европы, в постоянный источник нестабильности на континенте. До объединения в 1871 году разделение Германии на десятки маленьких государств на протяжении двух столетий позволяло ее соседям оспаривать европейский баланс

сил на немецкой территории. После объединения Германия перешла к другой крайности, стремясь найти безопасность против всех своих соседей одновременно. Но если Германия была достаточно сильна, чтобы нанести поражение всем своим соседям, когда они выступали единым союзом, то она была со всей очевидностью настолько сильна, что могла сокрушить их поодиночке. Таким образом, попытки Германии избежать своего стратегического предназначения приводили к самому страшному для нее кошмару: коалиции всех соседних государств против нее. Столетиями Германия была либо слишком слаба, либо слишком сильна, чтобы сохранять мир в Европе.

В итоге эта проблема была решена только дважды в истории Германии: Отто фон Бисмарком в первые десятилетия объединенной Германии в XIX веке и после Второй мировой войны Конрадом Аденауэром и его преемниками на посту канцлера Федеративной Республики. Бисмарк сделал ставку на безопасность посредством дипломатической гибкости. Он старался организовать отношения между европейскими государствами таким образом, чтобы у Германии было всегда больше вариантов, чем у любого возможного противника, тем самым не допуская создания враждебных ей коалиций. Такое проявление изобретательности оказалось слишком тонким и сложным для его преемников, которые дипломатическое мастерство заменили гонкой вооружений и скатились к Первой мировой войне, начав излишне играть мускулами.

Аденауэр и его преемники унаследовали потерпевшую поражение, разделенную и опустошенную Германию, чье пристрастие к авантюрам в одиночку истощилось в ходе двух войн. Они уяснили, что прошлое поведение Германии вызвало так много недоверия, чтоб позволить себе стиль Бисмарка в виде тонких комбинаций, и что тенденция к немецкому романтизму возобладает над чувством меры, на котором строилась дипломатия в стиле Бисмарка. В любом случае национальная дипломатия была поставлена в рамки реалий оккупации союзническими войсками.

Поскольку разделение Германии в результате холодной войны протянулось на десятки лет, Федеративная Республика подчеркивала свои приоритеты как приверженность атлантизму, так и свою европейскую принадлежность. Она искала безопасность от советского военного давления, поддерживая американское лидерство в

атлантическом альянсе, и она стремилась добиться легитимности перед лицом восточногерманского советского сателлита, приняв политическое лидерство Франции в вопросе европейской интеграции. Заняв подчиненное положение по отношению к Соединенным Штатам в рамках НАТО и к Франции внутри Европы, Федеративная Республика вышла через несколько десятков лет после своего безоговорочного поражения как сильнейшая военная и экономическая держава в Европе и как ключевой строительный блок атлантической солидарности.

На ранних стадиях холодной войны имело место сильное сопротивление курсу Аденауэра. Выражалось оно больше всего в Социал-демократической партии, героически сопротивлявшейся нацистам и имевшей в своих рядах достойных восхищения людей в немецкой политике. В первые дни существования Федеративной Республики ее руководители выступали за то, что превратилось в национальную политику в нейтралистской оболочке, – в конкретных терминах то, что они предлагали, означало отказ от западных военных связей в обмен на воссоединение.

К 1970-м годам СДПГ (как сокращенно называли эту партию) согласилась на интеграцию Германии с Западом. Два выдающихся социал-демократических канцлера, Вилли Брандт и Гельмут Шмидт, закрепили атлантические и европейские связи Германии, хотя и со все большей охотой изучали варианты дипломатических контактов с коммунистическим Востоком, будучи поддержанными Соединенными Штатами, вначале слегка колеблясь, а позже со всей убежденностью. «Восточная политика» Брандта в переговорах с Москвой привела к официальному признанию раздела Германии и заложила основы для четырехстороннего соглашения по Берлину, которое в 1971 году положило конец угрозе этому городу. Долгосрочный интерес в восточном варианте Германии как пути к объединению и иной подход к военной стратегии со стороны рядовых членов СДПГ привели к уходу канцлера Шмидта, когда в 1982 году он готовился выполнить решение НАТО о размещении американских ракет среднего радиуса действия на немецкой земле.

В 1998 году – после пребывания в оппозиции в течение 16 лет – СДПГ пришла к власти в Германии в коалиции с так называемыми «зелеными» (партией защиты окружающей среды), чья платформа

исторически была враждебна атлантическому альянсу. Находясь у власти, ни одна из этих партий не подчеркивала вопросы, которые были свойственны им, когда они были в оппозиции, – частично благодаря тому факту, что мир после окончания холодной войны преодолел многие из спорных вопросов 1980-х годов.

Неизбежно и независимо от того, какая партия находится у власти, новый международный союз гораздо больше внимания стал уделять национальным интересам Германии. Когда с крахом Советского Союза уменьшились (а со временем и исчезли) страхи военного нападения с Востока и когда в 1990 году объединение привело к уничтожению советского сателлита Восточной Германии, политический баланс внутри Европы и НАТО существенно изменился. Готовность Германии принимать подчиненное положение в НАТО, как в Европе, стала меньшей. По мере усиления темпов восстановления России вновь возродилось традиционное искушение установления особых отношений с Россией.

Существует вероятность появления трех основных течений по мере уменьшения зависимости Германии от Соединенных Штатов в вопросе о безопасности и от Франции – в вопросе о законности своего существования:

- Чрезмерная самоуверенность станет проявляться как в рамках атлантического альянса, так и в европейских институтах. Постепенно Германия с успехом будет стараться заполучить для себя роль в рамках Европы, которую, как настаивает Франция, должна играть Европа внутри атлантического альянса.

- Германия будет всегда стараться сдерживаться и не рисковать своими связями с Соединенными Штатами, чем это предусматривается французскими предписаниями для атлантических отношений. В каком-то смысле существуют некоторые лимитации относительно реализации французской риторики.

- По мере роста сравнительной роли и мощи Германии и восстановления России возродится соблазн российско-германского сближения, основанного на бисмарковской традиции, гласящей, что обе страны процветали, когда они были близки, и испытывали трудности, когда находились в конфликте.

Эти тенденции не ограничиваются только правящими партиями. Более молодое поколение немцев не прошло через послевоенную травму – не говоря уже о травме нацизма, – но бывшая коммунистическая треть Германии не принимала участия в накоплении демократического опыта вплоть до последнего десятилетия XX века. Отсюда есть вероятность появления нового типа национализма, не в плане военной агрессивности, а в смысле противящегося дискриминации, основанной на прошлом, которого большинство немцев никогда не знало, и настаивающего на политическом влиянии для Германии соразмерно с ее экономическим и военным потенциалом.

Эти тенденции подтолкнут другие европейские страны к заигрыванию с Россией, частично как реакцию на американское доминирование, частично в противовес Германии – хотя в таком контексте переговорные позиции Германии в отношении России окажутся гораздо сильнее. Если Соединенные Штаты в конечном счете захотят вступить в эту игру, атлантические взаимоотношения претерпят изменения по своей сути и станут более похожими на отношения в духе традиционной европейской дипломатии баланса вознаграждения и наказания.

Смена лидерства в НАТО и в Европе

Руководители, создавшие атлантические отношения, уяснили после Второй мировой войны то, что расхождения среди демократических стран во время политики умиротворения Германии 1930-х годов практически привели к мировой катастрофе. Они запустили план Маршалла и создали НАТО, преодолели ряд прямых и косвенных вызовов с советской стороны и заложили основы для неминуемого поражения коммунизма.

Поколение у власти или побеждавшее на выборах в 1990-е годы в странах, выходящих на атлантическое побережье, получило совершенно иной вид опыта. Их отцы выросли на вере в американскую мощь и важность союзнического единства. Сыновья и дочери выросли во время протестных движений 1960-х и 1970-х годов, которые по своей сути несли глубокий заряд недоверия к американской мощи и поистине к роли силы в международных отношениях в целом. Они отождествляли внешнюю политику с нестратегическими поводами и чувствовали себя не в своей тарелке, когда речь шла о понятии национального интереса. Вопрос, который поднимал их подход, заключался не в том, что такие проблемы важны, а в том, что они будут носить долговременный характер, если традиционные рамки безопасности будут проигнорированы.

Находящееся у власти поколение на смене тысячелетия почти во всех странах Западной Европы представляло левоцентристские партии, имевшие формирующий опыт того или иного вида антиамериканских протестов. Даже в Соединенных Штатах многие в сфере внешней политики в администрации Клинтона выросли с убеждением в том, что Америка не имеет права демонстрировать свою силу за рубежом до тех пор, пока она не взялась и не преодолела свои собственные внутренние недоработки. А если бы она это сделала, то она должна была бы так поступать только во имя дела, выходящего за рамки ее собственных интересов. Некоторые из них придерживались той точки зрения, что именно Соединенные Штаты несут большую ответственность за развязывание холодной войны тем, что они пробудили советские опасения своей чрезмерной озабоченностью военной мощью⁵.

В то время как поколение основателей относилось к атлантическому альянсу как отправной точке создания союза демократий, протестное поколение рассматривает атлантический альянс как пережиток холодной войны, если не препятствие на пути ее преодоления. Так, президент Клинтон на совместной пресс-конференции с российским президентом Борисом Ельциным в марте 1997 года заявил, что «старый НАТО» было «в принципе зеркальным отражением Варшавского договора», тем самым, по сути, поставив знак равенства между добровольным объединением демократических стран и структурой, навязанной Советским Союзом поработенным странам Восточной Европы⁶. Целью протестного поколения меньше всего было укрепление атлантического сообщества, скорее они хотели «стереть разделительные полосы». Хорошим примером является выступление Клинтона в Вест-Пойнте в мае 1997 года, во время которого он привел четыре причины необходимости расширения НАТО:

- укрепить альянс с целью «разрешения конфликтов, угрожающих всеобщему миру» в новом столетии (преимущественно межнациональных и внерегиональных конфликтов);
- «защитить исторические завоевания демократии в Европе»;
- «поддержать потенциальных новых членов в их стремлении мирно разрешать свои противоречия» и,
- реализуя программу «Партнерства во имя мира» и специальных договоренностей с Россией и Украиной, «убрать искусственные разделительные линии, которые были воздвигнуты Сталиным в Европе, и привести единую Европу к безопасности, чтобы она не была разобщенной и нестабильной»⁷.

Хотя каждый из этих доводов имеет свои резоны, они не затрагивают важной причины приема Польши, Венгрии и Чешской Республики в НАТО: навсегда ликвидировать стратегический вакуум в Центральной Европе, который в XX веке стал поводом для немецкого и русского экспансионизма. За сенатом Соединенных Штатов в его резолюции, содержащей совет и согласие на расширение НАТО, осталось право утвердить эту геополитическую истину. Сенаторы твердо заявили, что НАТО является «прежде всего военным альянсом»

и что он существует для целей предотвращения «повторного появления гегемонистской державы, вступающей в конфронтацию с Европой»⁸.

Во времена Клинтона подтверждение альянса носило богослужебный оттенок, который шаг за шагом выправил изначальную суть концепции альянса как можно ближе к доктрине коллективной безопасности.

Различие между двумя концепциями – это не просто юридическая натяжка; оно знаменует важную философскую разницу. Альянс начинает свое существование, когда группа стран решает защищать специальную территорию или конкретное дело; фактически он проводит линию, нарушение которой создает *casus belli* (*казус белли, повод к войне*). В отличие от этого система коллективной безопасности не определяет ни территорию, которая должна быть защищена, ни средства или механизмы для достижения этого. Это, в сущности, юридическая концепция. НАТО – это альянс; Организация Объединенных Наций – это система коллективной безопасности. Альянс имеет дело с конкретной и определенной угрозой, он зачастую определяет силы, которые будут ей противостоят. А система коллективной безопасности с юридической точки зрения носит нейтральный характер; она далека от определения угрозы, она вынуждена ожидать ее появления перед тем, как будут рассмотрены какие-либо действия.

В такой системе, как Объединенные Нации, агрессор не может быть назван заранее и имеет право участвовать в обсуждениях, рассматривающих его действия; поступить по-иному означало бы отказ от бесстрастного и квазисудебного характера организации. Когда возникает угроза, предполагается, что участники системы коллективной безопасности придут к согласию по поводу ее характера, и только в том случае они вправе собрать коллективные силы для того, чтобы ей противостоят. В Организации Объединенных Наций, если агрессором оказывается один из постоянных членов Совета Безопасности, он имеет право наложить вето на обозначение того, кто является виновной стороной, или на определение необходимых для принятия коллективных действий.

Именно поэтому Лига Наций и Локарнские договоры не сработали в 1930-е годы, как и современная Организация Объединенных Наций,

в отношении главных угроз. ООН временами оказывала содействие в поддержании мира, особенно когда все стороны были на это согласны и когда вопрос заключался в техническом выполнении соглашения. Но Объединенные Нации никогда не добивались успеха в установлении мира для противодействующих сторон. Когда все участники договариваются, необходимость в коллективной безопасности минимальна; когда они расколоты, нет никакой возможности ее применить. Когда каждый член международной системы имеет одинаковые обязательства, ни у какой страны или группы стран нет особых обязательств, что является главным в этом альянсе. Хотя термины «альянс» и «коллективная безопасность» часто используются, взаимно заменяя друг друга, эти две концепции фактически несовместимы друг с другом.

В результате такого сумбура НАТО в 1990-е годы было выхолощено как в концептуальном плане, так и по своей эффективности. Было создано множество разнообразных институтов, которые предвещали превращение НАТО в мини-ООН. В организации существует Североатлантический совет, состоящий из послов 19 стран – членов НАТО. Есть также Постоянный объединенный совет, включающий Североатлантический совет, плюс Россия; Совет евроатлантического партнерства, объединяющий НАТО и 28 стран бывшего Восточного блока; Партнерство во имя мира, в которое страны Восточной Европы – включая Россию – приглашены для участия в совместных учениях для участия в отдельных многосторонних миссиях. Все эти страны, которые простираются на восток, включая Казахстан, Азербайджан и Узбекистан, представлены на встречах на высшем уровне стран – членов НАТО; все они обеспечиваются из штаб-квартиры НАТО, отвлекая исторические задачи альянса на множество многосторонних коллективных предприятий в области безопасности с неопределенными целями.

Где пределы НАТО? И как все эти новые структуры отличаются в принципиальном плане от организаций по типу ООН? Возможно, это все желательно иметь для того, чтобы распространить влияние Америки и альянса в другие регионы. Но является ли НАТО соответствующим инструментом для такой цели? Стремление управлять таким множеством структурных подразделений из штаб-квартиры военного альянса отвлекает внимание НАТО и вносит

путаницу в ее приоритеты. В ежегодных встречах на уровне глав государств стран – членов НАТО сейчас принимает участие около 50 руководителей различных образований, включая 19 официальных союзников. Все это грозит растворением НАТО и превращением организации в винегрет из множества ингредиентов.

Это бросается в глаза на примере оформления отношений НАТО с Россией. В так называемом основополагающем акте о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности, подписанном в Париже 27 мая 1997 года, частично с целью успокоить Россию в связи с ее озабоченностью расширением НАТО, был создан Постоянный объединенный совет НАТО – Россия, в состав которого вошли члены Североатлантического совета плюс российский посол. Юрисдикция Постоянного объединенного совета, который должен собираться по меньшей мере один раз в месяц, объяснялась довольно подробно, а его структура гарантирует России, если она этого захочет, иметь решающий голос при определении повестки дня. Это было сделано потому, что российский представитель, генеральный секретарь НАТО и один ротируемый посол из Североатлантического совета председательствуют на заседании постоянного совета. (Россия председательствует на постоянной основе, в то время как Соединенные Штаты только каждый девятнадцатый раз.) Если Россия полностью воспользуется открытыми для нее возможностями (она так не поступала на момент написания книги), заседания Североатлантического совета и заседания Постоянного объединенного совета в итоге оказались бы совмещенными.

Двусмысленные приоритеты НАТО отражают исчезновение непосредственной угрозы. В результате во всех странах НАТО все стало намного спокойнее, что дало возможность больше внимания уделить внутренней политике и гораздо меньше внешней и курсу на безопасность. Поскольку почти все европейские левоцентристские правительства разочаровали своих главных сторонников проведением реформ рыночной экономики, они опасаются еще большего возбуждения радикальных группировок осуществлением политики национальной безопасности, которая ассоциируется с Соединенными Штатами. Многие из европейского сопротивления национальной программе противоракетной обороны США воспроизводит

аргументацию 1980-х годов против размещения наступательных ракет – в некоторых случаях теми же самыми руководителями.

Администрация Клинтона согласилась отделить свои приоритеты от приоритетов своих предшественников во многом точно так же, как европейские левые. Хотя она и подтвердила важность НАТО, она сделала это в контексте ценностей, которые мало чем соотносятся с традиционными стратегическими ценностями НАТО. Так или иначе, вопреки ослаблению исторических связей, личные отношения между руководителями атлантических стран оставались исключительно тесными на протяжении пребывания у власти администрации Клинтона. В силу согласованности внутренних политик европейские руководители не видели никакого противоречия между своим личным восхищением Клинтонем и высказываемой ими оппозиции многому в его политике, которую они рассматривали как частично навязываемую им беспокойными правыми.

В результате самые свободные и доставляющие удовольствие контакты атлантических руководителей проходили не на официальных встречах в верхах, а на мировых посиделках «третьего пути» с участием – преимущественно европейцев – социал-демократических глав правительств. Очевидной целью этих встреч был поиск среднего пути между традиционным капитализмом и социализмом. Именно поэтому приглашался премьер-министр Португалии, социалист, а консерватор премьер-министр Испании не приглашался; по этой же причине социалист премьер-министр Франции участвовал, а консерватор президент Франции исключался. Президент Клинтон, постоянно участвуя на этих встречах, тем самым престижем своей власти подкреплял авторитет одной стороны в ее внутренней политике представленной страны.

Перед развалом Советского Союза существовал определенный набор внешнеполитических критериев, к которым могли бы апеллировать все члены альянса. Для того времени, как правило, было характерно, что американский подход к внешней политике имел в некотором роде идеологическую и миссионерскую подоплеку, европейский же подход был более традиционным и реалистичным. Америка считала себя раскрывающей глаза Европе, а европейские лидеры гордились тем, что помогали Соединенным Штатам открыть пределы своих возможностей. Отношения не зависели от того, какая

партия находилась у власти по обе стороны Атлантического океана. Возвращение к такому подходу необходимо, если атлантическая политика должна развивать чувство ориентирования.

Приход республиканской администрации неизбежно изменит формат встреч и консультаций с европейскими лидерами. Президент Джордж У. Буш не подходит для встреч «третьего пути», или, если и подойдет, до того исключавшиеся из них европейские руководители также должны будут быть допущены на них, что превратит такие встречи в рутинные встречи глав правительств. А руководители Европы обнаружат, коль они приспособятся к отношениям, основанным на совпадающих национальных интересах, что атлантические отношения имеют более постоянный характер.

Тоска по холодной войне не является признаком мудрой политики, но она и не является набившим оскомину повторением лозунгов об атлантической солидарности перед лицом трещащей по швам скрытой реальности. Нужен новый подход для того, чтобы решать комплекс нерешенных вопросов, оставшихся в наследство от 1990-х. Является атлантический альянс сердцевиной трансатлантических отношений? Если так, то как он определяет свои цели в мире, наступившем после холодной войны? Как объединенная Европа повлияет на концепцию атлантического партнерства? Является ли альянс набором общих целей или подушкой безопасности?

Будущее европейской интеграции

Появление на арене объединенной Европы является одним из наиболее революционных событий нашего времени. Движущая сила этого явления проявилась из ряда факторов, не все из которых были совместимы. Изначально Европа представляла интеграцию как способ преодоления самоубийственного соперничества, приведшего ее к двум катастрофическим войнам, и экономических разрушений, вызванных этими войнами, коллективными усилиями. Франция поддержала европейскую интеграцию с тем, чтобы Германия никогда больше не становилась национальной угрозой. Федеральная Республика связала себя с идеалом объединенной Европы, видя в этом способ отличиться от восточногерманского советского сателлита и стать эмоциональным заменителем национального единства. Великобритания, наследник традиций, которая исторически рассматривала объединенную Европу как угрозу британской независимости, неохотно поддержала этот процесс с упором на прагматичные технико-экономические мероприятия, но с подозрением относясь к любым действиям, которые могли бы превратить Соединенное Королевство в провинцию Европы и подвергнуть угрозе ее особые отношения с Соединенными Штатами.

Дополнительный импульс европейская интеграция получила после объединения Германии в 1990 году. Для успокоения страхов европейцев по поводу господства объединенной Германии канцлер Гельмут Коль стал главным защитником Маастрихтского договора 1992 года, которым была введена европейская валюта – евро, дан значительный старт в направлении формирования европейской внешней политики и политики в области безопасности. Франция поддержала этот процесс, частично для того, чтобы сдерживать мощь Германии, частично – чтобы включить ее в политику достижения большей свободы действий по отношению к Соединенным Штатам⁹.

На протяжении всего этого процесса объединения Европы Соединенные Штаты играли главную вспомогательную роль – вначале как активный сторонник, а в последнее время как оппонент. С первых шагов в направлении интеграции Европы после Второй мировой войны Соединенные Штаты всеми силами поддерживали проект и порой даже настаивали на его реализации неохотно действовавшими

союзниками. Еще в 1963 году президент Кеннеди ратовал за объединение Европы для установления отношений с ней более или менее на равных.

Только слившаяся воедино Европа может защитить нас всех от дробления альянса. Только такая Европа способна обеспечить полнейшую взаимность в трактовке по обе стороны океана вопросов, находящихся в повестке дня атлантического союза. Только при наличии такой Европы возможны компромиссы и уступки между нами как равными его участниками, возможно равенство в распределении ответственности и равный уровень самопожертвования¹⁰.

По этому мнению, в целом разделявшемся преемниками Кеннеди, атлантические отношения были аналогом многосторонней промышленной корпорации, в которой влияние распределяется в зависимости от взятой на себя ответственности. Проблема с этой идеей разделения бремени в качестве мотивирующей силы атлантического альянса заключается в том, что она смешивает действие партнерства с его целями. Европа, действует ли она как собрание национальных государств или как Европейский союз, станет разделять бремя Америки только в том случае, если его цели будут соответствовать американским и если он будет считать, что без его вклада общая цель достигнута не будет. А это как раз не тот случай. Во время холодной войны действительно была общая цель, но союзники Америки были убеждены в каждый момент, что Америка будет нести свои глобальные обязательства даже тогда, когда ее союзники не смогут соответствовать. Сегодня природа общих целей под большим вопросом, что проблема распределения бремени редко вообще ставится.

Конечный вопрос не относится к разряду технических, это скорее философская проблема: оставит ли нарождающаяся самоидентификация Европы возможности для атлантического партнерства? Не приведет ли эйфория Америки по поводу победы в холодной войне к гегемонии? Французский министр иностранных дел Юбер Ведин не оставил и тени сомнения относительно того, что, по его мнению, цель достижения европейской самоидентификации заключается в уменьшении господства со стороны Соединенных Штатов:

Американское превосходство сегодня проявляется... в экономике, финансовых делах, в техническом развитии и в военной области, равно как и в образе жизни, языке и продукции массовой культуры, заполонившей мир, формируя образ мышления и производя впечатление, которое действует даже на противников Соединенных Штатов...

В соответствии с мнением Америки о себе самой и остальном мире за последние два столетия большинство великих американских руководителей и мыслителей никогда не сомневались ни на минуту в том, что Соединенные Штаты избраны провидением как «незаменимая страна» и что они должны доминировать во имя человечества. ... Американцы не сомневаются, и самые откровенные среди них быстро напоминают нам, что современный мир является непосредственным результатом полной неспособности Европы решать свои собственные и мировые дела в первой половине XX столетия¹¹.

В анализе Ведрина есть свой резон. Поскольку большую часть 1990-х годов атлантический курс Америки колебался между высокомерием и безразличием, между отношением к Европе как к младшим напарникам или как к участникам рекламной кампании. Серьезного стратегического диалога не получалось, отчасти потому, что Соединенные Штаты никогда надолго не задерживались для проведения такого стратегического диалога с собой. Ряд инициатив предпринимался в одностороннем порядке и становился предметом консультаций – если таковые вообще имели место – только после принятия какого-то решения.

В связи с тем, что американская обособленность возникла из политических решений, которые могут быть изменены, проблема европейской интеграции для Америки носит структурный характер. В нее включены три ключевых вопроса: собственно образ самого Европейского союза; воздействие европейской интеграции на атлантические отношения; американские подходы к различным вариантам европейской интеграции.

При определении своей идентичности европейские государства, что очень важно, являются продуктом – а возможно, и заложником – своего исторического опыта. Столетия действия системы соперничающих государственных суверенитетов научили их тому, что умение убеждать в переговорах зависит в большой степени от

вариантов, реально имеющих в заглавнике у участников переговоров, или, как он или она полагают, имеющих в их распоряжении. Европейцы исторически ассоциировали дипломатию с балансом выгод и издержек; они мало прибегали к абстрактной концепции всеобщей доброй воли как координатора дипломатии. Это отражается в различных подходах Великобритании, Франции и Германии к идее атлантического партнерства и европейской интеграции.

Во время холодной войны Англию устраивало американское господство в НАТО, потому что ее исторический опыт так сильно отличался от опыта ее соседей по континенту. Для континентальных стран всегда была кошмаром гегемония мощного соседа. Для Англии угроза независимости ассоциировалась с гегемонистской державой континентальной Европы; спасение в двух мировых войнах приходило из-за океана. В глазах англичан роль Соединенных Штатов в послевоенном мире определялась как вполне благосклонная, и дружба с Соединенными Штатами находилась в центре внимания британской внешней политики с самого конца Второй мировой войны, а может быть, даже с Первой. Эти «особые отношения» не являлись в первую очередь сентиментальным жестом; Великобритания просуществовала столетия как островной форпост у побережья Европы потому, что она никогда не упускала из виду свои национальные интересы. Для достижения этих интересов она создала независимые ядерные силы за десять лет до Франции, четкое подтверждение того, что имели место пределы опоры Британии на эти особые отношения.

Франция, не имеющая преимуществ общего языка с рационалистической системой образования, проводит менее прагматичную внешнюю политику. Ее руководители стремятся создать впечатление того, что французская (или европейская) политика получала от Соединенных Штатов все, что Америка могла, а фактически вполне охотно уступала и без всякого давления. Англия преследует свои интересы, стараясь принимать активное участие в процессе принятия решений, что делает игнорирование ее интересов очень деликатной проблемой. Франция проявляла свой интерес так, что было слишком болезненно игнорировать его. Англия считала атлантические отношения совместным делом; французские руководители, выпячивая напоказ свою независимость, строили их как

игру с нулевым исходом, в которой одна сторона Атлантики или другая обязательно должна была бы играть руководящую роль.

Дело не в том, что Франция не понимает роли Соединенных Штатов как последней подушки безопасности для французской (и европейской) автономной политики. Не питают французские лидеры никаких иллюзий по поводу сравнительного состояния мощи двух стран. Во время крупных кризисов холодной войны – проблем для Берлина в период между 1957 и 1962 годами, кубинского ракетного кризиса 1962 года, войны в Персидском заливе в 1990–1991 годах – Франция показала себя твердым сторонником. Размещение ракет среднего радиуса действия в Германии в 1983 году было невозможно без красноречивой поддержки французского президента Франсуа Миттерана.

Однако картезианское^[1], ультрарационалистическое воспитание французских политиков заставляет их верить в то, что Соединенные Штаты поймут их в некотором роде циничное применение *raison d'état* (*рэйзон дэтам*), государственных соображений и будут всегда с уважением относиться к мотивировке, заставляющей Францию определять европейское самосознание как вызов Соединенным Штатам, при этом действуя в опоре на них как на гаранта безопасности Франции. Этот смертельный номер, терпимый, когда главнейшая опасность определяет лимиты игры, угрожает подорвать сотрудничество в форме последней опоры, на которую французские руководители все еще рассчитывают даже тогда, когда противостояние с Соединенными Штатами превратилось в стандартную норму действий по многим современным проблемам. Политика поиска европейского самосознания за счет наскоков на Соединенные Штаты лучше всего срабатывает, когда к ней прибегает лишь одна сторона. Если Соединенные Штаты отвечали бы систематически, как это рано или поздно случится, напряженность с Европейским союзом, и даже больше – внутри него самого, станет острой.

Германия маневрирует с трудом между двумя этими полюсами. Она поддерживает Европейский союз, однако, в отличие от Англии и Франции, она не в состоянии сослаться на успешную традицию дипломатии, основанной на национальном интересе. Даже если бы она в теории стала симпатизировать целям политики Франции, ей не хватает уверенности в своих силах, чтобы проводить беззастенчивую

политику одновременного бросания вызова и опоры на Соединенные Штаты, – или, возможно, у нее слишком сильно чувство реальности, чтобы попытаться так поступить.

Соединенные Штаты наблюдали разные варианты, предлагавшиеся для интегрирования Европы, благожелательно относясь к цели и придерживаясь осторожного нейтралитета, не раскрывающего отношения к типу Европы, которую строят. Общепринятое мнение времен холодной войны о том, что европейская интеграция автоматически приведет к созданию сильной Европы и более жизнеспособному атлантическому партнерству, все еще преобладает.

Однако настало время взглянуть по-иному на это ключевое предположение американской политики, поскольку возможны по меньшей мере два других результата. Во-первых, это может быть Европа, ускользающая от глобальной ответственности, принимающая статус мини-Объединенных Наций и читающая моральные проповеди, сосредоточив свое внимание на экономическом сотрудничестве с Соединенными Штатами. Во-вторых, наоборот, может возникнуть Европа, бросающая вызов Соединенным Штатам и строящая свою внешнюю политику, осуществляя посредничество между Америкой и остальным миром, что больше похоже на попытки Индии во время холодной войны. Когда на первое место выходит внутренняя политика и отсутствует угроза безопасности, Европа может считать, что ей нет смысла спешить в выборе между двумя этими вариантами. В силу этого она может попытаться объединить оба подхода, любой из которых может шаг за шагом разрушить атлантическое партнерство.

Первый вопрос, который предстоит решить, заключается в том, почему необходимо придать новую энергию атлантическому партнерству. В чем будет состоять цель такого действия?

Несмотря на отсутствие совместно переживаемой угрозы объединению, геополитика не исчезла как элемент международной политики. НАТО по-прежнему остается страховым полисом в отношении нового российского империализма. Без Соединенных Штатов Европа будет всего лишь полуостровным продолжением и даже заложником Евразии, втянутым в водоворот ее конфликтов, и главной целью радикальных и революционных течений, охвативших так много смежных регионов. Без Соединенных Штатов Германии будет не хватать опоры, сдерживающей националистические импульсы

(даже если она будет оставаться членом Европейского союза). Без Соединенных Штатов и Германия, и Россия будут иметь соблазн рассматривать друг друга как наилучший вариант применения своей внешней политики.

В то же самое время Соединенные Штаты, отделенные от Европы, превратятся с геополитической точки зрения в остров у берегов Евразии, напоминая Британию XIX века в отношении Европы. Они будут обязаны проводить нечто вроде стратегии баланса сил в отношении Европы, которую они традиционно отвергали. Америке не хватит ни средств, ни возможностей для проведения такой политики, но ее принятие потребует психологического выверта и огромных усилий для того, чтобы приспособить свой национальный режим работы к новым условиям, что может быть предпринято лишь как последнее средство.

Проверкой станет способность атлантических стран работать совместно над вопросами более непосредственного характера, нежели геополитическая теория. По крайней мере, три вопроса стоят особо перед Европой, решения по которым определит будущее всех стран на берегах Атлантического океана. Будучи демократиями и осуществляя рыночную экономику, страны Атлантики заинтересованы в недопущении экономических спадов – стабильность их институтов зависит от этого. У них поистине нет выбора, кроме как координировать свою политику, направленную на уменьшение опасностей глобального экономического кризиса, который является главной угрозой современной демократии.

Экономический вызов сочетается с демографическим. Практически во всех европейских странах рождаемость не сможет сохранить нынешний уровень населения, который уже недостаточен для решения проблем трудовых ресурсов в глобализованной экономике. По мере улучшения медицинского обслуживания процент тех, кого надо будет поддерживать сокращающейся рабочей силой, значительно вырастет; общее население большинства европейских стран быстро сократится – и все это на фоне нарастающего демографического давления со стороны бедных стран к востоку и югу от окраин Европы.

Потом речь идет о будущем обширного региона к востоку от границ НАТО и Европейского союза. Мероприятия, последовавшие после развала Советского Союза, были по своей природе преходящими

в том, что касается как внутренних действий, так и внешней политики. Во многих из них – за исключением стран Балтии – поколение, которое унаследовало власть, заведомо вышло из прежней советской руководящей группы, хотя и имело националистические параметры. Это поколение сейчас уходит со сцены.

Столкнувшись, с одной стороны, с умелым, последовательным и настойчивым давлением русских с целью вернуть их к некоему роду естественных отношений с Москвой и, с другой, с перспективами, лежащими в Европе и даже в НАТО, эти преемники Советского Союза будут вынуждены сделать некоторый выбор принципиального характера. Хаос на пороге в этом большом регионе, если Европа и Соединенные Штаты не определяют общую задачу и не проявятся на арене как потенциальные соперники. Многое будет зависеть от будущего самой России, ее внутреннего развития и ее отношения к международному порядку, что будет обсуждаться далее в этой главе.

С будущим Средиземноморского бассейна тоже не все так просто. Давление в плане глобализации, демографического роста во всех неевропейских странах этого региона ознаменует период упорядочения и потенциальных массовых волнений, сравнимых с посткоммунистическими приспособлениями в Восточной Европе. Большинство атлантических стран, признавая только на словах эту проблему, избегают заниматься ее урегулированием на систематической основе или занимаются ею по принципу страна за страной, когда кризис уже наступил.

В итоге в глобализованном мире качество жизни занимает все более важное место как для народов, так и их руководителей. Сторонники таких проблем часто изолируются, представляя свое дело как альтернативу традиционной внешней политике и стремясь его отстаивать конфронтационными методами. Но у них есть, что сказать в свое оправдание, даже если они выставляют себя в смешном свете посредством раздутой ханжеской риторики. Представляя только 15 процентов населения земли, но более 50 процентов ВВП, страны Северной Атлантики поистине имеют обязательство помогать облегчать глобальные проблемы, для которых у большей части мира нет ни материальных, ни технических средств. С учетом природы этого предмета они должны были действовать согласованно, используя свои институты и процедуры, без которых не получилось бы

достижения всех видов невоенных целей, которые до настоящего времени не проявлялись заметно в атлантической повестке дня.

А как быть, если курс на сотрудничество потерпит крах из-за европейского восприятия того, что любой акцент на атлантическое партнерство растворит перспективы самоидентификации? Тех, кто стремится к достижению самосознания через конфронтацию с Америкой, не должно вводить в заблуждение то, что Соединенные Штаты всегда будут оставаться пассивными, когда их политике бросается вызов в принципе. Рано или поздно, но они будут вынуждены защитить свои интересы. Тогда страны Запада вновь вернутся на путь, который почти разрушил их дважды за одно поколение – на этот раз не путем войны, а путем изнурительного межнационального соперничества. По иронии судьбы, развязка такого развития событий может ослабить европейскую интеграцию, потому что в конечном счете некоторые ключевые члены Европейского союза будут вынуждены отвергнуть риски растущего отчуждения от Соединенных Штатов.

Закономерность европейского противодействия американской политике не может быть объяснена в течение неопределенного времени, что она является частью неизбежной болезни роста Европейского союза, или прятаться за ритуальными протестами союзнического образования на широко разрекламированных и сугубо протокольных встречах. Соединенные Штаты благодаря своим ценностям и своим интересам прилагают всяческие усилия для возрождения атлантических отношений и стремятся помочь им достичь нового набора общих целей, рассматривают Европу как близкого партнера и советуются с ней заблаговременно по важнейшим решениям. Однако в результате Европу следует переоценить, а американскую политику в отношении Европы пересмотреть в соответствии с тем же критерием, какой применяется к другим великим державам, – по степени, в соответствии с которой европейская политика и американские национальные интересы в состоянии подкреплять друг друга. Будущие поколения не должны быть в состоянии спросить себя, как стало возможно, что страны, выходящие на Атлантику, израсходовали свою энергию на абстрактные дебаты по самосознанию *вопреки* сотрудничеству, когда все

основополагающие проблемы вокруг них угрожали самим рамкам их обществ, а возможность сотрудничества всегда оставалась открытой.

Европейская интеграция и трансатлантическое сотрудничество

Одно из препятствий на пути решения ключевого вопроса атлантических отношений является сугубо бюрократическим: речь идет о времени, которое европейские руководители должны посвятить выработке собственно процесса интеграции. Сложное обсуждение вопроса увеличения Европейского союза, приспособления его институтов и выработка общего законодательства заставляет создавать свои приоритеты и график работы. Проекты для атлантического сотрудничества – или другие вопросы стратегического планирования – представляются менее насущными и (в отсутствие непосредственного кризиса) менее важными. Повседневная рутина наносит ущерб характерным чертам атлантического сотрудничества по единственной причине, ведущей к исключению Соединенных Штатов – по определению, фактически – из таких мероприятий, которые требуют величайшего внимания европейских руководителей.

Но даже при проявлении уважения к вопросам, по которым Европейский союз и Соединенные Штаты взаимодействуют, новые структуры и методы, в соответствии с которыми они действуют, уже сами по себе становятся препоной для тесного сотрудничества. По мере продвижения Европейского союза к повышению самосознания существующая форма атлантических консультаций неизбежно должна измениться. Это жизненный факт, и Соединенным Штатам следует признать его.

Тот тип европейской интеграции, который сейчас проявляется, значительно повлияет на процесс атлантических консультаций. Рассматриваются три возможных подхода.

Первый – это наднациональный подход, он открыто выдвинут немецким министром иностранных дел Йошкой Фишером. Он предполагает движение вперед с созданием европейских федеральных институтов и наделением их законодательными полномочиями. Предложение Фишера о проведении выборов в европейском масштабе,

что привело бы к созданию исполнительной и законодательной власти в Европе, является самым далеко идущим понятием, которое до сего времени выдвигалось¹².

Такой план наталкивается на противоречие – по словам французского министра иностранных дел Юбера Вердина – между «укрупнением Европы и усилением ее»¹³. Укрупнение стремится к расширению Европейского союза до российской границы (и, по некоторым сценариям, оно включает также и Россию). Дальнейшая интеграция – «углубление», если использовать технический термин – несовместима в некотором смысле с расширением. Это происходит потому, что не все члены проектируемого Европейского союза будут готовы подчинить свой суверенитет до такой степени, которая требуется полной политической интеграцией.

Второй подход – это предложение о «многоскоростной Европе». Он предлагал бы Европейскому союзу с его нынешними пятнадцатью странами в основе продвигаться вперед к политической и экономической интеграции, давая возможность другим европейским странам взаимодействовать с ним на основе менее жестких процедур. Многоскоростная Европа позволила бы иметь многочисленные связи с интегрированным костяком: некоторые могли бы носить экономический характер, другие – военный, и все члены Союза могли бы принимать участие вместе с интегрированным костяком по некоторым согласованным решениям в подробно оговоренной форме¹⁴.

В конечном счете британский премьер-министр Тони Блэр предложил вариант на тему многоскоростной Европы¹⁵. А поскольку британское общественное мнение никогда не поддержит наднациональный исход и поскольку Блэр не хочет, чтобы Великобритания оставалась на задворках такой Европы, и не хочет также отказываться от тесных отношений с Соединенными Штатами, премьер-министр предложил создать конфедеративную Европу без группы костяка. Ее члены могли бы свободно создавать различные, более интегрированные группировки внутри Европы ради разных специально оговоренных целей.

Соединенные Штаты не должны вмешиваться прямо в европейские конституционные дебаты. С одной стороны, они являются внутренним делом Европы. Но поскольку каждые из них включают те или иные

формы интегрированного европейского положения, они фактически поднимают вопрос, который в итоге выливается в ключевую проблему атлантического сотрудничества. Поскольку ход, который предпринимает Европейский союз, даже в его нынешней форме, при ведении переговоров с Соединенными Штатами, оставляет мало простора для творческого американского сотрудничества. Когда Соединенные Штаты имеют дело со странами Европы на индивидуальной основе, они имеют возможность проводить консультации на многих уровнях и быть услышанными задолго до принятия решения. При взаимодействии с Европейским союзом, напротив, Соединенные Штаты исключены из процесса принятия решения, и они приступают к взаимодействию только после свершившегося события с представителями, выступающими от имени министров, принявших решение на встречах, на которых Соединенные Штаты не принимали участия ни на каком уровне. Когда Америка сталкивается с представителями объединенной Европы, они обнаруживают, что их собеседникам не хватает гибкости, потому что решения, принятые комитетом министров, могут быть изменены только в результате повторного прохождения через всю внутреннюю процедуру Союза. Традиционные каналы американо-европейского сотрудничества перестают действовать, когда речь идет об экономических делах. Аналогичные процедуры сейчас предлагаются также и для внешней политики и политики в области безопасности. Растущая отчужденность между Америкой и Европой, таким образом, насаждается в узаконенном институциональном порядке. В некоторых отношениях возможности проведения консультаций Америки с Европейским союзом менее существенны, чем с другими дружественными, не связанными союзами странами. Должен быть найден баланс между Соединенными Штатами, настаивающими на своих взглядах, будто они являются членом европейских институтов, и отодвинутыми на задний план до такой степени, что они будут в состоянии участвовать в европейских обсуждениях только после того, как они фактически будут завершены.

Многие защитники наднациональной Европы утверждают, что настоящие американские интересы заключаются в том, чтобы удерживать Европу разделенной на национальные государства, что усиливало бы способность Америки господствовать за счет

использования внутриевропейского соперничества. Это неверная трактовка. Гегемония не в американских интересах по причинам, которые я разберу в заключительной главе. Но неверна и изоляция. Мудрая американская политика будет стремиться лавировать между Европой, которая отрекается от международных обязательств, и Европой, которая стремится играть глобальную роль в соперничестве с Соединенными Штатами.

Каким бы ни было направление европейского объединения, поиск нового подхода к атлантическому сотрудничеству становится необходимостью. НАТО больше не может служить единственным институтом атлантического сотрудничества; функции организации слишком ограничены, количество ее активных членов очень невелико, а их партнерское членство слишком велико для решения предстоящих задач, включая даже некоторые в области безопасности.

Стратегическая доктрина – урегулирование кризисной ситуации с европейскими войсками

Тема, которая в одночасье демонстрирует взаимоотношения между атлантическим сотрудничеством и европейской интеграцией, – это так называемая политика европейской безопасности и обороны, которая привела к созданию Европейских вооруженных сил^{[2]*} со своей командной структурой и политическим курсом, формально независимым от НАТО. Впервые выдвинутое в декабре 1998 года на встрече на высшем уровне в Сен-Мало между британским и французским руководителями предложение о европейских вооруженных силах получило свое ускоренное развитие сразу же после Косова на европейском саммите в Кёльне в июне 1999 года. Официальный план их создания был объявлен 21 ноября 2000 года на встрече европейских министров обороны в Брюсселе. В соответствии с Декларацией об обязательствах по военным возможностям намечено, что Европейские вооруженные силы составят к 2003 году 100 тысяч человек, у них будет 400 боевых самолетов и 100 кораблей, способных выполнять задачу с участием 60 тысяч боевого личного состава в течение одного года. Упор делается на «автономность в принятии решения Европейским союзом», хотя имеется и условие относительно обмена информацией с НАТО, которое подлежит обсуждению на переговорах.

С точки зрения перспективы европейский военный потенциал является логической параллелью появлению европейского политического самосознания. И такая сила готова иметь некоторую возможность автономных действий, достаточно столько, сколько имеют национальные силы, независимо от их, строго говоря, отношения к НАТО. Тревожащим аспектом Европейских вооруженных сил является то, что их автономия, как представляется, рассматривается как отличительный признак, и сотрудничество с НАТО, оказываемая, воспринимается как особый случай.

Косово, как утверждают защитники Европейских вооруженных сил, продемонстрировало большое несоответствие военного

потенциала двух сторон Атлантики. Силовое поведение Америки, граничащее с доминированием, способствовало принятию решения ускорить создание независимых вооруженных сил для того, чтобы восстановить некоторые средства для отстаивания сугубо европейских интересов.

Однако упор в Европейских вооруженных силах до сего времени делался на их автономности, а не на увеличении военного потенциала. Если одним из поводов создания Европейских вооруженных сил является уменьшение чувства относительной слабости, вызванного высокотехническим американским военным комплексом, как это может быть соотнесено с сокращающимися оборонными бюджетами практически всех европейских стран? Если существующие оборонные бюджеты сохраняются или сокращаются, финансирование Европейских вооруженных сил обязательно должно происходить за счет запланированных бюджетов НАТО. Таким образом, Европейские вооруженные силы станут вкладом в общую копилку союзной обороны только в том случае, если они приведут к общему увеличению европейских оборонных бюджетов или если они будут объединены каким-то органическим образом с НАТО.

Важнее всего то, чему конкретно служат эти автономные интересы? Где именно будут задействованы Европейские вооруженные силы? Поскольку европейские представители до сего времени отвергали возможность обороны европейской территории в качестве боевой задачи, то их главной целью применения стали бы действия местного значения на периферии Европы, в которые не вовлечены никакие крупные державы, или за пределами зоны ответственности НАТО. Но даже и в таком случае только очень безрассудная группа европейских руководителей осмелилась бы задействовать Европейские вооруженные силы без американского материально-технического и разведывательного обеспечения или гарантий американской доброй воли. На практике Европейские вооруженные силы не так уж сильно автономны, как это планировалось для таких символических усилий, как поддержание мира или специальные миссии, не несущие больших рисков.

Независимые Европейские вооруженные силы должны будут в самых предполагаемых обстоятельствах координировать свои действия с НАТО. А их планирование в действительности включает схему

использования логистической системы НАТО. Однако Хавьер Солана, Верховный представитель Европейского союза по общей внешней политике и политике безопасности, говорил так, будто Европейские вооруженные силы будут в организационном плане отдельной группой, которая будет вести переговоры с НАТО во многом точно так же, как и со странами, не входящими в НАТО: «Будущее покажет, ... как официально оформить отношения ЕС с НАТО, с одной стороны, и как оформлять отношения между ЕС и странами, не входящими в НАТО»¹⁶.

На еврожаргоне часто подтверждается, что «ЕС будет начинать и проводить военные операции там, где НАТО как организация не задействуется»¹⁷. На практике это может означать только одну из двух ситуаций. Либо Соединенные Штаты положительно относятся к предполагаемой операции, но по каким-то своим причинам предпочитают не участвовать в ней, – короче говоря, некое согласованное разделение труда. Это могло бы работать, хотя нарушение взаимосвязи с Америкой не должно доходить до такого предела, при котором он ведет к давлению на Европу от таких влиятельных стран, как Россия. Но что, если Европейский союз предпримет военную акцию, с которой Соединенные Штаты будут не согласны? Как следует интерпретировать чрезвычайную ситуацию, в которой все члены альянса, за исключением Америки и Канады, прибегают к военным действиям, а самый сильный член альянса и главный гарант безопасности окажется в стороне? Будут ли в таком случае Европейские вооруженные силы иметь доступ к материально-техническим средствам НАТО, которые в основном являются американскими? Станут ли Соединенные Штаты спешить на помощь, если что-то пойдет не так?

За этими военными вопросами маячит один политический. Любой кризис, в котором использование Европейских вооруженных сил подлежит рассмотрению, потребует встречи Комитета министров Совета Европы до встречи НАТО. Американский посол в НАТО (или государственный секретарь) в таком случае встретится с коллегами, которые уже достигли коллективного решения и не могут участвовать в обсуждениях в своем личном качестве, тем самым создавая европейскую фракцию в рамках НАТО и навязывая НАТО процедуры, которые уже разрушают отношения Америки с Европейским союзом.

Соединенные Штаты в любом случае подвергаются риску из-за своих гарантий безопасности и необходимости оказания логистической поддержки. Руководителям, ставящим под вопрос национальную противоракетную оборону для Соединенных Штатов, потому что она может привести к отрыву Америки от Европы, следовало бы уважать американские озабоченности новыми структурами, основанными в организационном плане на именно таком отрыве.

Спор, вызванный Европейскими вооруженными силами, в некотором роде схож с противоречием, причиной которому послужило решение генерала де Голля продолжать заниматься ядерными ударными силами. Как и в случае с Европейскими вооруженными силами, они должны были бы оставаться автономными и независимыми от НАТО. Вот и сейчас их оправдывают как вероятную альтернативу – а на самом деле как *force de frappe* «форс де фран», то есть «ударные силы», – на случай неспособности Америки выполнить свои обязательства по альянсу или по абсолютной обороне французских интересов, которые не разделяются Соединенными Штатами. Однако существуют важные различия. Ударная сила применялась только в немыслимых обстоятельствах, в которых страна – член НАТО получает риск ядерного уничтожения без американской поддержки. Европейские вооруженные силы, напротив, предназначены для ситуаций, которые могут возникать вероятнее всего – малоактивные конфликты с применением обычных видов вооружений на границах Европы или противоречивые миссии по поддержанию мира на отдаленных континентах. Ударная сила, «форс де фран», предназначалась для одиночной операции одиночного союзника. Европейские вооруженные силы планировались для операций, проводимых с одобрения *всех* союзников без Соединенных Штатов – символически гораздо более решительный по своим последствиям шаг.

В то время я поддержал независимые европейские ядерные силы, потому что был убежден в конечном счете в том, что они обеспечат основу для более сбалансированного партнерства. Со временем Европейские вооруженные силы, возможно, сыграют аналогичную роль при условии их связи с согласованными политическими концептуальными рамками. Ключевой вопрос, поднятый Европейскими вооруженными силами, помимо отвлечения ресурсов, заключается в необходимости политической координации между

Соединенными Штатами и Европейским союзом, а также между НАТО и Европейскими вооруженными силами. Этого не получится достичь заверениями на встречах глав правительств, которые можно будет проверить, только когда уже будет поздно. Самостоятельные Европейские вооруженные силы могут функционировать только в случае усиления политической координации между двумя сторонами Атлантического океана. А вот этого вопроса сторонники Европейских вооруженных сил, впрочем, умышленно избегают. При отсутствии такой договоренности так называемые автономные Европейские вооруженные силы могут привести к самому худшему, что можно себе представить: нарушению всех процедур НАТО и нанесению ущерба союзническому сотрудничеству без какого-либо усиления дополнительного союзнического военного потенциала и без достижения значимой европейской автономии¹⁸. Если бы были установлены сложные взаимоотношения, Европейские вооруженные силы могли бы обеспечивать новую политическую гибкость для Североатлантического альянса, включая особую связь между НАТО и странами Европейского союза, не входящими в структуру НАТО.

Поскольку членство в Европейском союзе включает государства, не являющиеся членами НАТО, – на сегодня это Ирландия, Швеция и Финляндия, а завтра – это несколько стран Восточной и Центральной Европы, – эта реальность представляет собой новые аспекты для дебатов по поводу будущего расширения НАТО. Тщательно обдуманый план взаимодействия между Европейским союзом и НАТО смог бы добиться гарантий безопасности для стран, чья независимость и территориальная целостность находятся в жизненно важных интересах всех западных демократий, но чье официальное членство в объединенном командовании НАТО могло бы оказаться слишком провокационным. Он мог бы это сделать выработкой разграничения между гарантией территориальной целостности членством в объединенном военном командовании. Это относится особенно к странам Балтии. В случае, если Россия захочет восстановить свое правление или даже свое господство в этих странах, это стало бы сигналом возврата к империализму, при помощи которого она угрожала Европе на протяжении столетий, и неприемлемым сдвигом, как в европейском, так и глобальном равновесии. С другой стороны, граница Эстонии находится в 50 километрах от Санкт-

Петербурга. Продвижение объединенного командования НАТО так близко к ключевым центрам России могло бы сковать возможности привязки России к нарождающемуся мировому порядку в качестве конструктивного члена.

Если Европейский союз стремится, чтобы его воспринимали как единое целое, то из этого следует, что должен быть установлен некий союз между безопасностью тех его членов, которые не являются частью НАТО, и военной структурой Европейского союза. Если и существует один регион, для обороны которого органично предусмотрены Европейские вооруженные силы в соответствии с европейской оборонной инициативой, то это как раз тот регион, который включает именно такие государства. НАТО в условиях хорошо продуманного атлантического партнерства не может игнорировать угрозы безопасности государств – членов Европейского союза, являются ли они или не являются формально членами альянса. Удивительно, но, с учетом многократных заверений по поводу европейской идентификации, Европейский союз настаивает на том, что членство в нем не дает гарантий безопасности. Но готова ли действительно Европа утверждать, что у нее два сорта членов, один из которых готов подвергнуться военному нападению? Что тогда случится с часто цитируемой европейской идентичностью? Или с политикой в области безопасности и обороны, которая не стремится защищать собственную территорию?

Европейский союз, чтобы точно соответствовать своему названию, должен со временем быть готовым оказать сопротивление силой в случае угроз безопасности любого из его членов в такой же степени, как это делают национальные государства сегодня. А если Европейский союз обязан защищать одного из своих членов, независимо от его принадлежности к НАТО, Соединенные Штаты не смогут не вмешаться.

Довод о том, что Европейский союз отделится от НАТО, если организация возьмет на себя какую-то ответственность за оборону своей собственной территории, при всем уважении представляет собой глупость. Если бы так обстояло дело, национальные вооруженные силы, сохраняемые членами альянса, отделили бы в таком случае свои страны от НАТО. Если Европа серьезно относится к обороне, расширение Европейского союза и НАТО в какой-то степени

совпадает. Необходимы такие шаги: Европейский союз должен подтвердить свою решимость охранять свою территориальную целостность. НАТО должен подтвердить, что территориальная целостность Европейского союза входит в жизненно важные интересы НАТО. Тогда станет возможно разработать гарантии безопасности без передового базирования. Необходимой составной частью такой политики стало бы скорейшее членство государств Балтии в Европейском союзе, даже если они не отвечают всем техническим критериям; союз 300 миллионов людей должен суметь сделать исключения для восьми миллионов в балтийском регионе, если того требуют европейские и атлантические интересы.

Стратегическая доктрина – противоракетная оборона и Атлантический альянс

Каждые 20 лет, как представляется, возникают дебаты по поводу ядерной стратегии в Североатлантическом альянсе. Темы варьируются: в 1960-е годы они касались американской оппозиции национальным ядерным силам в Европе; в 1980-е годы речь шла о размещении американских ядерных ракет в Европе: темой этой книги является американское предложение разработать систему противоракетной обороны.

Нынешние дебаты превращаются в испытательный полигон, проверяющий возможности проведения стратегического диалога внутри альянса, или этот диалог уступит место внутренней политике. Первейшей обязанностью американского президента является обеспечение защиты американского народа сдерживанием нападений на родную землю, на американские вооруженные силы за границей, на американских союзников, а также уменьшение воздействия таких нападений, если политика сдерживания не сработает. Двухпартийная комиссия во главе с Дональдом Рамсфелдом, в настоящее время занимающим пост министра обороны при президенте Джордже У. Буше, была создана в 1998 году для изучения опасности ракетного нападения. Комиссия единогласно пришла к выводу о том, что угроза, исходящая от ряда враждебных новых государств, «имеет более широкий, более продуманный характер и нарастает с большей скоростью, чем сообщалось в оценках и докладах разведывательных органов»¹⁹. Более того, комиссия утверждала, что «США могли иметь мало или вообще не иметь времени на предупреждение до оперативного развертывания» ракет, способных достичь территории США с биологическими, химическими или ядерными боеголовками²⁰.

Несмотря на такое предупреждение, национальная противоракетная оборона превратилась в один из символических вопросов, против которых элитарное мнение спланивалось десятками лет. При этом обращалось мало внимания на привходящие

политические и технологические изменения. Обычно выдвигаются пять аргументов против национальной противоракетной обороны:

- 1) что не может быть выработана работающая система;
- 2) что, если бы она и была разработана, она подорвала бы стратегическую доктрину взаимно гарантированного уничтожения;
- 3) что она нарушает Договор по ПРО 1972 года и поставит под угрозу весь комплекс российско-американских отношений;
- 4) что противоракетная программа оторвет оборону Европы от американской, потому что Соединенные Штаты могут восприниматься как отступившие в «Крепость Америку» (интересно, что этот аргумент никогда не услышать от азиатских союзников Америки) и
- 5) что американская противоракетная оборона будет поощрять ядерное распространение – аргумент, выдвинутый совместно президентом Франции Шираком и президентом России Путиным.

Не претендуя на звание технического эксперта, я получал информацию на достаточном количестве брифингов, чтобы быть убежденным в том, что перспективы противоракетной обороны обнадеживают. Эта точка зрения о потенциале Америки со всей очевидностью разделяется Россией и Китаем, как это вытекает из их упорного противодействия любой американской системе противоракетной обороны. Большая часть сомнений технического плана на Западе сосредоточилась на системе, разработанной в администрации Клинтона в попытке оставаться в рамках Договора по ПРО. Система предназначена для поражения ракетной боеголовки на последней стадии ее траектории, когда она небольшая, а ракета летит исключительно быстро, возможно, маневрируя, и ее трудно обнаружить. Именно поэтому большинство мнений относительно противоракетной обороны сейчас сосредоточено на поражении ракеты во время разгонного этапа, когда ракета движется медленно, не может быть управляемой и, из-за запаса топлива, большой, а также легко может быть обнаружена.

Что же касается аргумента относительно того, что национальная противоракетная оборона противостоит давней стратегической концепции взаимно гарантированного уничтожения, то переосмысление этой доктрины давно запоздало, каким бы ни было мнение относительно противоракетной обороны. Сторонники

доктрины утверждают, что ядерную войну лучше всего предотвратить гарантией того, что неудача со сдерживанием приведет к самым катастрофическим последствиям. Поэтому они выступают против любой стратегии, основывающейся на избирательном наведении на цель, и любой попытки создать оборонительные системы. Поиск безопасности осуществляется с сугубо нигилистическим упором на то, чтобы оставить гражданское население – как, впрочем, собственное, так и потенциальных противников – совершенно беззащитным перед ядерным ударом. При таких обстоятельствах оборонная политика оборачивается против себя самой; в поисках гарантий полной уязвимости населения оборонная доктрина становится со всей очевидностью явно не оборонительной.

Эта теория возникла из академических семинаров и у теоретиков, которых никогда не попросят принять фатальное решение, на котором они настаивают. Одно дело теоретизировать о взаимном уничтожении, основанном на угрозе взаимного самоубийства, и совсем другое претворить в жизнь такую концепцию в конкретной критической ситуации. Кто фактически будет готов взять на себя моральную ответственность, чтобы применить стратегию, гарантирующую смерти десятков миллионов людей? Как можно сделать так, чтобы эта стратегия реально сработала? Как смогут демократические правительства провести такой курс? Невозможно поверить, что демократические правительства в Европе, гордящиеся своими гуманными качествами, на самом деле осуществят свои угрозы ответного удара.

Подходящая для такой стратегии дипломатия должна бы быть предназначена для демонстрации того, что, когда речь идет о безопасности, нормальные расчеты не применяются. Руководителям приходится показывать высокую предрасположенность к безрассудству для того, чтобы в эту стратегию поверили. Но как в Европе, так и в Соединенных Штатах теория взаимно гарантированного уничтожения отстаивается с большой страстностью теми, кто начинал свою политическую карьеру в демонстрациях, нападая на *любую* зависимость от ядерного оружия.

Какой бы слабой ни была вероятность теории взаимно гарантированного уничтожения в биполярном мире, она моментально исчезает, когда восемь стран испытали ядерное оружие, а многие

режимы стран-изгоев изо всех сил работают над разработкой ядерного, химического и биологического оружия массового поражения, как и над баллистическими ракетами для его доставки. Если один из видов этого оружия разрушит американский или европейский город по случайности или предумышленно, как демократические руководители смогут объяснить своей общественности свой отказ – не способность, а именно отказ – защитить их от даже ограниченного по масштабам ядерного нападения?

Контраст между ситуацией в области безопасности в 1972 году, когда был подписан Договор по ПРО, и сегодня налицо. Один из подписантов, Советский Союз, исчез как юридическое лицо. Ракетные технологии получили дальнейшее развитие, распространение затронуло страны (Северную Корею, Иран, Ирак, Индию, Пакистан), которые не рассматривались как вероятные кандидаты на обладание передовой военной технологией, когда договор подписывался.

Поскольку именно я придерживался этих взглядов и публиковал их в печати на протяжении 40 лет, стоит спросить, почему Договор по ПРО был подписан президентом Ричардом Никсоном в 1972 году, когда я работал советником по национальной безопасности. Прямой ответ на этот вопрос таков: тогда, когда администрация Никсона начала свою работу, будучи полна решимости отойти от концепции взаимно гарантированного уничтожения, она была частично вынуждена отступить в концептуальных рамках из-за давления со стороны конгресса и бюрократического аппарата. На ранних этапах первого срока пребывания на посту президента Никсон приказал Пентагону разработать стратегию, которая упор делала бы на военные, нежели гражданские цели. В 1969 году он также внес в конгресс программу противоракетной обороны, предусматривавшую 12 площадок для защиты ракетных шахт и населения от ограниченных ударов со стороны Советского Союза, от ударов со стороны новых ядерных держав и от случайных и несанкционированных запусков из любого источника.

Программа ПРО Никсона подвергалась критике с использованием именно такой же аргументации, которая разворачивалась против современных программ противоракетной обороны. Говорилось, что она не работает, что она работает настолько хорошо, что это приведет к дестабилизации. Утверждалось также, что она ослабит

Североатлантический альянс, оторвав оборону Соединенных Штатов от обороны Европы, а это, дескать, заставит Советский Союз проявить непримиримость и пойти на развязывание гонки вооружений.

Среди страстей вьетнамских протестов и в конгрессе с большинством в руках оппозиции эти критические высказывания слились с широко распространенными нападками на весь оборонный бюджет. Первоначальное решение по ПРО прошло через сенат с перевесом в один голос, голос вице-президента. В последующие годы конгресс использовал процесс выделения средств с тем, чтобы разрушить то, что ему едва не удалось погубить при вынесении начального решения. Ежегодно количество площадок ПРО сокращалось конгрессом, вплоть до того, что к концу 1971 года осталось всего две. И Советы, будучи в курсе этих внутренних трудностей, устраивали обструкцию на переговорах по ограничению их наращивания наступательных вооружений, проводя в то время по 200 запусков ракет дальнего радиуса действия в год. В такой обстановке Министерство обороны, действуя через заместителя министра обороны Дэвида Паккарда, написало письмо президенту Никсону в конце весны 1970 года о том, что следует как можно скорее провести переговоры по соглашению о контроле над стратегическими вооружениями. Если бы этого не случилось, Советы вскоре могли бы обойти Соединенные Штаты по стратегическим силам.

Никсон был далеко не сторонником теории взаимно гарантированного уничтожения, но, столкнувшись с конгрессом, полным решимости выпотрошить противоракетную оборону, решил заморозить – и таким образом сохранить – размещение ядерной противоракетной обороны в обмен на равноценные ограничения собственной противоракетной обороны Советского Союза и использовать это решение для установки потолка наращивания советских наступательных вооружений. На встрече на высшем уровне в Москве в 1972 году Советы согласились с настойчивым американским требованием ограничения наступательных вооружений одновременно с оборонительными. Эта история имеет отношение к делу, потому что многие из тех, кто относится к Договору по ПРО как к краеугольному камню проблемы контроля над вооружениями, недопонимает истинные мотивы его заключения.

Оценивая реакцию Европы на современную противоракетную оборону, следует помнить, что аргументация в большинстве своем повторяет то, что европейские противники американской оборонной политики утверждали по поводу каждой новой крупной американской программы вооружений или стратегической доктрины за последние 30 лет – от «гибкого реагирования» Кеннеди 1960-х годов до стратегической оборонной инициативы (СОИ) Рейгана 1980-х годов. Выступая в 1980-е годы против размещения в Европе наступательных вооружений и новых оборонительных вооружений в Соединенных Штатах уже в наше столетие, эти критики – часто это одни и те же лица – в каждом случае обвиняли в том, что новые программы отделят Америку от Европы и подорвут важные переговоры с Москвой.

В каждом случае критики оказывались не правы. В администрации Никсона программы ПРО Соединенных Штатов прорвали тупик в американо-советских переговорах о контроле над стратегическими видами вооружений. Во время администрации Рейгана СОИ и ракеты среднего радиуса действия в Европе вернули Советы вновь за стол переговоров. Таков же, как представляется, будет итог и сегодня – на самом деле в книге уже представлены свидетельства российской готовности исследовать какие-то аспекты противоракетной обороны. В арсенале у России имеются тысячи видов ядерных вооружений. Посему понадобятся многие десятки лет, если это вообще произойдет, прежде чем американская программа противоракетной обороны снимет последнюю ядерную страховку России, даже если она ограничит многие из уже намного ограниченных программ. Существуют, стало быть, всяческие возможности для продолжения дипломатии, предназначенной для того, чтобы как никогда снизить вероятность возникновения ядерного конфликта между двумя крупнейшими ядерными державами.

В конечном счете стоит европейским критикам отбросить устаревшие лозунги, они смогут признать абсурдность предложения о том, что такая Америка, которая полностью уязвима в случае ядерного нападения с любого направления, является лучшей гарантией безопасности Европы. Здравый смысл утверждает, что верным является как раз противоположное. Такие Соединенные Штаты, которые полностью уязвимы в случае ядерного нападения, вероятнее всего способны уклоняться от выполнения обязательств по альянсу. И

такие аргументы применимы в такой же степени к обороне европейской территории от ядерного нападения.

Аргумент о том, что американская система противоракетной обороны подтолкнет распространение ядерного оружия, больше не имеет смысла. Почему страны, сейчас не обладающие ядерными ракетами, тут же захотят заполучить их, потому что вторжение в американскую территорию станет труднее? Большие страны, желающие или уже обладающие ядерными ракетами и ядерным оружием, могут действительно добавить к тому, что у них имеется, чтобы нанести поражение американской обороне. Но даже если они будут в состоянии выдержать эту гонку вооружений – что для так называемых стран-изгоев крайне маловероятно, – американское население не окажется в худшей ситуации массированного удара, чем оно находится сегодня. А это приведет к тому, что противнику придется пожертвовать другими возможными военными решениями. Без американской противоракетной обороны расчеты страны, пытающейся шантажировать Соединенные Штаты, ограничены ее зависимостью от своего оружия. При противоракетной обороне такие расчеты становятся более сложными. Противник не может знать, какие боеголовки смогут проникнуть, даже при том, что он будет исходить из того, что какие-то из них прорвутся. В ином случае потребуется серия атак, что уже граничит с тотальной войной.

Многие страны, включая Китай, который не подписывал Договор по ПРО, подключились к хору противников противоракетной обороны. До тех пор, пока есть неопределенность по поводу решения Америки, этот хор будет только становиться все более мощным по своей интенсивности. Поэтому становится весьма важным скорейшее решение Америки по поводу этой программы. В этом контексте должны пройти консультации с союзниками, особенно в отношении предоставления им возможности участвовать в системе обороны и ее распространения на Европу.

Однако при всем уважении к мнению союзников и других важных стран Соединенные Штаты не могут обрекать свое население на постоянную уязвимость. Все это влечет за собой настоятельную необходимость разъяснения целей противоракетной обороны, ее технологии и дипломатию, которая будет для этого задействована. Частично по внутренним причинам цель противоракетной обороны

была определена исключительно как отпор атакам со стороны стран-изгоев, что вызвало дебаты о том, что такое страны-изгои, или действительно существует такая угроза. Но важно также признать, что противоракетная оборона точно так же необходима и против устоявшихся ядерных держав, не относящихся к числу изгоев. При наличии катастрофических последствий даже от одного взрыва Соединенные Штаты должны защитить себя до такой степени, какая возможна, от случайных запусков, несанкционированных нападений или ограниченных ударов, независимо от их цели. Или, если выразиться другими словами, Соединенным Штатам следует поднять стоимость входного билета на любой ядерный удар до самой высокой планки. В соответствии с таким подходом противоракетная оборона может быть эффективной против небольших ядерных держав или уменьшить возможности больших стран до уровня, который может привести к тому, что они не будут готовы рисковать, поскольку последствия будут слишком непредсказуемы.

В случае принятия решения по противоракетной обороне непредвзятое исследование должно попытаться определить самую подходящую технологию ее реализации. А этому мешают усилия администрации Клинтона по развитию технологии, которая соответствовала бы Договору по ПРО. Но если такое возможно, то какое это будет иметь отношение к договору? Как бы то ни было, стало ясно, что самая исследованная технология, по всей вероятности, является самой неподходящей для целей эффективной обороны. По этому вопросу следует принять срочное решение. На него не должны были бы повлиять те, чья оппозиция делу обороны заставляет их требовать установления критерия, которым могут соответствовать совсем немногие типы оружия. Только тогда, когда Соединенные Штаты определяют свои потребности, они смогут провести серьезный диалог по вопросу внесения поправок или выходу из этого договора. Это может стать самой значимой основой для переговоров по согласованным лимитам противоракетной обороны и договоренности по арсеналам ядерного оружия в соответствии с современными технологиями и политической ситуацией.

Отношения с Россией

Отношениям Запада с Россией всегда была присуща противоречивость. Для Европы Россия была страной, которая вышла на международную арену сравнительно позже других. Отсталая, таинственная, стихийная, огромная, она бурно проявилась в сознании Европы только в XVIII веке. В первой четверти того столетия Россия все еще сражалась со шведскими агрессорами в глубине того, что сейчас является Украиной. Менее чем через 50 лет после этого, во время Семилетней войны, русская армия стояла в пригородах Берлина. Через еще одно поколение, после победы над Наполеоном, русские войска оккупировали Париж.

Более склонная к проявлению самодержавности, чем любое другое европейское государство, Россия пришла к мистической и националистической форме христианской религии в лице Русской православной церкви – государственной церкви, которая благословляла и придавала законность поискам России престижа и экспансии. Хотя Россия участвовала в дипломатии европейского баланса сил, она не применяла ее принципы к соседним странам. Она объявила зону особого интереса как на Балканах, где отстаивала панславянизм и право защищать православие от мусульманской Оттоманской империи, так и в Средней Азии, где она осуществляла как колониализм, так и религиозное миссионерство.

Россия всегда была *sui generis*, особым случаем, – особенно в сравнении с ее европейскими соседями. Располагающаяся на 11 часовых поясах, Россия (даже в своем нынешнем постсоветском виде) представляет собой крупнейший территориальный массив в сравнении с любым другим современным государством. Санкт-Петербург территориально ближе к Нью-Йорку, чем к Владивостоку, который, в свою очередь, ближе к Сиэтлу, чем к Москве. Страна таких размеров не будет страдать болезнью замкнутого пространства. И тем не менее растущий экспансионизм всегда был рефреном российской истории. На протяжении четырех столетий Россия поставила благополучие своего собственного населения в угоду упорному броску вовне, угрожающему всем ее соседям. По мнению русских, столетия жертв

обратились в миссию частично в интересах безопасности, частично во имя утверждения превосходства русской морали.

На протяжении своей истории достижения и амбиции России соответствовали ее физическим размерам. В двух случаях обширные территории России и способность ее народа все терпеть не дали возможности завоевателям доминировать в Европе: Наполеону в XIX веке, Гитлеру в XX веке. Однако в конечном результате громадных усилий в масштабах всей нации Россия поставила знак равенства между миром и навязыванием своих самодержавных внутренних принципов повсюду, куда могли пойти ее армии: во имя консерватизма посредством Священного союза в XIX веке и во имя коммунизма в XX столетии.

В обоих случаях Россия перенапрягла себя, и произошло кораблекрушение: в Крымской войне в XIX веке и когда Советский Союз развалился в XX столетии. На протяжении своей истории со всеми ее взлетами и падениями Россия проводила настойчивую, терпеливую и умелую дипломатию: с Пруссией и Австрией против фантома французского господства; с Францией против имперской Германии; с Англией, Францией и гитлеровской Германией во избежание изоляции; с Соединенными Штатами и Великобританией во избежание катастрофы во время Второй мировой войны и во время холодной войны, пытаясь отколоть Европу от Соединенных Штатов путем сочетания ядерного шантажа и поддержки движений, которые представляли Соединенные Штаты величайшей угрозой ядерному миру.

История России оставила Европе в наследство романтическую ностальгию о периодах сотрудничества, но также и смутный страх в связи с российскими просторами и ее загадочностью. Многие в Германии связывают национальные катастрофы с отходом от завета Бисмарка всегда поддерживать дипломатические альтернативы для России; Франция вспоминает, что в двух войнах ее спасал союз с Россией. Историческая память Англии носит более трезвый характер и менее сентиментальный; слишком много в ее истории было связано с противодействием российским угрозам Босфору и подходам к Индии.

Историческая память всех этих стран подкрепляется давлением со стороны общественного мнения, требующего от своих правительств действовать как шарнир между Россией и Соединенными Штатами.

Именно поэтому некоторые европейские руководители говорят о приглашении России, в какой-то момент в будущем, присоединиться к Европейскому союзу. Есть определенный стимул в связи с усилиями всех крупных стран Европы по установлению особых отношений с Россией, как в целях недопущения возобновления исторического гнета, так и в качестве преграды в отношении своих соседей, делающих то же самое.

Американский исторический опыт отношений с Россией не был таким прямолинейным. В XIX веке Россия воспринималась как образец европейского самодержавия; после большевистской революции 1917 года для многих она стала воплощением радикального зла. Соединенные Штаты воздерживались от установления дипломатических отношений с Советским Союзом вплоть до начала 1934 года. В 1930-е годы небольшие группы под воздействием подъема нацизма увидели в коммунизме самый лучший барьер на пути фашизма и предвестника нового и более справедливого мирового порядка. Вторжение Германии в Советский Союз дало толчок подъему чувств доброй воли по отношению к жертве вместе с сентиментальностью в отношении советской реальности. Президент Франклин Рузвельт относился к Советскому Союзу как к одному из столпов зарождающегося мирового порядка, будучи со всей очевидностью убежденным в том, что ни столетия царского самодержавия и империализма, ни поколение сталинизма не смогут стать непреодолимым препятствием для послевоенного советско-американского сотрудничества.

Медовый месяц, как оказалось, был скоротечным. Непреклонность Сталина, коммунистическая идеология и советская оккупация Европы вплоть до Эльбы, а также раздел Германии вызвали реакцию подозрительности и враждебности. Международные отношения стали, по существу, биполярными, так как две сверхдержавы столкнулись друг с другом по линии разграничения, проходившей через середину Европы, и привели к многократному увеличению их ядерных вооружений по обе стороны этой линии.

За эти 40 лет конфронтации небольшое число в Соединенных Штатах – и несколько больше в Европе – поставило под сомнение основы политики холодной войны Североатлантического альянса. Используемые подчас коммунистической борьбой за мир сторонники

возвращения к советско-американскому братству военных лет обвиняли Соединенные Штаты в излишнем пристрастии к ядерной стратегии и силовой политике. Во время последних двух десятилетий холодной войны был проведен ряд переговоров с Советским Союзом, преимущественно имеющих отношение к контролю над вооружениями. Но мотивированы они были по большей части пониманием того, что, каковы бы ни были идеологические и геополитические разногласия сторон, ядерное оружие представляло риск катаклизма, угрожающего самому существованию цивилизации, и что две ядерные сверхдержавы были обязаны ограничить или, по возможности, уничтожить его вообще.

Эти переговоры привели к расколу в американском общественном мнении на три части. Первая группа верила в то, что советская система будет трансформирована самим процессом переговоров (или действительно уже себя преобразовала). Вторая группа считала коммунизм главным, если не единственным вызовом миру во всем мире и утверждала, что постоянный мир может быть достигнут только крестовым походом, который завершится крахом коммунизма. Третья группа стремилась сдерживать Советский Союз посредством сочетания дипломатии и стратегии до тех пор, пока истощение не загасит пыл коммунистической идеологии и не заставит Советский Союз отказаться от своей идеологии и стать государством с традиционными национальными интересами.

Споры между этими тремя группами закончились с окончанием самой холодной войны. Но поскольку первые две группы опирались в своих взглядах на одни и те же условия и предпосылки, а именно на то, что русский вызов был исключительно результатом коммунистической идеологии и структуры, американское мышление в период после окончания холодной войны относительно России стало все больше интересоваться внутренними переменами, происходившими в Москве. Поскольку коммунизм потерпел крушение, отношения атлантических стран с Россией базировались больше на утверждениях о внутренней ситуации в России, нежели на геополитических рассуждениях. А это, в свою очередь, ассоциировалось с личностью российского руководителя Бориса Ельцина.

Западные демократии стали действовать так, будто внутренние реформы в России являются главным, если не единственным ключом для стабильных отношений. К России отнеслись не как к серьезной державе, а как к объекту снисходительных изысканий по поводу состояния ее внутренних реформ.

Западные руководители, действуя, будто они сами являются частью российской внутренней политики, во время правления Бориса Ельцина обрушили на него хвалебные панегирики за его приверженность реформам. Президент Клинтон в связи с отставкой Ельцина говорил о России как о «ставшей плюралистической политической системой и гражданским обществом, конкурирующей на мировых рынках и подключенной к Интернету». Он объяснил уход Ельцина с поста президента «его глубоко укоренившейся верой в право и способность российского народа избрать себе нового лидера»²¹. Почти каждый второй наблюдатель видел в отставке Ельцина умелое манипулирование российской Конституцией для того, чтобы закрепить в качестве своего преемника подготовленного в КГБ протеже, который практически никому не был известен еще полгода назад, и защитить существование самого себя и своей семьи после своей отставки.

Приравнение внешней политики к российской внутренней политике имело тенденцию представить в умах многих россиян Соединенные Штаты как автора фантасмагорического гибрида ельцинской эпохи черного рынка, рискованных афер и спекуляций, открытой криминальной активности и государственного капитализма, при котором крупные промышленные объединения управлялись прежними коммунистическими управленцами, и все под прикрытием приватизации. Такое положение дел дало возможность русским националистам и коммунистам утверждать, что вся система является обманом, сотворенным Западом для того, чтобы Россия оставалась слабой.

По общему предположению, когда внешняя политика в отношении России приравнивается к формированию российского внутреннего курса, то способность оказывать воздействие на внешнее поведение Российского государства ослабевает. И тем не менее именно внешние действия России исторически представляли большой вызов международной стабильности. Поистине западные демократии, став в большой степени соучастниками внутренней драмы России,

предоставили материальный стимул руководителям России и дали им возможность избежать нынешних разочарований, возродив в них картинку славного прошлого.

Какими бы ни были положительные стороны этих взглядов во время рискованного перехода от коммунизма и какими значимыми бы ни были достижения Ельцина в управлении страной без кораблекрушений, сейчас мир имеет дело с новым типом российского руководителя. В отличие от своего предшественника, который собаку съел в политической борьбе за власть в рядах коммунистической партии, Путин вышел из мира тайной полиции. Продвижение в этом теневом мире предполагает сильную приверженность работе на благо страны и наличие холодной аналитической жилки. Оно ведет к внешней политике, сравнимой с той, что велась столетиями при царизме, наращиванию народной поддержки в плане миссионерства России и стремлению доминировать над соседями, если они не могут быть покорены. В том, что касается других держав, тут возникает сочетание давления и стимуляции, пропорция которых достигается при помощи тщательно проработанных, терпеливых и осторожных манипуляций в системе баланса сил.

31 декабря 1999 года, в день своего подъема на пост президента, тогдашний премьер-министр писал: «Россия не скоро станет, если вообще станет, вторым изданием США или Англии. ...Крепкое государство для россиянина не аномалия, не нечто такое, с чем следует бороться, а, напротив, источник и гарант порядка, инициатор и главная движущая сила любых перемен»²². Путин ясно подтвердил имперскую традицию России в своем инаугурационном обращении в мае 2000 года: «Мы должны знать свою историю, знать ее такой, какая она есть, извлекать из нее уроки, всегда помнить о тех, кто создал Российское государство, отстаивал его достоинство, делал его великим, мощным, могучим государством»²³.

Как Россия, так и Соединенные Штаты исторически отстаивают глобальное призвание для своих обществ. Однако в то время как идеализм Америки вытекает из концепции свободы, идеализм России вырос из духа разделенных страданий и общей покорности перед властями. Каждый имеет право на свою долю в соответствии с ценностями Америки; в соответствии с ценностями России таким правом наделяется только русская нация, исключая даже

национальные меньшинства субъектов империи. Американский идеализм ведет к изоляционизму; русский идеализм толкал к экспансионизму и национализму.

Такой подход был отражен в Концепции национальной безопасности России, документе, принятом 3 октября 1999 года, когда Путин был премьер-министром. Он подписал его в виде закона, ставшего одним из его первых официальных актов после вступления на пост исполняющего обязанности президента в январе 2000 года. В ней содержится призыв: «Формирование единого экономического пространства с государствами – участниками Содружества Независимых Государств», то есть со всеми бывшими союзными республиками Советского Союза (за исключением прибалтийских государств, которые не являются членами Содружества, но которые, тем не менее, подвергаются постоянному российскому давлению)²⁴.

В документе не определяется смысл «единого пространства» или того, как такое устремление может быть достижимо в экономической сфере. Перед лицом практически единодушного сопротивления этим планам российская политика при Ельцине и даже больше при Путине вылилась в стремление предоставлять независимость, так болезненно воспринимаемую бывшими союзными республиками Советского Союза, – путем присутствия российских войск, поддержки гражданских войн или экономического давления. В такой обстановке возвращение в российское лоно представляется меньшим из этих зол.

Эта политика делает заметный прогресс. В Молдове коммунистическая партия выиграла самые последние выборы. Грузия находится под постоянным российским давлением: экономическим, путем манипулирования российским экспортом энергоресурсов, военным и политическим, путем российской поддержки диссидентских групп. Азербайджан и Узбекистан находятся под таким же давлением. Беларусь уже де-факто стала зависимой от России. И Украина разрывается внутренними расколами, причиной которых частично является Россия. Но Россия кое-кому представляется также неким решением для ставшего заложником правительства (которое само ответственно за некоторые из имеющихся трудностей). И по всей бывшей империи Россия распространяет свое внутреннее влияние, умело используя процесс приватизации, чтобы скупить

промышленные предприятия в бывших республиках Советского Союза, тем самым наращивая свое экономическое влияние.

Одним из ключевых вызовов отношений стран Атлантики с Россией является вопрос о том, сможет ли Россия пойти на то, чтобы умерить свое традиционное понимание безопасности. С учетом исторического опыта Россия обязана проявлять особую озабоченность безопасностью по своим обширным окраинным районам, и, как обсуждалось вначале, Западу следует проявлять осторожность и не расширять свою объединенную военную систему слишком близко к границам России. Но точно так же перед Западом лежит обязанность побудить Россию отказаться от своего стремления к доминированию над своими соседями. Если Россия почувствует себя спокойно в своих нынешних границах, ее отношения с внешним миром быстро улучшатся. Но если в результате реформ Россия выйдет окрепшей и вернется к политике гегемонизма – чего, по сути, опасается большинство ее соседей, – напряженность времен холодной войны неизбежно возникнет вновь.

Соединенным Штатам и их союзникам следует определить две первоочередные задачи в отношениях с Россией. Одна состоит в том, чтобы принять меры для того, чтобы голос России был с уважением услышан в создающейся международной системе – и должно быть обращено внимание на то, чтобы дать России ощущение соучастия в принятии международных решений, особенно затрагивающих ее безопасность. В то же самое время Соединенные Штаты и их союзники должны подчеркивать – хочется им этого или нет, – что их озабоченность балансом сил не закончилась с окончанием холодной войны. Соединенные Штаты должны делать больше, чем просто протестовать против поддержки Россией ядерной программы Ирана, ее постоянных нападков на американскую политику в районе Персидского залива, особенно в Ираке, и ее готовности патронировать группировки, чьими провозглашенными целями является разрушение того, что российские руководители продолжают характеризовать как американскую гегемонию. Соединенные Штаты должны уважать законные российские интересы в сфере безопасности. Но это предполагает, что российское определение законности находится в соответствии с независимостью соседей России и она со всей серьезностью воспринимает американские озабоченности в

отношении ограничения распространения ядерной и ракетной технологии.

К внутренней эволюции России не следует относиться как к главному ответу на внешнеполитический вызов, с которым она всегда противостояла своим соседям. Взаимоотношения между рыночными экономиками и демократиями – и между демократией и мирной внешней политикой – не такое уж само собой разумеющееся дело, как это считает обыватель. В Западной Европе понадобились столетия для того, чтобы процесс демократизации дал свои результаты, не удалось избежать и ряда разрушительных войн. В России, не имеющей больших традиций капитализма или демократии и не участвовавшей ни в реформации XVI века, ни в просветительстве XVIII века, ни в эпохе великих открытий, эта эволюция, как представляется, окажется особенно сложной. И действительно, на ранних стадиях этот процесс может дать стимул российским руководителям для мобилизации внутренней поддержки за счет использования национализма.

С учетом всех этих сомнений и оговорок Соединенные Штаты и атлантические страны очень сильно заинтересованы в такой России, которая будет развиваться в экономическом плане и станет демократической в политическом, в такой России, которая впервые в ее истории будет отдавать предпочтение внутреннему развитию, нежели стремиться обеспечить безопасность за счет внешних авантюр. Им следует быть терпеливыми, однако им не следует жертвовать безопасностью соседей России или своей собственной ради этого начинания. Что касается самой России, то ей следует использовать все возможные стимулы для того, чтобы пересмотреть свои исторические приоритеты. Ее огромный арсенал ядерных вооружений, даже если он с технической точки зрения менее всего применим для наступательных операций – и, вероятно, именно по этой причине, – представляет собой подушку безопасности против планов захвата ее территории наполеоновского или гитлеровского характера. И даже неядерные вооружения приобрели такую мощь и точность, что войны старого образца между крупными державами становятся все менее и менее вероятными.

Для доброжелательно настроенных иностранных государств весьма острый внешнеполитический вызов со стороны России заключается в ответе на вопрос о том, как потенциально мощная страна с бурной

историей может развивать стабильные отношения с остальным миром. Уменьшившаяся в своих границах в Европе до размеров времен Петра Великого Россия должна приспособиться к утрате своей империи, даже если она строит внутренние институты, доселе исторически ей неизвестные.

Атлантические союзники благодаря России обязаны признать, что она проходит исторические изменения, и оказать ей помощь там, где они в состоянии это сделать. Но с каким бы сочувствием ни относились атлантические страны к этим усилиям, они будут не совсем правы, если сделают вид, что Россия уже завершила процесс реформ, которые находятся в начальной стадии, или если будут расхваливать российских руководителей за качества, которые им еще только предстоит продемонстрировать. Войдет ли Россия в международную торговую систему как надежный партнер, будет зависеть в большой степени от ее способности выработать открытую законодательную систему, предсказуемую правительственную структуру и настоящую, а не олигархическую, рыночную экономику. Когда эти цели будут достигнуты, природные ресурсы России, ее огромные ресурсы квалифицированной рабочей силы непременно вызовут приток иностранных инвестиций.

Некоторые полагают, что Европа может помочь России в ее интеграции в международное сообщество, сыграв роль посредника между Россией и Соединенными Штатами. Премьер-министр Тони Блэр претендовал на роль для Англии как «центральной», применительно к спорному вопросу о противоракетной обороне. Другие намекают на российское членство в НАТО как на конечную цель. Иные рассуждают о возможном членстве России в Европейском союзе в качестве противовеса то ли Соединенным Штатам, то ли Германии.

Но ни одно из этих направлений не выглядит убедительным вариантом развития на ближайшие два десятилетия. Российское членство в НАТО превратит Североатлантический альянс в приспособление в деле безопасности наподобие мини-ООН или, наоборот, в антиазиатский – особенно антикитайский – альянс западных промышленно развитых демократий. Российское членство в Европейском союзе, с другой стороны, приведет к расколу между обеими сторонами Атлантики. Такой шаг неизбежно подтолкнет

Европу еще дальше в поисках путей дистанцирования от Соединенных Штатов и заставит Вашингтон проводить аналогичную политику в других частях мира. Формально установленные отношения между Россией и Европой, которые будут теснее, чем отношения между Европой и Соединенными Штатами или даже сравнимы с ними, вызовут революцию в атлантических взаимоотношениях – причина, по которой Путин так старательно обхаживает некоторых союзников Америки.

Любой серьезно изучающий историю человек признает важность значительной роли России в строительстве нового международного порядка без выстраивания исторических параллелей. В конце Наполеоновских войн Европа стояла перед такой же дилеммой. Несмотря на страхи возрождения французского милитаризма, Европа тем не менее преуспела в вовлечении Франции в международную систему. Четрехсторонний альянс – России, Англии, Австрии и Пруссии – защитил Европу от военного возрождения Франции. В то же самое время к Франции отнеслись как к равноправному участнику, наряду с членами четырехстороннего альянса в так называемом «европейском концерте», который имел дело с политическими вопросами, оказывающими воздействие на политическую стабильность в Европе.

Нечто подобное требуется и для современного международного порядка. НАТО должен сохраняться как гарантия против нового превращения России в империю. Соответственно, индустриально развитые демократии должны выработать ответственную систему сотрудничества с Россией. Политико-консультативные механизмы в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) должны быть усилены и подняты до уровня глав государств, которые должны периодически встречаться для рассмотрения международного положения. Россия уже участвует в заседаниях глав государств «восьмерки». Таким образом, новый порядок в Европе будет построен с запада на восток, а не с востока, как некоторые настаивают, на запад.

К новой структуре в трансатлантических отношениях

НАТО одному скоро окажется недостаточно в качестве единственного институционального оформления трансатлантического сотрудничества. Нужен инструмент атлантического сотрудничества, помимо вопросов безопасности, чтобы охватить все страны Европейского союза, включая и те, которые не входят в НАТО, различные институты Евросоюза, и североамериканских членов атлантического альянса – Соединенные Штаты, Канаду и со временем Мексику.

Трансатлантическая зона свободной торговли (ТАФТА) послужила бы такой цели. Изначально задуманная для промышленных товаров и услуг, за которыми последовали бы переговоры о сельском хозяйстве, ТАФТА усилила бы движение к свободной торговле, которой доверяют и привержены все страны Североатлантического региона. Она также противостояла бы центробежным силам, ослабляющим североатлантическое сотрудничество, и дала бы свежий импульс чувству общей судьбы среди стран, выходящих на Северную Атлантику.

Условия для этого весьма благоприятные. Трудовое законодательство, ставки заработной платы и отношение к охране окружающей среды по обе стороны Атлантического океана сопоставимы. Со временем Соглашение НАФТА (Соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли, включающей Соединенные Штаты, Мексику и Канаду) и ТАФТА могли бы объединиться. На том этапе должны быть разработаны новые консультативные механизмы в социально-политических областях для развития более тесных связей между Западным полушарием и Европейским союзом. По мере развития экономики России и приобретения ее внутренней политикой прочных конституционных рамок статус ассоциированного членства для нее в такой зоне свободной торговли стал бы вполне очевидной вероятностью.

Сфера политических консультаций требует величайшего творческого порыва. Центральный вопрос состоит в том, каков должен быть уровень единства атлантических демократий для того, чтобы идти в благоприятное будущее, и какой уровень различий они смогут выдержать. В интересах Америки, чтобы Европа стала более активным участником мировых дел. Но не в интересах Америки, чтобы это самосознание определялось на базе противостояния Соединенным

Штатам. Должна быть сформирована некая Атлантическая руководящая группа, представляющая различные части атлантического региона и включающая представителей Соединенных Штатов, объединенного Европейского союза, европейских стран, не входящих в политически интегрированную Европу, генерального секретаря НАТО и верховного представителя Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности. Она должна собираться в установленные сроки, иметь секретариат, выработать одновременные подходы к мировым делам, но также и регулировать разногласия по мере их возникновения. Членство в этой группе дает возможность участвовать в механизме консультаций с Россией под эгидой ОБСЕ, о чем говорилось ранее.

Согласно этой концепции, для атлантического региона будут характерны накладывающиеся друг на друга круги. С военной точки зрения будет работать НАТО совместно с теми вооруженными силами, которые мог бы создать Европейский союз и которые могли бы быть интегрированы в НАТО в том или ином виде. С точки зрения безопасности все члены Евросоюза должны получить в какой-то форме гарантии НАТО, даже если они не являются частью объединенного командования. Какая бы перестройка ни происходила, НАТО остается ключевой организацией по вопросам безопасности. С экономической точки зрения будет существовать Трансатлантическая зона свободной торговли. Политические вопросы будут рассматриваться Атлантической руководящей группой.

Не будет преувеличением сказать, что будущее демократического правительства, как мы его понимаем, зависит от того, смогут ли выходящие на Северную Атлантику демократии придать новую энергию своим отношениям в мире без холодной войны и смогут ли они выжить с учетом вызовов глобального мирового порядка. Если трансатлантические отношения постепенно вырождаются в некое подобие соперничества, которое, несмотря на все свои великие достижения, будет означать конец господства Европы в мировых делах, возникший в результате кризис подорвет те ценности западных обществ, которыми они все так дорожат.

Пока многие лицемерно восхваляют важность этой цели, никакой реальной срочности в этом деле нет. Споры внутри североатлантического региона довольно реальны, и многие из них –

особенно в экономической области – затрагивают важные конкурирующие друг с другом группы по обе стороны Атлантического океана. Стремление Европы к большему самосознанию имеет свои основания и в конечном счете также и в интересах Соединенных Штатов. Трудность в том, чтобы найти определение этого самосознания, которое отличается от почти врожденной оппозиции Соединенным Штатам. Отношения подлинного сотрудничества подразумевают, что обе стороны Атлантики желают приспособить свои краткосрочные интересы для долгосрочных потребностей более широкого плана. Но поскольку западные демократии во внутренних делах больше зависят от соображений краткосрочного характера, пределы действия долгосрочных факторов сокращаются. Политические дивиденды выпадают за действия, каждое из которых демонстрирует немедленные выгоды или вознаграждает краткосрочными страстями. Вопрос отсюда сводится к проблеме руководства обеих сторон Атлантики.

В то время как многие из этих страниц исследовали течения внутри Европы, любой заинтересованный в будущем атлантических отношений должен признать, что все подавляющий американский триумфализм несет свою долю ответственности. Имела место слишком явная тенденция определить сотрудничество в увязке с американской повесткой дня; слишком много американских внутренних законодательных проволочек применяется к близким союзникам в их собственных странах; слишком мало понимания потребностей обществ, приспособляющихся к жизни в условиях утраты их бывшего превосходства. Нужна более деликатная американская политика. Но и европейская политика тоже должна стать не такой излишне доктринерской. Так или иначе, но задача руководителей заключается в том, чтобы вывести свои общества из того положения, в каком они находятся, и привести их туда, где они никогда не находились.

Глава 3

Западное полушарие. Мир демократий II

Революция в регионе

В той степени, в какой политические и экономические институты определяют природу международной роли региона, Латинская Америка может быть сравнима со странами бассейна Северной Атлантики. Их политические системы носят демократичный характер; их экономики во все большей степени рыночно ориентированны; споры между странами региона решаются путем переговоров или арбитража. Войны между странами Латинской Америки фактически исключены. Случайные пограничные столкновения, такие, как между Перу и Эквадором в 1980-е годы, представляются рецидивами прошлых эпох, маловероятно их появление вновь в какой-то значимой форме в обозримом будущем. Расходы на вооружения в процентах к валовому внутреннему продукту в Латинской Америке ниже, чем в любом другом регионе мира. С учетом всего этого Латинская Америка – особенно Аргентина, Бразилия и Мексика – вступает в глобализованный мир, отмечая положительный исторический пример победы принципов демократии и свободного рынка. Когда президент Клинтон на встрече на высшем уровне стран Западного полушария в Майами в декабре 1994 года предложил Зону свободной торговли для обеих Америк (ФТАА), он обращался именно к латиноамериканскому миру.

Но существует еще другой латинский мир, который слабо развит и которому далеко до участия в развитии передовой технологии и в Интернете. В той Латинской Америке пропасть между политическим и экономическим мирами вопиюще огромна. Глубокая пропасть между богатыми и бедными растет еще больше. В некоторых странах – Венесуэле например – популистские, а по сути, авторитарные движения бросают вызов демократическим институтам. В других – Колумбия является самым ярким примером – левацкие повстанцы, подпитываемые на средства наркоторговли, подрывают национальное единство. Новая форма национализма может выйти на поверхность в

поисках национального или регионального самосознания на основе конфронтации с Соединенными Штатами. В его самом глубочайшем смысле вызов политике Соединенных Штатов в Западном полушарии состоит в том, может ли она помочь привести к миру, предусматриваемому Зоной свободной торговли для обеих Америк, или Западное полушарие впервые в его истории расколется на конкурирующие блоки; останутся ли демократия и свободный рынок главными институтами или постепенно произойдет рецидив популистской авторитарности, по крайней мере, в некоторых странах региона.

Этот вызов тем более серьезен потому, что по меньшей мере со времен доктрины Монро Соединенные Штаты считали себя играющими особую роль в Западном полушарии. Со своей стороны, Латинская Америка согласилась с удобным принципом панамериканского сообщества, хотя она далеко не согласилась с определением США об ответственности и запретах, которые оно налагает. В любом случае природа той особой роли претерпевает глубокие изменения, потому что начиная с 1980-х годов в Латинской Америке прошли политические и экономические преобразования, не менее далеко идущие, чем те, которые произошли примерно в то же самое время в Восточной Европе и Советском Союзе.

После Второй мировой войны и на протяжении трех десятилетий после нее Латинская Америка была регионом с авторитарными режимами – многие из них военные, некоторые сохраняли свою власть методами репрессий. Только Коста-Рика и Колумбия имели до некоторой степени непрерывную историю гражданского правления.

Начиная с 1980-х годов гражданские лица, избранные голосами на основе широкого избирательного права, сменили военных руководителей; права человека получили защиту от произвола власть имущих; законодательная власть восстановила право законодательной инициативы. Факт некоторых отступлений – за вопиющим многолетним исключением в виде Кубы – не противоречит замечательному выбору демократической альтернативы по всей Латинской Америке.

Торжеству голосования под стать такие же впечатляющие продвижения на экономическом фронте. Вплоть до переломных событий 1980-х годов практически все страны Латинской Америки

пострадали от страшного дефицита государственного сектора экономики, безработицы (иногда скрываемой чрезмерными выплатами зарплат людям), неэффективно действующих государственных предприятий, протекционных тарифов, отсутствия конкуренции в экономике. Начиная с 1980-х годов центральные правительства, а также провинции ряда стран во главе с Аргентиной, Бразилией, Мексикой и Чили по всему полушарию стали поддерживать бизнес, оказывающий поддержку частному предпринимательству и подчиняющийся дисциплине рынка. Инфляция была значительно сокращена. Глобальная конкурентоспособность улучшается. Свободная торговля во всем полушарии стала, по крайней мере официально, целью всех стран региона.

В своих отношениях с другим полушарием страны Латинской Америки претерпели аналогичные глубокие изменения. Аргентина и Бразилия преодолели то, что в какой-то момент, казалось, предвещало начало гонки ядерных вооружений. Обе страны официально пообещали прекратить любые устремления создать ядерные устройства или системы доставки. В этом деле они присоединились к Мексике, которая объявила о своем обязательстве отказаться от создания ядерного потенциала десятилетием ранее. Остальные страны Латинской Америки последовали примеру. Отсутствует гонка вооружений в регионе, и она не предвидится в перспективе. Короче говоря, главные страны Латинской Америки демонстрируют череду особенностей, которые позволяют сделать их первыми кандидатами на полноправное членство в группе развитых стран: растущая традиция представительных правительств и открытых обществ, приверженность всеобщему образованию и равное и эффективное отправление правосудия.

Новые вызовы

В этой книге такие обнадеживающие перспективы очерчивают некое предвидение, но отнюдь не реалии; для того чтобы достичь этого, вторая стадия внутренних изменений и реформ должна произойти. Зачатки демократии видны повсюду (и вновь исключением является Куба). Но ни в одной стране не без проблем – как показывают недавние события в Перу и Венесуэле, не говоря уже о Гаити, где даже

намеки на демократию исчезают. Проведена первая стадия приватизации, финансовой реформы и снижения тарифов. Однако трудная работа по выкорчевыванию коррупции, судебному обеспечению исковых требований и надлежащему исполнению обязанностей по государственной службе только стартовала. В некоторых странах, печально известной Колумбии, но также и в Мексике и нескольких мини-государствах Карибского бассейна, подключение к торговому обороту производства наркотиков вывело коррупцию на новые высоты. И действительно, в Колумбии центральное правительство формально передало государственный контроль над специфическими территориями радикальным повстанцам. Точно так же Перу и Эквадор не в состоянии или не хотят осуществлять суверенитет над значительной частью своей территории. Насилие нарастает практически повсюду в Латинской Америке, и общественная безопасность становится растущей проблемой.

Правительственные ведомства, заметнее всего образование и здравоохранение, по своим стандартам намного уступают уровню западных стран – и не по преимущественно причине недостаточного финансирования. В нескольких странах расходы на общественные школы вполне сопоставимы с европейскими. Если Латинская Америка собирается сохранять и наращивать свою глобальную конкурентоспособность, настоятельно необходимы коренная реформа и модернизация политики и практики в области образования.

Точно так же для модернизации важно провести реформу систем правосудия и законодательства. В некоторых странах суды продажны и сильно зависят от политического руководства. Права собственности ненадежны и не охраняются. Урегулирование споров носит специфический характер и непредсказуемо, это приводит к суждению о том, что правовая система не находится на должном уровне и не в состоянии решить проблему защиты отдельных лиц или их собственности.

Все эти недостатки становятся весьма заметными на фоне проходящего в мире процесса глобализации. В то время как индустриализация заставляет людей покидать деревню и переселяться в города, традиционная система поддержки становится слабее и постепенно исчезает. Пропасть в уровнях доходов, которая была терпима в сельских общинах, превращается в проблему для

политического порядка. Какими бы ни были достижения производительности труда и доходов от экспорта, если это никак не отражается на экономических выгодах для большинства населения и если финансовая предусмотрительность, требуемая международными финансовыми рынками, расценивается как тяжелое бремя для самых неимущих, политическая система становится весьма уязвимой ко всем вызовам.

Пропасть между экономическим и политическим миром является ахиллесовой пятой процесса глобализации. Как я буду описывать в главе шестой, глобализация несет с собой риск того, что развивающиеся страны станут развивать двухъярусную экономику. Возможно, 20 процентов их экономики станет частью международной системы, и это, как правило, составные части крупных многонациональных компаний. Остальные – и, пожалуй, большинство населения – останутся в стороне от процесса, не получив доступа к доходам, работе и возможностям, которые предоставляет глобализация. Такая раздвоенность порождает недовольство, негативное отношение к Соединенным Штатам, а также социальные беспорядки, особенно если, в случае спада, американская экономика падает сильнее, чем предсказывалось.

Более того, не следовало рассчитывать на внутренние сбережения как на инвестиции, требуемые для перевода региона на новый этап роста. В результате этого многие из наиболее производительных статей дохода в Латинской Америке рано или поздно становились собственностью иностранцев. Экономисты могут с энтузиазмом реагировать на это проявление эффективности рынка, но некоторые латиноамериканские политические лидеры будут неизбежно испытывать желание сыграть на восприятии общественностью фактически разрушения национального суверенитета и интерпретации всего этого с наступлением на рыночно ориентированную политическую систему.

Таковой была ситуация в странах Андской группы. В каждой из них военные пришли вновь к руководству. Президенты сосредоточили власть в своих руках в ущерб избранной законодательной власти. Индивидуальные свободы и свобода прессы были свернуты, повсюду имел место конституционный кризис. Это особенно злое проявилось в Венесуэле, в которой популистский бывший армейский

офицер Уго Чавес использовал общественное негодование по поводу коррупции и неравенства и попытался направить все это против политики и рекомендаций Соединенных Штатов, добившись значительного демагогического преимущества. Чавес отменил многие конституционные и демократические сдерживающие действия венесуэльской политической системы; позитивные цели уничтожения коррупции и nepотизма были превращены в платформу для популистской военной автократии. Повышение цены на нефть, главного продукта венесуэльского экспорта, позволило Чавесу избежать последствий своего заигрывания с Фиделем Кастро и его антиамериканскими и в какой-то степени антикапиталистическими лозунгами того типа, который, казалось, пришел в видоизмененном виде из 1980-х годов.

Перу, будучи частью этого процесса, выходит после смеси личной автократии, nepотизма и рыночной экономики Альберто Фухимори на новую, пока еще неопределенную, альтернативу. Алан Гарсиа, государственный подход которого разрушил экономику Перу и проложил дорогу для Фухимори, вернулся из изгнания, а другие соперники будут внимательно наблюдать за развитием событий из соседних стран перед тем, как выбрать свой собственный политический курс.

Аналогичным образом Эквадор провел эксперимент, сменив и отвергнув так много глав государства за последние годы, что его обалдевшие граждане не в состоянии упомянуть их имена, и в разгар кризиса решил отказаться от своей валюты и перейти на доллары в финансовой системе страны. И ни глобализация, ни демократия не принесли стабильность в Анды.

Является ли Чавес пережитком прошедшей эпохи или предтечей нового стиля в латиноамериканской политике? Наследует ли он мантию Кастро или он станет преходящим феноменом? Дает ли глобальная экономика достаточно психологической и политической самореализации, чтобы это позволило поддерживать демократические институты, или она создает безвоздушное пространство для нового цикла полуавторитарного популизма? Будет ли приходящее новое поколение молодых политических лидеров стараться следовать радикальному популистскому стилю Чавеса или будет по примеру Фернанду Энрики Кардозо из Бразилии делать упор на демократию и

свободный рынок? Ответы на эти вопросы и роль Америки в их решении будут формировать будущее Латинской Америки.

Соединенные Штаты не могут оказывать прямое влияние на внутреннее развитие в Перу, Венесуэле и Эквадоре. Попытки администрации Клинтона так поступить происходили, как правило, тогда, когда правительственный кризис был в самом разгаре и, вероятно, если хотите, усугублялся из-за неуклюжих американских высказываний. В ближайшей перспективе лучшим вариантом для Соединенных Штатов станет срочное продвижение Зоны свободной торговли для обеих Америк, о чем было объявлено на встрече на высшем уровне в Майами в 1994 году для подкрепления демократической рыночно ориентированной альтернативы.

Есть ли выход из хаоса? План Колумбии

Колумбия – это полная двусмысленности страна. У нее длительная история непрерывавшейся демократии; на протяжении большей части последнего полстолетия ее руководители были чистыми гражданскими лицами и появлялись в результате периодически проводившихся выборов, хотя большую часть этого периода политические партии сговаривались осуществлять власть по очереди. Колумбия преимущественно избегала циклов спада и подъема, которым подвергались ее соседи. Благодаря осторожной финансовой политике она во многом избежала кризиса задолженности, охватившего Латинскую Америку в 1980-х годах, и ей не потребовалась реструктуризация иностранного долга.

Но в Колумбии есть также традиция крайней жестокости. За последние полстолетия она оказалась раздираемой ужасной гражданской войной. Причина повальной жестокости в какой-то мере состоит в том, что Колумбия очень и очень неоднородна. Различные виды культуры в разных частях страны фактически дают различные общества: возвышенное нагорье, где живет большинство народа европейского происхождения; прибрежные равнины, населенные преимущественно потомками рабов, привезенных в страну в XIX веке; и лесистая местность, в которой сохранились остатки подлинно индейской культуры.

Гражданская война, начатая в свое время радикальными марксистскими группировками, фактически слилась с деятельностью наркоиндустрии, являющейся поставщиком большинства незаконных наркотиков, потребляемых в Соединенных Штатах. Производители наркотиков финансируют повстанцев. Те, в свою очередь, в ответ на оружие, которое они в итоге получают возможность приобретать, обеспечивают зоны безопасности для производства наркотиков. А в результате повстанцы во многих отношениях оказываются лучше обеспеченными вооружениями, чем правительство. До сего времени правительство не в состоянии сломить сложившееся военное противостояние. Его неудачи на поле боя достигли такого состояния, что оно стало выдавать повстанцам даже своего рода островки безопасности. Части страны, таким образом, фактически управляются

радикальными группировками, решительно настроенными на свержение центрального правительства, и производителями наркотиков, открыто насмехающимися над внутренним законодательством.

При этом Колумбия оказывается загнанной в классическое безвыходное положение партизанской войны. Повстанцы могут даже не воевать, за исключением случаев, когда они абсолютно уверены в своем превосходстве, – особенно когда действуют вне зон безопасности. И им нет нужды побеждать в сражениях; их цель в том, чтобы наносить урон, который в совокупности истощает способность к длительным действиям правительства и уменьшает основу для достижения политического согласия. Повстанцы, как правило, побеждают до тех пор, пока они не проигрывают, и, наоборот, правительство терпит поражение, если оно не побеждает, – то есть если оно не уничтожает повстанчество.

Исторически повстанческие войны, как и гражданские войны, заканчивались окончательной победой одной стороны или полным истощением обеих сторон. Переговоры между сторонами почти никогда не заканчиваются компромиссом – хотя они продолжают считаться наилучшим назначением, выписываемым североамериканскими советниками, настаивающими на «политических» результатах. Не увенчались они успехом и в Колумбии, несмотря на энергичные попытки правительства и чрезвычайный шаг по уступке значительной части территории двум крупным партизанским бандам.

Все это превратило Колумбию в самый угрожающий внешнеполитический вызов для Соединенных Штатов в Латинской Америке. Есть угроза коллапса деятельности органов власти. Самозванные полувоеннизированные силы ведут открытые военные действия против повстанцев, закон и порядок на грани полного банкротства. Для Соединенных Штатов последствия такого исхода будут весьма тяжелыми. Национальный распад в Колумбии стал бы сокрушительным ударом по экономическому прогрессу в регионе, вызвал бы волну беженцев, которые неизбежно добрались бы до берегов соседей Колумбии и Соединенных Штатов и окончательно покончили бы хоть и с ограниченными мерами контроля над контрабандой наркотиков, которые существуют в настоящее время в

этой стране. В такой ситуации радикальное марксистское правительство, по крайней мере на какой-то момент, оказалось бы полностью поддержано деньгами наркобаронов в самой крупной и самой традиционной стране Андских гор. Этот кризис на много порядков серьезнее нестабильности на Гаити, которые выдержали неуклюжую интервенцию со стороны администрации Клинтона, или в Панаме, которая спровоцировала ответные военные действия со стороны администрации Джорджа Буша-старшего.

Не вызывает больших вопросов тот факт, что Соединенные Штаты заинтересованы в восстановлении стабильности в Колумбии. Они должны сделать все возможное, чтобы помочь укрепить там правительство, которое было бы в состоянии обеспечить соблюдение своих собственных законов, направленных на пресечение производства опиума и кокаина, против предприятий по переработке наркотиков и против изощренной системы доставки, предназначенной для отправки наркотиков из Колумбии для распространения и потребления в Соединенных Штатах. Именно поэтому в последние месяцы своего пребывания у власти администрация Клинтона выдвинула программу крупномасштабной помощи под лозунгом «План «Колумбия»». Запланированные 1,2 млрд долларов должны быть израсходованы на современные вертолеты и другое оборудование, обучение американскими советниками колумбийских офицеров для ведения войны с повстанцами. Цель состоит в уничтожении наркотического сегмента в повстанческом движении, чтобы повстанцы либо полностью выдохлись, либо согласились на переговоры и поиска решения проблемы.

К сожалению, почти исключительный упор на военное решение в «Плане «Колумбия» фактически обрекает его на неудачу. Для того чтобы оказывать содействие колумбийскому правительству в осуществлении им своих властных полномочий в районах, занятых делающими бизнес на наркотиках повстанцами, а также контролировать производственные и транспортные системы и выиграть трехстороннюю войну с повстанцами и полувоенизированными силами, нужно намного больше, чем просто штурмовые вертолеты и горстка батальонов войск, прошедших краткий курс военной подготовки с американскими инструкторами. Те, кто занимается выращиванием наркотиков, а это преимущественно

мелкие фермеры, должны получить больше возможностей для выращивания других сельскохозяйственных культур. Поддержка Колумбии со стороны Соединенных Штатов в плане альтернативного сельскохозяйственного производства была, к сожалению, слишком мала по сравнению с военной помощью. А именно экономическое отчаяние колумбийского фермера делает его легкой добычей для производителей наркотиков.

И потом, парламентские организации правого толка также должны быть усмирены. Должны быть защищены права человека тех, кто проживает в зонах насилия, не только от повстанцев, но и от самозванных частных сил безопасности, которые оправдывают свое существование неэффективностью правительственных сил по охране порядка и безопасности. Крайне важна общая и всесторонняя реформа институтов уголовного судопроизводства.

В таких условиях «План «Колумбия» несет в себе такой же фатальный импульс, какой привел вначале к безвыходному положению при вовлеченности Америки во Вьетнаме, а потом уже к безысходности: на первых порах Соединенные Штаты ограничивают свое участие подготовкой и предоставлением жизненно важного военного оборудования – в данном случае крупных штурмовых вертолетов. Но если усилия выходят за определенную черту, Соединенные Штаты, во избежание краха местных сил, в которые они вложили свой престиж и большие средства, будут вынуждены принять непосредственное участие в боевых действиях.

Когда ставки очень высоки, опасно предпринимать какие-либо действия без поддержки по меньшей мере некоторых крупных латиноамериканских стран. Сотрудничества в своем полушарии, однако, совершенно не доставало, если речь шла о «Плане «Колумбия»». Имеющая большую общую границу с Колумбией Венесуэла во главе с Уго Чавесом симпатизирует радикальным повстанцам и выступает против даже косвенного американского присутствия вблизи своих границ. Бразилия, также имеющая большую общую границу с Колумбией, до сих пор оставалась нейтральной в отношении роли США. Перу и Эквадор слишком заняты своими внутренними проблемами, чтобы оказывать активную поддержку. Соседи Колумбии в целом опасаются успеха этого плана так же, как, впрочем, и его провала. Они озабочены тем, что если наркобизнес будет вытеснен из

Колумбии, то он будет переведен в Эквадор, Перу и Бразилию и будет защищать свои урожаи коки собственными вооруженными силами, которые тогда превратятся в повстанческие движения. Многие из них опасаются левацкого правительства в Боготе, терпимее относящегося к наркокартелям, чем они сами относятся к центрам по производству наркотиков на своей собственной территории.

В порядке оправдания своего нежелания сотрудничать латиноамериканские правительства предпочитают ссылаться на лицемерие США, утверждая, что Соединенные Штаты больше предпочитают вести нарковойны на чужой земле, чем контролировать внутреннее потребление. Критика со стороны Латинской Америки в отношении упора США на проблему поставок имеет свою аргументацию, как и ее собственный упор на недостатки внутренней войны Соединенных Штатов с наркотиками. И все же это не меняет характера того, что влияние культуры поведения наркоманов даже более разрушительно в Латинской Америке, чем в Соединенных Штатах. В высокоцентрализованных системах, подобно существующим в Латинской Америке, коррупция в сочетании с наркоторговлей неизбежно достигает высокопоставленных правительственных официальных лиц и системы уголовного правосудия. В децентрализованных системах, подобно существующим в Соединенных Штатах, коррупция сосредоточивается на местном уровне. В Латинской Америке торговля незаконными наркотиками является политически дестабилизирующим фактором; в Соединенных Штатах это политический конфуз и социальный кризис. И тем не менее оба региона заплатят огромную цену – не самую малую долю которой будет представлять разлагающее влияние на двусторонние отношения, – если проблема не будет решаться в двустороннем сотрудничестве.

У новой администрации нет более важной задачи, чем добиться сотрудничества с Латинской Америкой для реализации программы, сочетающей военные аспекты «Плана «Колумбия» с перспективной социальной программой сельскохозяйственной и судебной реформ. Важным первым шагом является расширенное сотрудничество между Мексикой и Соединенными Штатами в остановке потока наркотиков из Колумбии через Мексику в Соединенные Штаты. Как заявил мексиканский президент Висенте Фокс, эта программа сотрудничества

в деле установления контроля могла бы быть расширена с подключением к ней Центральной Америки и Колумбии. Другим странам, особенно соседям Колумбии, следует осознать тот факт, что они будут не в состоянии избежать растущей опасности развала колумбийского правительства или утраты контроля над все большей и большей частью своей территории. Рано или поздно оно может прийти к заключению о том, что у него нет иного выбора, кроме как начать переговоры по достижению соглашения с повстанцами, которое стало бы последним шагом по пути утраты контроля в целом. А результат такого краха – появление радикального правительства, финансируемого на деньги от наркотиков, окажется разрушительным для других стран региона.

Решение администрации Клинтона не допустить подобного исхода – в одностороннем порядке, если понадобится – вполне понятно. Но также и понятна озабоченность тех, кто видит аналогичную опасность, просматриваемую в конце длительных и не дающих каких-то результатов усилий по борьбе с повстанцами и наркотиками. Как человек, проработавший в администрации, которая унаследовала зашедшую в тупик войну во Вьетнаме, и начавший в порядке действия, направленного на достижение успеха, применять американскую технологию для того, чтобы нанести поражение местным повстанцам, я, возможно, излишне эмоционально отношусь к перспективе такого конфликта, который был начат с благородной мотивировкой, но вероятнее всего закончится тупиком, разочарованием и даже возросшей угрозой стабильности и безопасности.

Военный аспект «Плана «Колумбия» и его одностороннее претворение в жизнь Соединенными Штатами является наилучшим способом выиграть время для многосторонних социально-политических программ Западного полушария. Но что будет, если латиноамериканские страны откажутся поддержать его? С учетом важности Колумбии и опасности, которую несет ее возможный крах, программа оказания активной поддержки становится как никогда целесообразной и актуальной. Однако Соединенным Штатам не следует перегибать палку и выходить за рамки консультативных усилий, иначе это может сделать их участником конфликта. Подготовка колумбийского военного личного состава должна проводиться в Соединенных Штатах или на близко расположенных

базах, например в Панаме. Цели и в такой же степени все пределы данной программы должны быть четко определены. И должны быть проведены, разумеется, общенациональные дебаты при определенном понимании местных реалий, особенно с учетом того, что повстанческие группы научились эксплуатировать озабоченности западных правозащитников, чтобы спровоцировать вмешательство (как в Косово) или вызвать вывод войск (как это было во Вьетнаме).

До слишком глубокого втягивания Соединенных Штатов в одностороннем порядке новая администрация должна определиться со своими целями: являются ли они стабилизацией военной обстановки или победой? И в чем разница? В чем опасность того, что военная стабилизация станет прелюдией затянувшегося поражения? Если целью является победа, каково ее определение, как много времени на это уйдет и каких усилий она потребует? Как далеко мы можем зайти в одиночку? И важнее всего, администрации следует объяснить общественности, с чем она сталкивается, чтобы не скатится к решениям по преимущественно тактическим основам, которые не позволят добиться ни успеха, ни ухода.

Обещание Западного полушария

По иронии судьбы, президент Клинтон, судорожные поиски которого внешнеполитического наследия омрачили последние месяцы его пребывания у власти, вероятно, создал собственное самое долговечное наследие в начальные месяцы своего президентства, когда он высказался в поддержку свободной зоны в обеих Америках. В 1993 году Клинтон провел через конгресс ратификацию НАФТА – Соглашения о североамериканской зоне свободной торговли, охватывающей Канаду, Мексику и Соединенные Штаты, – по которому шли переговоры в период президентства его предшественников.

НАФТА, как оказалось, принесло выгоды каждому из партнеров. Товарооборот Соединенных Штатов с Мексикой превысил объем товарооборота с Японией и со всей Европой. Свыше 70 процентов экспорта Мексики идет в Соединенные Штаты. Доступ к североамериканским рынкам, гарантированный НАФТА, привел к существенному притоку нового капитала в эту страну. Эта тенденция, несомненно, повторится повсюду, если свободная торговля между странами – участниками НАФТА и Латинской Америкой будет претворяться в жизнь. НАФТА стало главным достижением внешней политики, особенно если его принципы могут сейчас быть распространены на охват всего полушария.

В своей исторической речи, произнесенной на встрече в верхах в Майами в декабре 1994 года, президент Клинтон предложил именно такой шаг, переделав односторонние предложения, подобные тем, которые делались президентами Рональдом Рейганом и Джорджем Бушем-старшим в поддержку свободной торговли в обеих Америках, в официальное соглашение всех глав государств полушария. Клинтон охарактеризовал НАФТА как важный первый шаг к новому виду сообщества наций, построенному на общей основе демократических ценностей, объединенных свободным обменом товаров, услуг и капиталов, с уважением относящихся к правам человека и серьезно относящихся к своей общей окружающей среде.

Зона свободной торговли Западного полушария важна также и с экономической точки зрения. Соглашение о зоне свободной торговли обеих Америк (ФТАА) стало бы стимулом для других стран идти

вперед в глобальных усилиях по расширению свободной торговли в сельскохозяйственном секторе, сфере коммуникаций и услуг, укрепляя при этом рыночные позиции Западного полушария в его взаимоотношениях с другими регионами. Этот вопрос отнюдь не сугубо теоретический. Ряд установленных сжатых сроков движет торговыми переговорами. Следующая встреча на высшем уровне обеих Америк на время написания книги запланирована на 20–22 апреля 2001 года в городе Квебеке, за ней последуют переговоры по ФТАА, намеченные на ноябрь 2002 года, на которых сопредседателями будут Бразилия и Соединенные Штаты. Эти мероприятия, как планируется, будут завершены к 2005 году. МЕРКОСУР, латиноамериканский торговый блок, начал переговоры о свободной торговле с Европейским союзом, наметив их завершение в 2004–2005 годах. Если Соединенным Штатам не удастся осуществить четкую далеко идущую политику, страны Западного полушария проведут переговоры на принципах конкуренции с другими региональными группировками или организуются сами в более мелкие группы, исключив из них Соединенные Штаты. Оба этих варианта противоречат национальным интересам США.

И все же происходит именно это, поскольку администрация Клинтона не выполнила свой собственный долгосрочный план. Ей не удалось осуществить свое обещание Чили как можно скорее обеспечить доступ в НАФТА, она проигнорировала зондаж со стороны Аргентины в том же самом направлении во время президентства Карлоса Менема. Практическим выражением этого отступления от своих же собственных инициатив стал отказ администрации Клинтона просить конгресс возобновить прекращенные в 1994 году полномочия по ускоренному решению вопросов. Эти полномочия, в соответствии с которыми проводились торговые переговоры США с 1974 года, давали право президенту вести переговоры о подписании соглашения и направлять его в конгресс на одобрение или отклонение без внесения каких-либо поправок.

Администрация Клинтона отказалась от действий в соответствии со своими убеждениями, потому что оказалось, что обе политические партии США раскололись на группировки, отвергающие юридическую связь с остальным миром, и другие, стремящиеся навязать стандарты США в одностороннем порядке (особенно трудовые и экологические

критерии). В результате у президента США не доставало полномочий впервые за более чем два десятилетия осуществить либо расширение НАФТА, помимо Канады и Мексики, либо провести переговоры с другими региональными группировками. В отсутствие срочных полномочий участники переговоров понимают, что переговоры будут бесконечными и чреваты риском того, что любая договоренность может быть изменена конгрессом, из-за чего потребуются новые переговоры.

Этот паралич тем более действует негативно, что он случился одновременно с появлением общего рынка МЕРКОСУР, связавшего Бразилию, Аргентину, Парагвай и Уругвай в зону свободной торговли в Южной Америке под руководством Бразилии. Чили, устав от ожидания давно обещанного доступа в НАФТА, стала ассоциированным членом МЕРКОСУР, как и Боливия. Венесуэла и Перу проявили сильный интерес к этому. Как любой новый торговый блок, общий рынок стран Южной Америки, МЕРКОСУР, подтверждает, что его намерения не носят дискриминационного характера; но реальность опровергает это. Определяющей характеристикой торгового блока является то, что его внутренние барьеры оказались ниже внешних; его рыночная позиция зависит от его способности предоставлять или отменять льготы, какими пользуются члены блока по праву членства в нем.

Именно с такой благозвучной песней Европа манит через Атлантический океан. Во время визита в Латинскую Америку в марте 1997 года французский президент Жак Ширак подталкивал своих хозяев к тому, что будущее Латинской Америки не с «Севером», имея в виду НАФТА и Соединенные Штаты, а с Европой. Другие в Европе, называющие себя борцами с гегемонизмом, – кодовые слова для тех, кто выступает за уменьшение американской мощи и влияния – развивают аналогичную тему. Убедительным примером служит интервью в декабре 2000 года с тогдашним председателем Совета Европейского союза (министров иностранных дел)^[3] – португальцем Антониу Гутеррешом, – отстаивавшим единую сельскохозяйственную политику Евросоюза на том основании, что ее воздействие уменьшит влияние Соединенных Штатов:

«Укрепление связей с МЕРКОСУР имеет стратегическую важность и должно, в случае со страной, у которой есть глобальное видение,

каким обладает Франция, быть выше иных рассуждений (к примеру, разногласия в аграрной политике). Потому что, когда речь идет о строительстве нового многополярного порядка, который ограничит естественную гегемонию Соединенных Штатов, Европа должна будет сделать ряд уступок»²⁵.

Некоторые латиноамериканские сторонники МЕРКОСУР без колебаний присоединились к этому мнению.

С учетом тупиковой ситуации с ФТАА торговые переговоры в полушарии затихли, утонув в бюрократических спорах, которые периодически служат как подмена начинающемуся соперничеству между НАФТА и МЕРКОСУР. Опасность продолжающейся тенденции в том, что интеграция Латинской Америки выработает свой собственный ритм без каких-либо оглядок на более крупные структуры в этом полушарии и даже, возможно, враждебно по отношению к ним. Это будет не просто потеря для экономических перспектив США на рынке 400 миллионов человек, на который приходится 20 процентов их внешней торговли, но, что важнее всего, удар по надеждам на мировой порядок, основанный на растущем сообществе демократий в Латинской Америке.

НАФТА и МЕРКОСУР

Североамериканское соглашение о свободной торговле и Общий рынок стран Южной Америки

При отсутствии динамичной и прогнозной политики Соединенных Штатов МЕРКОСУР может превратиться в копию тех тенденций в Европейском союзе, определяющих политическую самоидентификацию Европы в отрыве от Соединенных Штатов, если не в прямой оппозиции к ним. Особенно в Бразилии, где есть руководители, которых привлекает перспектива политического объединения Латинской Америки, выступающей против Соединенных Штатов и НАФТА. «МЕРКОСУР – это наша судьба, – сказал президент Бразилии Кардозо, – в то время как ФТАА представляет собой лишь вариант»²⁶.

Однако если руководители Западного полушария не найдут способ примирить «судьбу» и «вариант» – даже более того, если их будут воспринимать как несовместимые, – общества со сравнимыми

историями и свободными институтами будут повторять в XXI веке тот же самый самоубийственный курс, опустошивший их содержимое в XX веке. Во время подготовки этой книги Бразилия и Соединенные Штаты оказались в состоянии молчаливого соперничества, завуалированного из-за нежелания выражать его открыто, и понимания того, что открытый конфликт войдет в противоречие с их экономическими потребностями. Со своей стороны, у Соединенных Штатов нет оснований быть первыми в отказе от пути к партнерству. У них есть все основания получить выгоды от укрепления двусторонних отношений со своими соседями на юге, особенно с такими главными странами, как Мексика, Бразилия и Аргентина, проводя одновременно интенсивную дипломатию по включению, как НАФТА, так и МЕРКОСУР, в зону свободной торговли Западного полушария.

Мексика уже пользуется особыми отношениями с Соединенными Штатами и является их вторым крупнейшим торговым партнером. Североамериканское соглашение о зоне свободной торговли, на которое нападали во время его создания с обеих сторон каньона Рио-Гранде как на невысказанный мезальянс богатого и бедной, стало удивительным успехом. В итоге Мексика решительно перестроилась. В старой Мексике в бизнесе – включая дела правительства – доминировала бессменная политическая элита; новенькие были со всей очевидностью нежелательны. Старая Мексика, более озабоченная прошлыми обидами, чем будущими возможностями, была эгоцентричной и не выходила из циклов спада и подъема, прогресса и коррупции. Она смотрела на север со смесью зависти и страха, изначально сопротивляясь всему, за что ратовали Соединенные Штаты в международных делах, и одновременно оставалась спокойной в своем осознании того, что любые вызовы в плане безопасности в Западном полушарии будут в конце концов урегулированы «северным колоссом».

Сегодня конкуренция и прозрачность пришли на смену монополии и секретным сделкам практически в каждой сфере жизни, и большинство мексиканцев, как представляется, охотно принимают реформы. Частично это отражает огромные исторические, экономические, технологические и культурные силы, преобразующие общества повсюду. Но в значительной степени это преобразование отражает уникальный для Мексики опыт. Президент Карлос Салинас

де Гортари, пришедший к власти в 1988 году в результате не совсем чистых выборов, способствовал экономической либерализации, давшей более свободный ход силам конкуренции, и смягчил господство государства в экономике. Это, в свою очередь, сделало возможным переговоры по вопросу о Североамериканском соглашении о зоне свободной торговли.

Салинас и его технократы в конечном счете потерпели крах, потому что им не удалось приспособить мексиканскую политическую систему к экономическим переменам, которые они привнесли. Президент Эрнесто Седильо – кандидат на экстренную замену в 1994 году после убийства Луиса Дональдо Колосио – предпринял исторический шаг по внедрению избирательной системы, обеспечившей справедливые и свободные выборы. Когда Висенте Фокс пришел к власти в декабре 2000 года, он стал первым современным мексиканским президентом, избранным в ходе свободных выборов и правящим в действительно многопартийной системе.

Фокс унаследовал также и большие проблемы: монархический стиль управления, господствовавший до 2 июля 2000 года, необходимость приспособления требований выборов к разделению властей, а также законодательную власть, в которой у президента не хватало большинства. Фокс является первым мексиканским президентом за семь десятилетий, не имевшим за собой поддержки аппарата правящей партии с большинством в конгрессе, назначенцы которого доминировали бы в судебной системе.

Одним из положительных вкладов предыдущей правящей партии, Институционально-революционной партии (известной по своей испанской аббревиатуре как PRI), была ее способность нейтрализовывать и успокаивать экстремистов как справа, так и слева. Перестав быть правящей партией, ИРП, судя по всему, растеряла это качество.

Более того, многие мексиканцы поддержали Фокса не обязательно потому, что они соглашались с его умеренно правоцентристскими позициями, а потому, что хотели разрушить монополию на власть ИРП. По мере установления новой мексиканской системы они, по всей вероятности, станут склоняться к своим привычным приоритетам и Мексика вполне может двинуться к союзу правых с левыми, подобному тому, который установился во многих парламентских

системах Европы. Это вызывает потребность в создании коалиций в процессе правления – новый опыт для мексиканской политической системы.

Фокса ждет множество задач. Благосостояние по-прежнему, к сожалению, распределяется в пользу сравнительно немногих. Реальные заработные платы слишком низки и не в состоянии обеспечить население достойным доходом. Денежные средства, получаемые от торговли наркотиками, развращают полицию и судебную систему. Материально-техническая база страны не поспевает за новыми экономическими возможностями. А мексиканская система образования не соответствует потребностям XXI века.

В то же самое время Мексика расположена уникальным образом, чтобы получать выгоды от связей с Соединенными Штатами. Ни одна другая страна с таким большим населением не имеет столь протяженную границу с таким богатым соседом. Но если бы географического расположения было достаточно, то Мексика уже давным-давно имела бы успехи в экономике. Два изменения дали ей новое окно возможности, своего рода стратегический шанс: НАФТА и глобализация.

НАФТА накопило объемы торговли и капиталовложений, превосходящие самые оптимистические прогнозы, частично благодаря рекордному росту в Соединенных Штатах. Но это происходило также и потому, что Мексика занимает выгодное положение и получает преимущества от глобализации. Поскольку механизмы новой глобализованной экономики поступают в Мексику почти одновременно и почти по такой же цене, по какой они идут в промышленно развитых странах. Исходя из того, что технология является ключом для роста, любая страна, готовая научиться ее использовать, может добиться успеха, особенно когда, как в Мексике, имеется большое число молодежи, выросшей на компьютерах и с Интернетом. При том, что 65 процентов мексиканского населения люди моложе 30 лет, Мексика представляет собой важный фактор в мировой экономике при условии, что она радикально изменит свою систему образования, реформирует государственный бюджет и сможет установить контроль над торговлей наркотиками – цели, которые Фокс выдвинул как первоочередные по приоритетам.

Таким образом, мексиканские реалии сочетаются с ожидавшимися признаками приоритетов администрации Джорджа Буша-младшего. Как бывший губернатор Техаса, президент Буш на собственном опыте осознал важность для Соединенных Штатов здоровой, созидательной и способной к развитию Мексики. В силу того, что он откликнулся признанием приоритетов Мексики в своей внешнеполитической повестке дня, включающей в качестве главного пункта совместные с Канадой усилия по интеграции НАФТА в Зону свободной торговли Западного полушария к 2005 году.

Достижение этой цели будет зависеть в большой степени от еще одних, совершенно отличных, особых отношений – между Соединенными Штатами и Бразилией. Развитие внешней политики Бразилии во многих смыслах шло в противоположном мексиканскому направлении. Большая часть истории Мексики была отмечена смесью подозрительности в отношении и неприятия Соединенных Штатов, даже при том, что географическая близость и экономическая реальность требовала тесного сотрудничества. Особая дружба проявилась только в последнее время. В противоположность этому именно до последнего времени Бразилия была традиционно самым близким союзником Соединенных Штатов в обеих Америках. Географическая удаленность не сталкивала две страны друг с другом вплоть до второй половины прошлого столетия, но и тогда не в форме посягательства на понимание Бразилией своего суверенитета.

Более того, в отличие от других латиноамериканских государств Бразилия представляет собой страну материкового масштаба. По правде сказать, ее народ не развивал свою страну, занимаясь исследованием ее внутренних областей, как это делали поселенцы в Северной Америке, а вместо этого обустроивался на тихоокеанском побережье, будто бы был полон решимости сохранять открытыми связи со Старым миром.

Тем не менее обширность земель у Бразилии налагала на ее институты и политику чувство некоей самоуверенности, освободившее ее от самонадеянности, навязанной понуждением и необходимостью усмирять норовистое национальное сознание. До достижения национальной независимости Бразилия не являлась такой уж колонией в прямом смысле этого слова, поскольку была крупнейшей частью отдельного королевства Португалии. На протяжении почти целого

поколения, когда Наполеон оккупировал Португалию, и на какое-то время после этого Рио-де-Жанейро был столицей Португальской империи. Эта история породила самую эффективную дипломатическую службу в Латинской Америке – квалифицированную, разноязыкую, проводящую бразильские национальные интересы, сочетая при этом обаяние с настойчивостью и детальной оценкой международных реальностей. Однажды, когда я описывал бразильскому министру иностранных дел некую группу стран как уважающих только силу, мой собеседник ответил: «Да, особенно тех, кто силен».

Таким образом, на протяжении большей части своей истории как суверенного государства Бразилия настаивала на особых отношениях с Соединенными Штатами и получала их в такой же степени. Она действовала точно как союзник Соединенных Штатов, каким стала Великобритания в Европе после Второй мировой войны. Бразильская дивизия воевала в Италии на стороне союзников во время Второй мировой войны; бразильские войска присоединились к войскам США во время оккупации Доминиканской Республики в 1965 году, и все войска были под командованием бразильского генерала.

Бразилия рассматривала свои отношения с Соединенными Штатами по схеме, которая во всех смыслах была очень похожа на концепцию о двух опорах, выдвинутую президентом Кеннеди для атлантического партнерства^[4]. Бразилия видела себя в роли организатора порядка в Латинской Америке, в то время как Соединенные Штаты выполняли такую же задачу в Северной Америке, чтобы два этих предприятия работали в гармонии путем частых обменов, предназначенных для выработки набора общих целей. Теоретически суверенное равенство каждого латиноамериканского государства, провозглашенное «межамериканской системой», не было частью внешнеполитического словаря Бразилии. Только в 1976 году во время президентства Джеральда Форда Соединенные Штаты предоставили Бразилии особый консультативный статус. Когда меня спросил председатель комитета палаты представителей по иностранным делам Томас «Док» Морган, не поднимают ли тем самым Соединенные Штаты Бразилию до статуса мировой державы, я ответил:

«Г-н председатель, это соглашение не делает Бразилию мировой державой. Население Бразилии составляет 100 миллионов человек, у нее большие экономические ресурсы, очень высокие темпы экономического развития. Бразилия становится мировой державой и не нуждается в нашем одобрении такого становления. Нашей обязанностью при проведении внешней политики является учет существующих реалий».

Особые отношения, установленные тогда, однако, не получили прогресса. Существование военного режима в Бразилии после 1964 года, растущие озабоченности ее авторитарными тенденциями и торговое законодательство США вызвали ряд раздражителей, которые усилились во время работы администрации Картера. Наступил перерыв в отношениях между Соединенными Штатами и Бразилией в течение почти десяти лет, и Бразилия начала смотреть в других направлениях. К 1980-м годам она, в сущности, решила, что превратности внутренней политики США и ее собственная растущая мощь и уверенность в своих силах не позволяют ей опираться на особый почетный статус, фактически дарованный Соединенными Штатами. Бразилия сменила политику исключительной опоры на Соединенные Штаты на хорошо продуманное усилие по расширению своих дипломатических и экономических возможностей и оказанию влияния на Соединенные Штаты посредством разнообразия своих альтернатив. С того времени Бразилия будет пытаться установить свое собственное господствующее положение в Латинской Америке, опираясь на оживленность своей экономики, размеры своего населения (оно приблизилось к 150 миллионам на рубеже столетий) и на партнеров, которых она могла включить в МЕРКОСУР.

По мере развития этой политики Бразилия стала относиться со все большей чувствительностью к реальному или предполагаемому третированию со стороны Соединенных Штатов. Руководящие лица с подозрением считают, что ФТАА предназначена приносить односторонние выгоды Соединенным Штатам, что беспокойство вокруг окружающей среды служит ширмой для покушения на бразильский суверенитет над Амазонией и что Соединенные Штаты используют антидемпинговые и трудовые стандарты в качестве предлога для протекционизма. Прогресс в отношении ФТАА требует

крупных усилий по переводу отношений с Бразилией на новую основу
27.

Такой шаг тем более важен, что в 1990-е годы Бразилия попала в волну политико-экономической перестройки, начавшейся с Мексики и Чили. Под руководством замечательного президента Фернанду Энрики Кардозо Бразилия сократила свою гиперинфляцию, достигавшую ни много ни мало 40 процентов в месяц, до уровня намного ниже 10 процентов в год. В результате группы с фиксированным доходом, прежде являвшиеся жертвами инфляции, поднялись до уровня среднего класса и вносили свой вклад не только в экономический рост, но и в укрепление политической стабильности. Систематически приватизировались государственные предприятия; уменьшались торговые барьеры, хотя и не теми темпами, которые хотели бы видеть американские участники торговых переговоров; поощрялись иностранные инвестиции; правительство занималось секторами, которыми правительство естественным образом должно заниматься; экономический рост все больше обеспечивался рыночными рычагами.

Бразильская промышленность, носившая сугубо местный и протекционистский характер, становилась все более и более интернациональной. При темпах роста в 4 процента финансовой стабильности, наличии огромного внутреннего рынка и стабильного правительства Бразилия превращалась в одну из крупных экономических и политических стран XX века. С такой позиции силы Бразилия – со своим искусным стилем дипломатии, подкрепляющим целеустремленную политику, – принялась пытаться получить от Соединенных Штатов что-то наподобие того превосходства в делах в Западном полушарии, которое она стремилась заполучить посредством особых консультативных мер, потерпевших крах два десятилетия назад.

Рассматривая существующие внутриамериканские институты в качестве средства подкрепления доминирования Соединенных Штатов, Бразилия также пыталась замедлить продвижение идеи создания зоны свободной торговли в масштабе полушария. Она преследовала цель укрепить МЕРКОСУР, привязать Аргентину, Парагвай и Уругвай к латиноамериканскому общему рынку и вынудить Соединенные Штаты иметь дело с региональным блоком в целом, а не с отдельными странами.

Сугубо с географической точки зрения создание МЕРКОСУР имеет смысл. Но пока денежные системы двух крупнейших членов этой организации – Бразилии и Аргентины – не совпадают, поскольку Бразилия имеет плавающую валюту, а Аргентина привязала песо к доллару США, значимая интеграция на уровне государственных учреждений будет идти медленно, неизбежными будут различные трения. В любом случае соседи Бразилии вряд ли подчинят свою готовность к более тесным отношениям с Соединенными Штатами теориям о латиноамериканской солидарности.

У Соединенных Штатов нет причин для борьбы с МЕРКОСУР до тех пор, пока он действует в качестве партнера НАФТА в процессе создания Зоны свободной торговли обеих Америк. Но совсем другое дело, когда МЕРКОСУР еще даже до окончательного своего формирования превращается в инструмент, нацеленный на то, чтобы исключить Соединенные Штаты из двусторонних сделок с традиционными друзьями. То же самое происходит и с некоторыми внутренними регламентациями в этой организации. Они частично похожи на проводимые в Европейском союзе меры, которые в экономической и политической областях имеют тенденцию противостоять Соединенным Штатам серией уже оформленных действий. Это могло бы привнести жесткость и конфронтационный стиль во взаимоотношения в Западном полушарии, неблагоприятные для выполнения его исторических обязательств и практических шагов.

Если дело будет пущено на самотек, все это станет похоже на потенциальное соперничество между Бразилией и Соединенными Штатами по вопросу о будущем Южного конуса Западного полушария. Такой исход стал бы преступлением со стороны государственных умов обеих сторон. Следовало бы восстановить как можно больше той традиционной близости между двумя странами, коль скоро обе они понимают, что в конфликте между ними не может быть победителей. Соединенные Штаты в своих делах с Бразилией должны демонстрировать большую восприимчивость чувства достоинства общества, находящегося на подходе к превращению в крупную державу. Это означает сдержанность и осторожность в проведении дипломатии поучений и в попытке навязывания каждого американского предпочтения путем санкций. Требуется также приверженность решению существующих острых торговых споров по

поводу экспорта бразильского сахара, цитрусовых и стали. Бразилия, со своей стороны, должна помнить, что ее традиционный дипломатический стиль срабатывает с американцами лучше, чем французский метод свершившегося факта. При наличии разногласий между Европой и Латинской Америкой в отношении сельскохозяйственной политики вариант Европы является скорее тактическим ходом на переговорах, чем долгосрочной политикой.

Соединенным Штатам не следует обращать внимание на тех, кто призывает повременить с созданием ФТАА до завершения полного формирования МЕРКОСУР. Предпочтительней, чтобы два действия шли параллельно. Торговля в масштабах полушария не должна оказываться зависимой от хода интеграции любой из региональных группировок. В ожидании завершения создания ФТАА Соединенные Штаты должны оставаться открытыми для договоренностей о двусторонней торговле между соответствующими латиноамериканскими странами и НАФТА, видя в этом наилучший способ ускорения движущей силы к созданию общей системы Западного полушария, в том числе в качестве главного шага к новому международному порядку. Идеальным компромиссом стало бы достижение договоренности, в которой Бразилия соглашается с ФТАА, в то время как Соединенные Штаты не чинят препон на пути МЕРКОСУР.

Во многих отношениях роль Аргентины будет решающей в формировании такого хода развития. То, что Аргентина должна играть такую важную роль во взаимоотношениях в Западном полушарии, представлялось немыслимым еще несколько десятков лет назад. На протяжении большей части своей истории Аргентина не смотрела на Север, ее взоры были направлены на Восток, к Европе. Имея многочисленные ресурсы и талантливое население, она до прихода диктатуры Перона была шестой по величине уровня дохода на душу населения в мире. Внутри Западного полушария она подчеркивала свою индивидуальность, с пренебрежением относясь к своим северным соседям и возмущаясь доминирующей ролью Соединенных Штатов, впрочем, без выхода за рамки снисходительного равнодушия.

Приход диктатуры Хуана Перона покончил с претензиями Аргентины на уникальность. На протяжении второй половины столетия Аргентина была страной парадоксов. В течение долгого

времени эта богатейшая страна Латинской Америки с высочайшим уровнем грамотности и самым крепким средним классом выработала самые причудливые формы правления под влиянием первой г-жи Перон и под управлением второй. Как будто опасаясь стабильности, она периодически бросалась в смуту, когда на горизонте виделся успех. Опытный правящий класс был, так или иначе, не способен удержать следующие одно за другим правительства от разрушения перспектив, открывавшихся благодаря ее несметным богатствам.

Перон установил правительственный контроль над господствующими секторами экономики, взвалил на страну бремя нереальной программы социального обеспечения рабочих для того, чтобы укрепить свою собственную популярность, и объявил внешнюю политику, характеризующуюся ярким антиамериканизмом. Свергнутый военными и сбежавший в изгнание в Испанию в 1955 году, Перон был вновь привлечен к власти в 1973 году в результате неспособности его преемников управлять страной. Однако он умер в 1975 году и оставил разруху своей совершенно не готовой к этому второй жене. Даже после смерти Перона приверженцами перонизма оставалось по меньшей мере 40 процентов населения, активно выступавших против реформ. Перонистское правительство не хотело, а неперонистские правительства не могли двигаться к демократии и реформе. К середине 1970-х годов Аргентина была фактически без правительства. Военные в конечном счете предложили сеньоре Перон покинуть страну в 1976 году, а ей на смену пришла директория генералов и адмиралов, также неспособная справиться с проблемой. Они усилили командование экономической активностью, взвинтили огромный бюджетный дефицит, а потом, как акт отчаяния, вторглись на Фолклендские острова.

Унизительное поражение аргентинских вооруженных сил вызвало в конце концов национальный катарсис. Военные вернулись в свои казармы, были проведены выборы гражданского правительства. Президент Рауль Альфонсин, однако, оказался неспособным изменить ситуацию в экономике. Инфляция достигла новых высот, а занятость была рекордно низкой. Когда Карлос Менем пришел к власти как руководитель Перонистской партии, страна была готова к сильно действующему лекарству, хотя с учетом перонистского прошлого Менема немногие рассчитывали на то, что он будет в числе тех, кто

пропишет его. Как оказалось, смелость и сверхъестественные инстинкты Менема удивили нацию. В самом начале своего правления, руководствуясь советами и консультациями одной из влиятельнейших фигур латиноамериканской экономической революции Доминго Кавальо, Менем внес коррективы в историю Аргентины, привязал песо к доллару, ликвидировал государственные предприятия и установил контроль над государственным бюджетом и поборол инфляцию. Он создал новую Аргентину, совершенно отличающуюся от исторического опыта всех Аргентин в прошлом. При этом к середине 1990-х годов он превратил страну в крупного лидера движения к демократии в регионе, сделал свою страну союзником Соединенных Штатов в усилиях по поддержанию мира и отказался от всех элементов перонизма, за исключением его имени.

Если бы у Соединенных Штатов в тот момент были полномочия принятия быстрого решения и они пригласили бы Аргентину либо в НАФТА, либо в двустороннее торговое соглашение, имелась бы возможность того, что Менем охотно согласился бы на такой шаг, и был бы придан новый импульс как аргентинской экономике, так и ФТАА. Но с учетом пробуксовки администрации Клинтон в деле претворения в жизнь своих собственных предложений Аргентина сосредоточила свое внимание на членстве в МЕРКОСУР, однако без упора на политический характер этой организации, как этого желала Бразилия.

События не дали Аргентине возможности передохнуть. Заявка Менема на третий срок в качестве президента была весьма и весьма непопулярна, и выборы в 2000 году привели к победе Фернадо де ла Руа, безусловно честного, способного, порядочного демократического лидера, но не обладающего смелостью Менема. И как только де ла Руа вступил в должность, международное окружение стало мрачным. Доллар, к которому был привязан аргентинский песо, поднялся. Бразилия, крупный экспортный рынок Аргентины, столкнулась с экономическими трудностями и девальвировала свою валюту, сократив одним махом экспортные доходы Аргентины. После встречи в верхах в Майами движение к зоне свободной торговли в Западной полушарии потонуло в кажущихся бесконечными технических переговорах такой сложности, которую могли вынести только страстные государственные

чиновники. Политический и экономический прогресс Аргентины застопорился.

К моменту написания этой книги Аргентина старается вытащить себя из этого пике. Доминго Кавальо получил еще одну возможность спасти экономику Аргентины на основе программы национального единства. Результаты его деятельности внушают доверие, существуют также долгосрочные факторы в пользу выздоровления Аргентины. Доллар ослабевает, процентные ставки по долларовым обязательствам пошли вниз, в то время как перспективы роста бразильского импорта улучшаются, поскольку бразильская экономика вновь набирает темпы. Экспортные цены для Аргентины поднялись. Если программа национального единства сможет провести финансовую реформу, потенциал Аргентины побудит существенное выздоровление. Соединенным Штатам следует сделать все возможное, чтобы помочь преодолеть краткосрочный кризис.

В долгосрочной перспективе перед Аргентиной стоит самый важный вопрос, как и для всех стран полушария. Речь идет о перспективе свободной торговли в Западном полушарии. Аргентина в каком-то смысле является примером для остальных в регионе. Гораздо острее всех она демонстрирует последствия и потенциальные выгоды, которые могли бы быть получены от торговой интеграции Латинской Америки и Северной Америки. Экспортные возможности Аргентины в Соединенных Штатах и Канаде могли резко возрасти. Она стала бы, как это случилось с Мексикой, когда вступила в НАФТА, намного привлекательней для прямых иностранных инвестиций. Это облегчило бы нынешнюю излишнюю зависимость Аргентины от внешних заимствований. В итоге успешная договоренность о свободной зоне для обеих Америк могла бы, в свою очередь, стать ключом к открытию европейского рынка для аргентинской сельскохозяйственной продукции, особенно для мяса и зерна, которые сейчас отвергаются Единой сельскохозяйственной политикой Европейского союза.

Но по той же самой причине эта возможность для Аргентины представляет некоторую политическую дилемму. Прием в ФТАА без всяких оговорок поставил бы МЕРКОСУР в рискованное положение и вместе с этим подверг бы риску выгоды, получаемые Аргентиной через доступ на бразильский рынок. В более широком смысле это могло бы стать сокрушительным ударом по ее политическим связям с

Бразилией, находящимся на уровне дружественности и сердечности, невиданной между двумя сверхдержавами Южной Америки.

Проблема для государственных деятелей полушария состоит в следующем: создать систему свободной торговли таким образом, чтобы это было выгодно для всех стран и без конфронтации между НАФТА и МЕРКОСУР. У Соединенных Штатов нет причин для противодействия МЕРКОСУР, организации, фактически являющейся региональным торговым объединением. У Бразилии нет причин вступать в конфронтацию с Соединенными Штатами для того, чтобы обозначить свое высокое положение, и ей не нужно добиваться такой роли, право на которую дают ей ее качества, для разделения Западного полушария на соперничающие группировки. Аргентина и другие страны региона должны иметь возможность участвовать в общих договоренностях по свободной торговле в Западном полушарии и одновременно сохранять особые торговые договоренности со своими соседями в рамках МЕРКОСУР. Страны этого полушария не должны поддаваться искушению переиначить афоризм британского министра иностранных дел Джорджа Каннинга, приветствовавшего доктрину Монро, утверждая, что Новый Свет призван для того, чтобы восстановить равновесие в Старом Свете. Призван ли сейчас Европейский союз поддержать и затем использовать соперничество между блоками Западного полушария? Вместо того чтобы использовать Европу как противовес НАФТА, цель должна состоять в том, чтобы объединить НАФТА, МЕРКОСУР и Европейский союз в Трансатлантическую зону свободной торговли.

Западное полушарие, таким образом, представляет собой микромир международных вызовов, стоящих перед Соединенными Штатами. Оно демонстрирует возможности глобальной экономики, основанной на рыночных силах, но также и необходимость преодоления пропасти между экономическими и политическими структурами процесса глобализации. Действительность такова, что экономический рост требует реформу, а реформа предполагает стабильную, законную и демократическую политическую структуру с прозрачными институтами независимой судебной системы. Возникли новые угрозы безопасности и стабильности обществ в лице наркопроизводства, терроризма и повстанческих движений. Но также существует и перспектива создания региональной структуры, охватывающей все

Западное полушарие для продвижения в новый период роста и демократии. И кроме того, имеется перспектива создания Трансатлантической зоны свободной торговли. Многое зависит от того, смогут ли Соединенные Штаты проявить государственную мудрость, которую требует эта возможность.

Глава 4

Азия. Мир в равновесии

Геополитические сложности в Азии

В первой половине XX века Соединенные Штаты участвовали в двух войнах с целью недопущения доминирования в Европе потенциального противника. После Второй мировой войны ни одна западноевропейская страна не была так сильна, чтобы доминировать в Европе, или больше не могла быть готовой прибегнуть к войне как к политическому инструменту против своих соседей. Угрозы безопасности исходили извне.

Во второй половине XX века (фактически начиная с 1941 года) Соединенные Штаты участвовали в трех войнах, чтобы отстоять аналогичный принцип в Азии – против Японии, в Корее и во Вьетнаме. Однако последствия в Азии не привели к тем результатам, которые были достигнуты в Европе. Страны Азии рассматривают друг друга как стратегических противников, даже когда они сотрудничают по многим экономическим делам. Войны между ними не представляются вероятными, однако они и не исключаются вообще. Международный порядок Азии в силу этого больше напоминает порядок Европы XIX века, чем Северной Атлантики XXI века.

Взгляд на политическую и экономическую карту Азии показывает огромную важность и сложность этого региона. Сюда входит промышленно развитая Япония с экономикой, которая больше, чем какая-либо из стран Европы за всю ее историю. Здесь три страны континентального масштаба – Индия, Китай и Россия. Сюда входят две страны – Южная Корея и Сингапур, – приближающиеся по экономическому и техническому потенциалу к передовым индустриально развитым странам; два крупных архипелага – Филиппины и Индонезия – состоят из тысяч островов и контролируют некоторые из важных морских путей. Таиланд и Бирма, две древнейших страны, по численности населения они приближаются к Франции и Италии. Есть также Северная Корея – страна-изгой, создающая ядерное оружие и межконтинентальные ракеты. Преимущественно мусульманское население расселено по пространству полуострова и островам Малайзии и Индонезии, причем в последней мусульманское население самое большое из всех стран мира. И, в конце концов, есть Вьетнам, продемонстрировавший

военное мастерство и ярый национализм в войнах против Франции, Соединенных Штатов и Китая, а также два его соседа – Лаос и Камбоджа, – которые представляются чем-то вроде его доминионов.

Экономика Азии становится все более важной для экономики Соединенных Штатов и всего мира. В 1996 году на Азию приходилось 68 процентов товарооборота США со всем миром; экспорт США в Китай рос ежегодными темпами в 13 процентов в 1990-е годы: капиталовложения США в Азию выросли в три раза за этот же период. Тем не менее, хотя Азия и связана с глобальной экономикой, у нее недостаточно развита региональная структура для смягчения скачков экономики этого региона или задействования систем защиты финансов, кроме мощи своих разных национальных экономик. Азиатский финансовый кризис 1997 года продемонстрировал уязвимость особенно малых и средних экономик региона в условиях изменений процентных ставок, валютных курсов и потоков спекулятивных капиталов, над которыми эти страны имеют слабый контроль или вообще не имеют одного. Азиатский экономический блок еще не проявился, хотя некоторые японские предложения ведут в этом направлении, предпринимаются даже предварительные шаги к созданию Азиатской зоны свободной торговли, поддержанные Китаем и Японией. Взаимные подозрения стран друг к другу по-прежнему все еще очень велики, а их уровень развития слишком отличается и не позволяет создать какой-то эквивалент Европейскому союзу в среднесрочном будущем. Но это не означает, что страны Азии, большие и малые, признают свою уязвимость. Еще один значительный финансовый кризис в Азии или в промышленно развитых демократиях, несомненно, ускорит усилия азиатских стран, направленные на установление большего контроля над своими экономическими и политическими судьбами путем создания азиатского партнера существующих региональных систем.

Враждебный азиатский блок, объединяющий самые многонаселенные страны мира и обширные ресурсы, имеющие самых трудолюбивых людей, вступит в противоречие с американскими национальными интересами. По этой причине Америка должна сохранять присутствие в Азии, а ее геополитической целью должно оставаться недопущение сращивания Азии в недружественный блок (который, вероятнее всего, может сложиться под патронажем одной из

крупных держав). Отношение Америки к Азии сравнимо с отношением Великобритании к Европе на протяжении четырех столетий. Уинстон Черчилль красочно описал ту ситуацию:

«На протяжении 400 лет внешняя политика Англии состояла в том, чтобы противостоять сильнейшей, самой агрессивной, самой влиятельной державе на континенте. ...Эту 400-летнюю неизменность цели на фоне бесконечной смены имен и событий, обстоятельств и условий следует отнести к разряду примечательных явлений, которые когда-либо имели место в жизни какой-либо расы, страны, государства или народа. Более того, во всех случаях Англия шла самым трудным путем. При столкновениях с Филиппом II Испанским, Людовиком XIV, Наполеоном, а затем с Вильгельмом II ей было бы легко и, безусловно, весьма соблазнительно присоединиться к сильнейшему и разделить с ним плоды его завоеваний. Однако мы всегда выбирали более трудный путь, объединялись с менее сильными державами, создавали из них коалицию и, таким образом, наносили поражение и срывали планы континентального военного тирана, кем бы он ни был, во главе какой бы страны ни стоял. Таким образом, мы сохраняли свободы в Европе, защищали рост ее живого и многообразного общества. ...Мы следуем закону национальных интересов, а не просто какому-то ухищрению, продиктованному случайными обстоятельствами или симпатиями и антипатиями, или какими-то иными чувствами»²⁸.

В XXI веке аналогичная цель для Соединенных Штатов в Азии представляет более сложный вызов. Европейский баланс сил поддерживался национальными государствами, имевшими в значительной степени однородный этнический состав (за исключением России). Многие из крупных азиатских стран (Китай, Россия, Индия, Индонезия) имеют большие размеры по своей территории и многонациональны по составу. Европейское равновесие было органично в смысле того, что все крупные страны являлись частью континента – значит, взаимодействие их союзов составляло баланс сил; таким образом, кризис вокруг Сербии на Балканах вырос в Первую мировую войну. Азиатский баланс сил является более дифференцированным и в силу этого более сложным.

В Европе две мировых войны и недостаточный уровень европейского национального государства перед лицом глобальных вызовов превратили баланс сил XIX века в нечто ничего не значащее.

Страны Европы больше не рассматривают друг друга как стратегические угрозы; а вопрос об угрозах, исходящих извне Европы, решался с помощью союза с Соединенными Штатами.

По контрасту страны Азии никогда не признавали общей опасности, имея вполне различные взгляды на то, что угрожает их безопасности. Некоторые исторически опасались России; другие беспокоились больше из-за Китая; иные еще озабочены восстановившейся Японией; кое-кто в Юго-Восточной Азии рассматривает Вьетнам главной опасностью. Индия и Пакистан поглощены только тем, что видят угрозу друг в друге.

С учетом региональных споров страны Азии, как представляется, более готовы применить силу, чем страны Европы, прошедшие через горнило двух мировых войн. Любой рост мощи одной из стран тут же компенсируется соответствующими регулировками со стороны всех других, способных уделить внимание собственной безопасности. Именно поэтому расходы на оборону по всей Азии постепенно и постоянно растут, несмотря на окончание холодной войны. Согласно оценкам Британского аэрокосмического оборонного объединения, к 2000 году военные расходы азиатских стран превысят объемы расходов стран Западной Европы и достигнут двух третей от уровня расходов Соединенных Штатов²⁹.

В противоположность Европе XIX века в Азии нет ни одного гомогенного равновесия. Обширность региона и различия в культуре и истории объединились для того, чтобы выдать два стратегических баланса: в Северо-Восточной Азии Китай, Япония, Россия и Соединенные Штаты взаимодействуют с потенциальной горячей точкой в постоянно меняющихся условиях на Корейском полуострове; в Юго-Восточной Азии Китай, Индия, Япония, Соединенные Штаты и Индонезия являются главными игроками, чьи интересы должны быть в унисон с интересами Вьетнама, Таиланда, Австралии и Филиппин.

Более того, играемые большинством азиатских стран роли постоянно меняются. Если Япония развивается в направлении проведения все более открытой национальной политики, ее активность в обоих стратегических балансах имеет тенденцию к росту и будет направлена в первую очередь на сдерживание влияния Китая. Точно так же Индия вырастает в крупную державу и становится все более активной страной в Юго-Восточной Азии, копируя традиционную

политику времен британского владычества, которая преследовала цель установления господства от Сингапура до Адена. Китай станет настаивать на своей политической роли, соответствующей его растущей экономической мощи.

Все это объясняет, почему система безопасности США в Азии совершенно отличается от той, что существует в Европе. В Североатлантическом альянсе большое американское присутствие, объединенное военное командование и постоянный совет послов подчеркивают обязательства Америки. Договор США с Японией о взаимной безопасности не подкрепляется никакими официальными механизмами; он ближе к односторонней гарантии, что является отражением всеобъемлющей азиатской стратегии. Американское военное присутствие на Филиппинах, формально закончившееся в 1992 году, не препятствовало участию страны в Движении неприсоединения. Только в Южной Корее существуют границы, очерченные так, как они были очерчены в Европе, хотя и с гораздо большей опорой на местные вооруженные силы, чем дело обстояло вдоль «железного занавеса» во время холодной войны. Тесное двустороннее сотрудничество с Австралией на окраине Азии поддерживает все эти договоренности.

С точки зрения безопасности страны Азии сосуществуют в двух разных мирах одновременно. В том, что касается глобального баланса сил, они укрываются под защитой Америкой глобального равновесия. И все же многие определяют свой вклад в это равновесие в виде доктрины неприсоединения, которая позволяет избегать официальных политических связей с Соединенными Штатами и дает им свободу даже для участия в политике, направленной на ослабление предполагаемого доминирования со стороны Америки.

Соединение всех этих элементов не дает возможности Соединенным Штатам принять какой-то унифицированный подход к созданию международного порядка в Азии. В Европе Соединенные Штаты осуществляли двойную военную и политическую стратегию: создание военного альянса для осаживания угрозы советского вторжения вкупе с созданием демократических институтов путем поддержки европейского экономического оздоровления и позже европейской интеграции. Ни одна из этих стратегий никогда в полном объеме не осуществлялась в Азии – за исключением отношений

Америки с Японией и Кореей. Войны в Корее и Вьетнаме велись не от имени региональных союзов. В корейской войне те страны, которые воевали на стороне Америки – большая часть из них европейские, – действовали так для того, чтобы усилить собственное требование к американскому участию в Европе, а не во имя азиатской системы безопасности. Формально многосторонняя оборона Южной Кореи стала возможной потому, что во время решающего голосования в Совете Безопасности ООН советский представитель, как оказалось, бойкотировал этот орган в знак протеста по поводу исключения коммунистического Китая из Организации Объединенных Наций. Корейская война стала юридически миссией ООН, хотя она фактически была организована и проведена преимущественно одними Соединенными Штатами.

Во Вьетнаме ни один из союзников по НАТО не поддерживал Соединенные Штаты даже политически; они только отличались по степени своей отстраненности. Южная Корея, Таиланд, Австралия и Филиппины оказывали разного рода прямую и косвенную поддержку; Корея фактически отправила две боевые дивизии. И, вероятно, появилась бы некая форма азиатской системы безопасности, если бы Америка довела войну до победного исхода. Однако после того как стало ясно, что Соединенные Штаты заняты поиском выхода из нее, Организация Договора Юго-Восточной Азии (СЕАТО), потенциальное ядро любого альянса безопасности, распалась, и ее место заняла Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) – региональная группировка экономического и политического сотрудничества, лишенная каких-либо функций в области безопасности.

Эту историю следует хорошо помнить тем, кто утверждает, что азиатская политика Америки должна быть направлена по прямой аналогии с холодной войной против Китая, заменившего Советский Союз как организатора угрозы. Однако в Азии просто не существуют политические и стратегические условия для вычерчивания разделительной полосы и группирования всех стран по одну сторону от нее, не допуская каких-то крупных китайских провокаций. Попытка так сделать – открыто или тайно – имела бы совершенно противоположный эффект от того, чего намеревались бы достичь. Дружественные страны, по всей вероятности, предпочли бы явно от такого плана отмежеваться. Они бы предпочли оказаться где-нибудь в

середине, что привело бы к постепенной изоляции Соединенных Штатов в регионе, пробудив азиатский национализм и политику неприсоединения к блокам.

Призыв в духе Вильсона к демократии не привел бы к обеспечению объединяющего принципа. Хотя многие азиатские страны и внедрили своего рода выборную систему, демократия не стала их определяющим национальным опытом, за исключением, может быть, Филиппин – хотя даже там испанское колониальное правление на протяжении почти 350 лет сохраняет свое мощное влияние. В любом случае ни одна страна региона – даже очень демократическая Австралия – не стала бы рисковать раскручиванием конфронтации с Китаем или любой другой крупной державой во имя демократии. Демократические институты Японии имеют в своей основе приспособления своих давних условностей к убеждениям оккупационных сил после Второй мировой войны. Как бы прочно ни были установлены эти институты, ни одна японская партия или руководитель не готовы заниматься их распространением на другие части Азии по единственной причине, что такой курс будет восприниматься другими странами Азии как образчик нового японского империализма.

Республика Корея видит в своем союзе с Соединенными Штатами путь к тому, чтобы и сохранить свою независимость и содействовать корейскому объединению. Несмотря на свои внутренние демократические институты, которыми у нее есть все основания гордиться, внешняя политика Кореи не имеет в своей основе вильсоновские принципы. Больше боясь демократической Японии, чем авторитарного Китая, Южная Корея не примет участия в крестовых походах, которые нарушили бы внутренние структуры любого азиатского государства, тем более Китая, который ей нужен для сохранения баланса своих отношений с Северной Кореей, Японией и Россией.

Таиланд и Филиппины также не рассматривают свои внутренние институты как руководство для внешней политики. Индонезия, как раз стремящаяся строить демократию, не считает, что этот процесс имеет отношение к своей собственной дипломатии. Она поддерживала дружественные отношения с Ираком, Ираном, Ливией и Кубой – все они находятся под американскими санкциями – и оправдывала свои действия тем, что это необходимо для удовлетворения чаяний важных

внутренних заинтересованных групп. И Индия, самая демократическая из всех азиатских государств, никогда не позволяла своим внутренним структурам определять свою внешнюю политику; на протяжении почти всей холодной войны ее отношения с Советским Союзом были более дружественными, чем с Соединенными Штатами.

Тот факт, что опыт Североатлантического альянса не совсем применим к Азии, не должен, однако, мешать Соединенным Штатам в деле выполнения ими своих геополитических и стратегических задач в этом регионе. Если уж на то пошло, условия для этого в Азии более благоприятны, чем это было в Европе в первое время холодной войны. Ни одна азиатская страна – и даже Китай – не имеют условий для того, чтобы угрожать всем своим соседям одновременно, как это мог сделать Советский Союз до самого конца холодной войны. Индия, Япония, Китай и Россия, каждая сама по себе достаточно сильна, чтобы отразить атаки со стороны любого одного соседа и уж совершенно точно в союзе с другими азиатскими странами, оказавшимися под этой угрозой. Кроме того, Южная Корея, Вьетнам или Австралия не смогут стать такой уж легкой добычей любого потенциального агрессора.

Геополитический вызов для каждой крупной азиатской страны, включая Китай, состоит больше не в том, как завоевать соседей, а в том, как не допустить объединения этих соседей против себя. Кошмаром для Японии является укрепление китайского гиганта. Собственные озабоченности Китая в отношении японских и российских намерений основаны на его вековом опыте. Граница между Китаем и Индией составляет предмет спора на протяжении полувека, а до этого оспаривалась императорским Китаем и британскими правителями Индии.

Такая реальность порой затеняется встречами между азиатскими руководителями – особенно Китая и России, – объявляющими стратегическое партнерство против призрака американской гегемонии. Независимо от степени подлинности выражаемой ими озабоченности относительно американского доминирования, встречи на высшем уровне между главами государств не могут устранить имеющих давнюю историю геостратегических реалий. Протяженная граница России с Китаем, слабозаселенная с российской стороны, по существу своему уязвима и была таковой на протяжении всей

задокументированной истории. Ни та, ни другая сторона не доверит безопасность этих границ вечному сохранению доброй воли другой стороны, каким бы ни было их нынешнее недовольство приписываемой Соединенным Штатам некоей гегемонии. Только невероятная перспектива американской травли обеих этих стран толкнет их к более глубокому партнерству.

Можно сделать сравнительный анализ отношений любой другой азиатской страны с Соединенными Штатами. Ни одна из них, даже Вьетнам, не сможет выиграть за счет установления с любым азиатским противником Соединенных Штатов более тесных отношений, чем у них имеются с Вашингтоном. Именно в этом и лежит сравнительное преимущество Америки и ключ в деле сохранения различных балансов в Азии.

Преимущество Америки должно заключаться в поддержании отношений сотрудничества со всеми странами Азии и избегания политики, делающей ставки на утверждение, что любой крупной азиатской державе присуща враждебность, пока эта враждебность не проявится в открытую. В этом плане Соединенные Штаты будут иметь возможность сделать свою поддержку решающим фактором, когда она окажется на самом деле необходима, и избегать подталкивания других стран с тем, чтобы они не уходили на пассивную позицию или не стали разыгрывать американскую карту против противника, которого они сами себе создали. В то же самое время Соединенным Штатам следует быть непримиримыми, когда подвергается угрозе баланс сил или фактически национальные интересы Америки.

Озабоченность правами человека, разумеется, останется важной характерной чертой американской внешней политики, кто бы ни был президентом. Это отражает суть, которую представляют американцы сами по себе. А это окажет влияние на решения правительства при сохранении свободы действия в принятии решения. Мудрые азиатские руководители отнесутся к американским ценностям серьезно и будут избегать нанесения ущерба отношениям, от которых во многом зависит стабильность в Азии, как и мир во всем мире.

Отношения с Японией

Важнейшими отношениями для Соединенных Штатов в Азии являются отношения с Японией. Япония является союзником; американские военные базы размещены на ее территории; у нее, несомненно, самая большая экономика в Азии, и она сохранит свои позиции в течение, по крайней мере, следующей четверти столетия. Она представляет собой страну с наследием культуры, которую Америка не в состоянии полностью уразуметь. Американские руководители рассматривают японскую демократию, как будто она является местным феноменом, как будто ее руководители руководствуются теми же самыми требованиями, как и руководители Америки, и как будто она постоянно нуждается в наставлениях, перемежаемых соответствующими заверениями. Американские экономисты ругают слабые места японской экономики, и, добавляя сложности своим американским критикам, японцы вплоть до настоящего времени упорно отказываются принимать настойчивые предписания американцев.

В том, что касается общей безопасности, Японии было предложено разделить бремя, опираясь на концепции, разработанные в Вашингтоне и переданные в Токио как общепринятая истина. Этот подход вызвал меньше открытых проблем в отношении американского доминирования, чем это было в Европе, потому что он служил японским целям молчаливо соглашаться с предложенным наращиванием военной мощи и возросшей стратегической ролью. Поскольку он дает возможность стране двигаться вперед к более активной международной роли и расширять свое стратегическое и политическое участие без того, чтобы вызвать на себя негодование по поводу проведения наступательной внешней политики. Стратегический диалог – даже в той степени, в какой он идет с Европой, – носит неустойчивый характер, частично по той причине, что в течение почти полувека после ее поражения во Второй мировой войне Япония сосредоточила свои усилия на экономическом возрождении, предоставив в основном Соединенным Штатам задачу проведения политики в области безопасности. Это происходит еще и

из-за японского национального стиля, требующего принятия решений, скорее, путем достижения консенсуса, чем через конфронтацию.

В культуре Японии нет привычки стремиться обмануть иностранцев – как это имеет место в китайской, – как бы окружить их своей яркой индивидуальностью так, что у них не остается выбора, кроме как согласиться на их требования. Институты носят своеобразный характер и имеют открытую метку «не для экспорта». Китай, находясь в центре континента, был вынужден защищать свою сущность и независимость путем манипулирования иностранцами вдоль своих границ и, при необходимости, усмирения их путем насильственного приобщения к китайской культуре. Островная Япония предпочла противоположный курс.

На протяжении 400 лет до того, как оказаться насильственно открытой коммодором Мэтью Перри в 1854 году, Япония изолировала себя от внешнего мира. Она выработала свою военную традицию в ходе феодальных разборок и построила свою внутреннюю структуру на чувстве гордости за собственную уникальность. Япония фактически так сильно уверовала в свою уникальность, что после прибытия Перри она не побоялась реорганизовать свои институты на западный манер, потому что была так уверена в том, что в любом случае сохранит свой особый характер.

На густонаселенном острове непозволительна никакая стратегическая или психологическая глубина из-за опасений внутреннего конфликта. Таким образом, веками японское общество развивало гибкие и изощренные формальности, которые позволяли смягчать разногласия и давали возможность появления решений на основе консенсуса без объявления победителей и проигравших. Это требовало четко выраженного чувства соподчиненности, при котором низшие сословия имели бы ощущение сопричастности как находящиеся под опекой вышестоящих, почти так, как семья опекает свое потомство. Даже в современный период различие между богатыми и бедными было гораздо меньше – или, по крайней мере, не так бросалось в глаза – в Японии, как это имеет место в любой другой промышленно развитой стране. И так было на протяжении всей японской истории.

Япония прошла от феодализма к сочетанию аспектов западноевропейской парламентской системы прусских военных

институтов и британской военно-морской практики, и все это объединено божественной фигурой императора. И иерархическое феодальное чувство настолько уникально, что оно было возведено в еще одну черту японской исключительности. После поражения в 1945 году Япония еще раз реорганизовала свои институты, сохранив их уникальный характер. Она восприняла парламентскую политическую систему и конституцию, большая часть которой была выработана в штаб-квартирах оккупационной армии, отвергая войну как политический инструмент. Япония смогла предпринять такие перемены, потому что японское чувство культурной идентичности было настолько сильным, что оно фактически преобразовало то, что могло бы стать революционным порывом в других странах в аспект обязательной преемственности японской культуры.

В силу этого сходство между японскими и западными политическими институтами, как правило, чисто поверхностное. Японские выборы с 1945 года, за одним коротким исключением, подтверждали победу правящей партии, и Либерально-демократическая партия (ЛДП) находилась у власти, за исключением одного короткого промежутка времени, почти 50 лет. Выборы определяют не назначение премьер-министра – как это делается в западных парламентских системах, – а относительное положение четырех или пяти фракций, на которые разделена правящая партия. Каждая из фракций возглавляется лидером, который, поднявшись до высокого положения по праву старшинства, контролирует голоса своей фракции и назначается руководителем фракции своим предшественником. Японские премьер-министры неизменно выходят из одного избранного круга – главы фракции или кандидата на пост, – и обычно его можно заранее предсказать за десятилетие до выбора, кроме редких случаев скандалов или неожиданной смерти, нарушающих порядок хода вещей.

В результате японскую внешнюю политику нельзя понять с точки зрения рассмотрения решений отдельных руководителей. Гораздо точнее рассматривать ее как семейный бизнес, который видит себя в соперничестве с миром обезличенных, потенциально враждебных конкурентов в своей сфере, рассматриваемых как бесконечно далеких и совершенно, вероятно, непостижимых.

Эта культурная пропасть выдает странный и подчас обескураживающий пример переговоров между японскими и американскими руководителями. Американский президент действует не только как глава правительства, но также и как глава государства. Имея верховную власть в исполнительной ветви, он, как ожидается, принимает решения, руководит подчиненными и при необходимости увольняет их. Японский премьер-министр выявляется в результате сложных переговоров, которые проводятся каждые два года среди разных фракций; на практике он подлежит переизбранию на установленный двухлетний срок только один раз (и в силу этого не может работать больше четырех лет). Парламентские выборы играют всего лишь вспомогательную роль в этом процессе. Премьер-министр почти без вариантов занимает уже свое место, когда они проводятся, за исключением потрясений, приводящих к смещению Либерально-демократической партии, и остается у власти после них. К очередным выборам он был смещен в результате внутренних процессов в ЛДП. Японские члены кабинета министров не могут быть уволены премьер-министром до тех пор, пока их фракция не согласится на это, не могут министры также осуществлять шаги, если их фракция решит выступить против них.

В силу этого японские руководители коренным образом отличаются от руководства западных демократий. Японская элита воспитывается так, чтобы она могла избегать прямой конфронтации, и испытывает дискомфорт по поводу методов действия, при помощи которых достигаются решения на основе личного принуждения. Линия поведения вырабатывается в ходе длительного процесса консультаций, предназначенных для того, чтобы не создавать впечатления, что победители отделяются от побежденных. Форма самой сути такого подхода была выработана когда-то в Вашингтоне. Высокая должность в Японии не означает права издавать приказы, и уж тем более не править на основе декретов; фактически она дает лишь право возглавлять процесс убеждения своих коллег.

Любой японский премьер-министр является заложником общенационального консенсуса, а не его творцом. Столкнувшись с американскими участниками переговоров, стремящимися поколебать его позицию при личном общении посредством настойчивого повторения каких-то доводов или путем личного обаяния, — как будто

провал переговоров был результатом отсутствия понимания, – японский руководитель прибегнет к завуалированным уверткам. Или, если его припрут к стенке, сошлется на обещание чего-то, что он не сможет выполнить, в надежде на то, что какой-то поворот событий выручит его. Частично такое поведение, разумеется, может также быть и преднамеренной стратегией, целью которой является сломить упорство американских партнеров по переговорам.

Встречи на высшем уровне между американскими президентами и японскими премьер-министрами с учетом этого очень часто заканчиваются разочарованием. Американский президент требует принятия решения – то есть волевого действия, которое должно быть применено к колеблющимся коллегам или сопротивляющейся бюрократии. А поскольку ни один нынешний японский премьер-министр не имеет – и никогда не имел – таких полномочий, любое неохотное согласие означает в лучшем случае обязательство предпринять усилие, чтобы кого-то убедить, но не отдать команду и приказать что-то. До тех пор, пока группа, имеющая отношение к достижению консенсуса (как правило, те, кто должен выполнять решение), не согласится с тем, что нет иной альтернативы, обещание не может быть выполнено. Единомыслие в деле достижения консенсуса достигается ценой внешней глухоты в отношении чувств и взглядов иностранцев и вялости в отношении скорости принятия решений.

Сравнительная культурная пропасть существует в экономической сфере. Необходимость японской структурной реформы лежала в основе американских экономических советов и давления на Японию на протяжении более десяти лет. Считается, что структурная реформа необходима для восстановления роста находящейся в стадии стагнации экономики, поскольку оживленная японская экономика, как предполагается, придаст импульс росту мировой экономики. Это американское миссионерское усилие подкреплено, как правило, безупречным экономическим опытом и компетенцией. Но совет не возымел никакого немедленного воздействия. Причина не может состоять в том, что японцы не понимают суть американского совета. Общество, продемонстрировавшее такую замечательную дисциплину и самоотверженность в деле преодоления своих кризисов на протяжении полутора столетий, вряд ли потерпит фиаско из-за

недостатка понимания. Если оно проигнорирует совет, то по той причине, что японские руководители не видят эту срочность потому, что они принимают решения отличающимися от американских темпами, или потому, что краткосрочное воздействие от принятия американского совета сильно выбивает из колеи уже установившихся культурных норм поведения.

Оказание помощи мировой экономике не является достаточно веским мотивом для того, чтобы Япония изменила свои методы хозяйствования или нарушала свое политическое единство, особенно с учетом того, что японский народ не считает себя бедным, какими бы ни были американские предупреждения. И действительно, американские нотации и давление могут вызвать чувство неуверенности в своей безопасности среди японцев, что заставляет их увеличивать свои сбережения, тем самым усиливая проблему недостаточного спроса, на которую жалуются экономисты (хотя верхний предел для холодильников и электроприборов в маленьких японских домах может играть какую-то роль). Если история и учит чему-нибудь, Япония станет двигаться только тогда, когда она почувствует давление, связанное с недостаточной конкуренцией, оказывающей непосредственное воздействие на ее население, но никак не до этого. Но даже в таком случае она будет действовать посредством достижения системы традиционного консенсуса, при помощи которого различные вовлеченные группы трансформируются в группу, а не по западному методу принятия решения, которое дается свыше главой исполнительной власти или законодательным органом.

Для главных преобразований в Японии – Реставрации Мэйдзи или индустриализации после Второй мировой войны – понадобилось 15 лет на раскачку, после чего система консенсуса претворила их в жизнь с невероятной скоростью. Вполне возможно, конечно, что японская система окостенела и больше не в состоянии приспособливаться. Следующие 10 лет покажут, смогло ли стареющее население и закостеневшая бюрократия помешать Японии заниматься тем, чем занимается весь новый мир, или похожа ли Япония на марафонца, скорость которого не может быть определена по мере его преодоления мили за милей, а только после завершения всей дистанции. Каким бы ни был результат, Япония останется в течение следующих десятков лет

экономически сильнейшей страной в Азии со значительным отрывом от остальных.

Понимание этих культурных вопросов становится более важным сегодня, потому что японо-американские политические отношения на грани резких перемен. Под воздействием поражения и опасностей холодной войны Япония приняла положение уютного гнездышка под защитой Соединенных Штатов и отказа от исторической опоры на собственные силы. Будучи решительным конкурентом в сфере экономики, Япония тем не менее подчинила свою внешнюю политику и политику в сфере безопасности Соединенным Штатам. Поскольку у Японии была только одна главная угроза ее безопасности – Советский Союз, – японские и американские точки зрения на безопасность оказывались параллельными друг другу.

Такой подход вряд ли сохранится. Южная Корея и Китай добиваются политического влияния, усиливают экономический потенциал и военную мощь. Северная Корея выходит на арену как значительный игрок в результате действий Сеула, Вашингтона и Пекина, по поводу которых с Японией не проводят консультаций накануне события, если ее вообще, по сути, информируют об этом. Наиболее сохранившаяся часть российской военной мощи расположена в Сибири. В сложившихся после холодной войны условиях японские разработчики стратегии будут сомневаться в том, что они могут всегда полагаться на Соединенные Штаты для того, чтобы рассматривать совокупное взаимодействие сил исключительно со своей точки зрения. Вашингтон станет это изо всех сил отрицать, и он будет весьма искренним в своих действиях. Однако заверения во многом утрачивают силу своей убедительности, когда каждая новая американская администрация начинает заявлять о пересмотре существующей политики, когда торговые споры нарастают и когда важные решения относительно Азии принимаются Вашингтоном в одностороннем порядке – зачастую под внутривнутриполитическим давлением. Совсем не случайно, что японский оборонный бюджет постепенно начинает наращиваться, что делает его вторым по величине в мире. В политической сфере Япония точно собирается вытребовать значительную степень свободы действия.

Масштабы японской автономии от американской внешней политики и курса в области безопасности и возможная природа этой

автономии будут зависеть от способности обеих стран вести более сбалансированный политико-стратегический диалог. Большое значение будут иметь возможности Японии увеличить свою свободу действия – постепенно или резко, – и станет ли она стремиться к такой автономии как к проявлению возродившегося национализма, либо она сформирует эту автономию как вклад в мировой порядок сотрудничества, как некую мудреную концепцию для общества, построенного на иерархической основе. Главной целью американской внешней политики должно стать вовлечение Японии в более широкие политические взаимоотношения *до того*, как ее военно-политическая мощь получит собственный импульс.

Это налагает на Соединенные Штаты два требования: продолжать участвовать в делах Азии – что проявляется в американском военном присутствии там, – и переформатировать японо-американский альянс. Без американского военного присутствия в Азии Япония будет все больше втягиваться в курс в области безопасности и во внешнюю политику, в основе которых будет лежать национальная мотивация. Когда Япония и Соединенные Штаты формулируют свои курсы во взаимодействии, наращивание Японией автономной военной мощи будет носить ограниченный характер и определяться стратегическим содержанием, а воздействие такого наращивания на остальную Азию будет гораздо менее тревожащим. В силу этого следует придать новые параметры двустороннему политическому диалогу и координации внешней политики, особенно в Азии.

Американские отношения с Китаем значительно скажутся на японо-американских отношениях. Для китайско-японских отношений весьма характерна двойственность с обеих сторон. До появления современной Японии в конце XIX века Китай не сталкивался ни с одним азиатским государством, которое было бы в состоянии соперничать с китайским господством в Азии. Китай в то время не волновало равновесие в Азии, поскольку он сам по себе был центром равновесия.

До объединения Китая Мао Цзэдуном современная Япония не сталкивалась ни с какой другой азиатской страной, к которой ей следовало бы относиться как к постоянному сопернику. Однако выход Китая на авансцену разбудил японские страхи, придавая совершенно новые импульсы в ее разработке линии поведения. В конце 1990-х

годов занимающий высокое положение японец объяснял мне, что стратегия Японии должна допускать две противоположные возможности: распад Китая в результате его неспособности воспользоваться последствиями модернизации и растущая мощь Китая, если модернизация пойдет успешно. И в том и в другом случае, судя по его аргументации, Япония должна начинать осуществлять задачу создания барьеров на пути возможных китайских гегемонистских притязаний, то есть не оставаться безучастным наблюдателем внутренней китайской катастрофы, которая непременно охватит другие державы. Важность, которую Япония придает этим целям, проявляется в примерах ее инвестирования в Азии. Капиталовложения идут по линии вокруг границ Китая от Тайваня до Вьетнама и до Узбекистана, по которым китайская мощь может сдерживаться или в пределах которых на него можно будет оказывать влияние в зависимости от обстоятельств. Такие рассуждения, вероятно, также сформировали решение Японии ссудить деньгами Юго-Восточную Азию во время финансового кризиса 1997 года, несмотря на свою собственную экономическую стагнацию.

Какая бы из этих возможностей ни возникла, Япония будет настаивать на поддержании отношений с Китаем такими темпами, при которых она смогла бы оказывать свое воздействие. С учетом тесных культурных связей с материком, у которого она позаимствовала многие из главных элементов своей собственной культуры, Япония будет выступать против того, чтобы какая-то другая страна, как бы тесно она ни была связана с Японией, ограничивала варианты ее действий в отношении Китая. Если американское противостояние с Китаем расценивается в Японии как вызванное по инициативе Соединенных Штатов, японо-американский альянс подвергнется серьезному испытанию. Япония постарается сделать все от нее зависящее, чтобы найти выход из создавшегося положения. Добрые отношения с Китаем – или, по крайней мере, отношения, в которых Америка не рассматривается в качестве причины кризиса, – является предпосылкой жизнеспособности японо-американского альянса.

Еще одной ключевой проблемой является политика в отношении Кореи. Не так уж много тем так чувствительны для Японии. Хорошо осознавая корейскую неприязнь по поводу длившейся 40 лет японской оккупации, японские руководители отлично понимают, что корейская

внешняя политика неизбежно направлена на недопущение возрождения японского доминирования в Северо-Восточной Азии. В то же самое время Япония считает важным для своей безопасности, чтобы Корея не была связана ни с одной другой крупной азиатской державой. Она также обеспокоена в связи с выдвижением Южной Кореи в качестве экономического конкурента, не говоря уже о ее все более напористой дипломатии и даже – хотя это редко признается – ее связях с Америкой.

Такова политика Японии двух дорожек. Она хочет, чтобы американские войска оставались в Корее в качестве ключевого элемента азиатского баланса сил. Тем более что в случае их вывода будет трудно объяснить в своей стране сохранение американских баз в Японии и тем самым создать совершенно новый набор проблем в сфере безопасности как для самой Японии, так и для остальной Азии. Но Япония также стремится сохранить и собственное влияние на Корейском полуострове. Она настроена противоречиво в отношении корейского объединения потому, что объединенная Корея неизбежно превратится в даже еще более уверенного в себе конкурента в политическом и экономическом плане (и, предположительно, станет базировать свою внешнюю политику на подозрениях относительно собственно японских мотивировок). Поэтому Япония помогает Северной Корее выжить экономически тем, что разрешает переводить туда денежные переводы от корейской диаспоры в Японии. Однако северокорейский ядерный и ракетный потенциал – вкупе с перспективой того, что, в случае объединения, он может быть добавлен к арсеналу объединенной Кореи, – действует как катализатор японского перевооружения. Это содействует и разработкам противоракетной обороны для Японии и сохранению возможности создания собственного ядерного оружия.

В 1993 году один журналист спросил премьер-министра Киити Миядзаву, сможет ли Япония согласиться и принять ядерный потенциал Северной Кореи. Он ответил в очень неаппетитном стиле одним коротким словом «нет». Что это означало? Что Япония начнет дипломатическое наступление? Что она могла бы предпринять ответные меры, а если так, то какого характера будут эти меры? Что она создаст свой собственный ядерный потенциал, если все остальное не сработает? Возможно, эти вопросы не получили еще ответа во

внутренних советах или в каких-то иных соглашениях с Соединенными Штатами. Однако совершенно ясно, что в соответствующее время ответы будут получены либо в контексте совместной стратегии Соединенных Штатов и Японии или самой Японией, решившей проложить свой собственный автономный курс.

Отношения с Кореей

Корея находилась в центре внимания азиатских кризисов последних ста лет. В 1904–1905 годах велась Русско-японская война по выяснению вопроса о том, какая страна будет контролировать Корею. В 1908 году Япония аннулировала независимость Кореи. После окончания японской оккупации в 1945 году Корея была разделена по 38-й параллели, когда Советы поставили Ким Ир Сена и создали то, что превратилось в самый репрессивный коммунистический режим в мире. В 1950 году этот режим развязал еще одну жестокую войну, в которой Соединенные Штаты и их южнокорейские союзники вместе с символическими войсками ООН не допустили коммунистического захвата Южной Кореи. С тех пор 38-я параллель стала самой бескомпромиссной разграничительной линией в мире – в идеологическом, политическом, военном и экономическом плане.

В последний год администрации Клинтона будущее Корейского полуострова неожиданно вышло на передний план. Южнокорейский президент Ким Дэ Чжун получил приглашение посетить Пхеньян, столицу Северной Кореи. Второй высокопоставленный северокорейский военный офицер был приглашен в Вашингтон, а государственный секретарь Мадлен Олбрайт нанесла ответный визит в Пхеньян.

Такие поразительные события не должны скрывать реальность, заключающуюся в том, что напряженность на Корейском полуострове отражает ряд сложных и взаимосвязанных вопросов, которые не решаются масштабными жестами. Речь тут идет о взаимосвязанных ролях Сеула и Пхеньяна, особенно ответственности каждого за процесс воссоединения (если таковой вообще пройдет). Имеются в виду также возможные сценарии трансформации собственно Северной Кореи. Учитывается роль заинтересованных внешних держав, включая Японию, Китай, Россию и Соединенные Штаты. Следует помнить о сохраняющемся присутствии американских войск в Южной Корее, имеющем глубокие последствия на будущее военно-политическое положение Соединенных Штатов в Азии, так как будущее американских баз в Японии в основном зависит от этого.

После появления Южной Кореи в результате разрухи корейской войны она постепенно преобразовалась в подлинную демократию и достигла порога превращения в передовую индустриальную страну, имеющую растущие возможности для конкуренции на мировых рынках. В это же время Север превратился в карикатурное сталинистское государство, став, пожалуй, самым стопроцентно полицейским государством в мире сегодня. Его экономика находится в хаосе; разница в уровне жизни между Севером и Югом не становится внутренней проблемой для северокорейского диктаторского режима только потому, что этот режим преуспел в изоляции своего населения от внешнего мира и что его различные службы безопасности входят в число самых жестоких и безжалостных в мире. Устаревшая промышленность Северной Кореи не способна конкурировать на мировых рынках, а ее сельское хозяйство разрушено до такой степени, что там почти постоянно повсюду голод, приводящий, по некоторым оценкам, к смерти десятков тысяч ежегодно и к истощению остального населения.

Выделяя беспрецедентную долю своего валового национального продукта на военные цели, Северная Корея создала огромные танковые войска и разместила большое количество артиллерии, способной поразить столицу Южной Кореи Сеул, нанести огромные разрушения и убить сотни тысяч людей без предупреждения. Она превратила производство ядерного оружия и ракет в успешный механизм международного шантажа. Северная Корея зарабатывает иностранную валюту, продавая ракеты странам, враждебным Соединенным Штатам, шантажируя Соединенные Штаты, Японию и Южную Корею, требуя для себя современные технологии под угрозой создания ядерного оружия или ракет большого радиуса действия.

Война не была долгосрочной целью, поскольку Северная Корея ее не выдержала бы, но смогла бы деморализовать Южную Корею и подорвать ее отношения с Соединенными Штатами путем обсуждения будущего Корейского полуострова напрямую с Вашингтоном. Если Северной Корее удастся выставить себя законным представителем корейских национальных интересов, Сеул будет устранен как американский прихвостень.

Какое-то время эта политика была небезуспешной. В 1994 году Соединенные Штаты провели отдельные переговоры с Северной

Кореей, на основе которых Япония и Южная Корея согласились построить два ядерных реактора на тяжелой воде для Северной Кореи, а Соединенные Штаты согласились поставлять нефть для электростанций в обмен на отсрочку (но не отказ от) своей ядерной программы^[5]. Хотя сделка была предложена как вклад в дело нераспространения, она, как представляется, возымела обратный эффект. Поскольку она как бы поощрила другие страны-изгои на начало своих ядерных разработок и чтобы получить такого же рода отступные.

Сделка, возможно, также ускорила другие аспекты проблемы северокорейского участия в распространении ядерного оружия, поскольку вскоре после этого Северная Корея под предлогом исследований космоса испытала пролетевшую над Японией ракету большой дальности. Это привело к новым переговорам, которые привели государственного секретаря Мадлен Олбрайт в Пхеньян с целью изучения цены прекращения этой программы. Отмененный визит президента Клинтона во время последнего месяца его пребывания на посту президента, который явно должен был бы идти по намеченному шаблону ядерной сделки: предложение так называемой научной ракетной технологии в обмен на отказ от программы, которую называют «военной», стало бы частью той политической платы.

Переговоры с Северной Кореей действительно привели к временной приостановке производства плутония Северной Кореей, однако ценой стало подразумеваться то, что будущее Кореи может решаться между Вашингтоном и Пхеньяном, исключая Сеул. Два события притормозили такое развитие событий. Первым стала смерть в 1994 году северокорейского диктатора Ким Ир Сена, что привело к сокращению пространства для маневра у Пхеньяна. Вторым стало избрание Ки Дэ Чжуна президентом Южной Кореи, что увеличило дипломатические возможности Сеула. Так называемая «политика солнечного сияния» Ким Дэ Чжуна, означающая поощрение экономического сотрудничества, воссоединение семей и другие обмены, восстановила баланс с Соединенными Штатами в контактах с Севером.

Однако такая политика не разрешила вопрос содержания этих контактов, так как, когда северокорейский правитель Ким Чен Ир

пригласил южнокорейского президента Ким Дэ Чжуна в Пхеньян летом 2000 года, все пути оказались открытыми. Хотя Ким Дэ Чжун получил несколько больше, чем обещания ответного визита Ким Чен Ира в Сеул и исключительно ограниченные возможности для воссоединения семей, внешний мир с беспричинной радостью приветствовал перемену в тоне Северной Кореи как предвестье новой эры. Второго по уровню северокорейского военного офицера тепло приветствовали в Овальном кабинете и принимали на официальном обеде в государственном департаменте^[6]. За этими вашингтонскими встречами через несколько недель последовал визит госсекретаря Мадлен Олбрайт в Пхеньян, где она присутствовала на массовом митинге по случаю 55-й годовщины создания Трудовой партии Кореи. Другие страны в своем стремлении не отстать предприняли все усилия, чтобы проложить дорогу в Пхеньян.

Коллективный ажиотаж в плане установления прямых связей с Пхеньяном возымел нелепое последствие, подтолкнув Ким Чен Ира к возврату к предыдущей политике изоляции Сеула, потому как он пришел к выводу о том, что ему больше не нужны прямые переговоры с Южной Кореей для решения своих внутренних проблем. В марте 2001 года главы правительств стран – членов Европейского союза объявили о дипломатической миссии по оказанию помощи в деле заполнения якобы возникшей пропасти, оставленной «бескомпромиссной политикой Америки», по словам шведского министра иностранных дел, страна которого председательствовала по ротации в ЕС. Им следовало бы задуматься, не ведут ли они, предприняв такой курс, как раз к противоположным результатам по сравнению с объявленными ими намерениями. Приведет ли дипломатический контакт, предпринятый ради самого контакта, самый жестокий коммунистический режим к политике примирения? Или Пхеньян соблазнится получить экономическую поддержку одной сменой тона и в случае успеха затем потеряет интерес к переговорам с Сеулом по вопросу объединения Кореи и Америки по ракетам?

Отсюда возникает необходимость тесной координации американской и южнокорейской стратегической линии. Ни Америка, ни Южная Корея – и менее всего Европейский союз – не могут хотеть, просто взяв более мягкий тон, поддержать систему управления Пхеньяна или поддержать его военный шантаж. Прогресс в

отношениях с Пхеньяном должен основываться на четких стандартах, какими измеряется прогресс. Во многом это похоже на то, что произошло между Соединенными Штатами и Федеративной Республикой Германией, когда процесс примирения между Восточной и Западной Германией, начатый в 1969 году, был успешно увязан с гарантиями статуса Берлина.

В их числе должны быть более полные обмены людьми, а не преимущественно символические контакты, которые сейчас разрешены. Сюда должно быть также включено уменьшение военных сил вдоль 38-й параллели, недвусмысленный отказ от ядерного оружия обеими сторонами. Следует отказаться от модели ядерной сделки в виде предложения так называемой научной технологии в обмен на так называемую военную технологию, поскольку такие технологии действительно являются технологиями двойного назначения. Они фактически поощряют государства-изгои выбирать курс на шантаж. В то же самое время Сеул и Вашингтон должны быть готовыми на тот случай, если Северная Корея предоставит подтверждение своему стремлению изменить свой статус государства-изгоя. В таком случае все будет зависеть от характера действия.

Американские администрации одна за другой твердо придерживались двух принципов: а именно, что американский союз с Южной Кореей является основой стабильности на Корейском полуострове и что основой улучшения в отношениях с Пхеньяном является прогресс в отношениях Северной Кореи с Югом на основе двусторонних переговоров.

В новой атмосфере в Корее самым главным интересом Соединенных Штатов остается поощрение Южной Кореи в ее игре главной роли в межкорейском диалоге и ни в коем случае не стремиться подменить ее собой. Пхеньян должен быть убежден в том, что дорога в Вашингтон проходит через Сеул и никак по-иному. Если эти приоритеты будут изменены, Южная Корея постепенно будет низведена до роли статиста. Северная Корея может получать необходимую ей экономическую помощь не из – или через – Южную Корею, а от иных внешних стран, мчащихся наперегонки за предпочтительным расположением Пхеньяна. Американское (или европейское) примирение с Пхеньяном, которому не будет предшествовать примирение двух Корей, фактически будет получено

за счет постепенного ужесточения позиции Пхеньяна в отношении Южной Кореи и деморализации в конечном счете Сеула – даже когда краткосрочные требования корейского избирательного цикла предполагают более быстрый курс.

Но американское уважительное отношение к Южной Корее в делах, влияющих на политические и экономические отношения и людские контакты с Северной Кореей, может принести длительный прогресс только в том случае, если Сеул продемонстрирует понимание глобальных обязательств Вашингтона. Руководство Южной Кореи не должно ни подрываться в качестве представителей, ратующих за передачу военной технологии или технологии двойного назначения Северу, ни нападать на такие американские военные программы, как противоракетная оборона.

При этом Америка не должна терять из виду тот факт, что Корея является местом пересечения интересов нескольких крупных держав. Ни Китай, ни Япония не жаждут скорейшего объединения Кореи – особенно в случае унаследования объединенной Кореей ядерной и ракетной технологии Северной Кореи. У обеих стран жива историческая память о вторжениях на их территории с корейской земли. Пекин озабочен влиянием корейского национализма на корейские меньшинства в Маньчжурии. Со своей стороны Япония позволила американские базы на своей территории большей частью с целью отстаивания статус-кво в Корее, и она опасается, что объединенная Корея могла бы стремиться мобилизовать свою общественность призывами к вековым антипатиям в отношении Японии. Таким образом, Китай и Япония ратуют за взвешенный ход корейской дипломатии – причем не обязательно в поддержку режима в Пхеньяне.

В результате всех этих причин и мотивов Вашингтону следует сохранять тесный контакт по вопросу о будущем Кореи со всеми заинтересованными сторонами, особенно с Японией, но также и с Китаем и Россией. Ни один сосед Кореи не выиграет от военных беспорядков на полуострове, даже если есть различия в подходе к вопросу о характере и темпах желаемого развития событий. Никто не хочет неожиданностей в результате внезапных прорывов. Важным началом стало бы сотрудничество между четырьмя державами, наиболее заинтересованными в будущем Кореи, чтобы покончить с

тактикой шантажа Пхеньяна, когда речь идет об оружии массового поражения. Поскольку, какими бы ни были их разногласия, ни одна из заинтересованных держав не может пожелать оказаться втянутой в конфликт из-за распространения, которого можно бы избежать совместными усилиями.

Консультации также необходимы еще и потому, что возможны иные результаты, чем продолжение репрессивного пхеньянского режима или его крах. Страны, испытывающие проблемы в связи с корейским объединением, вполне могли бы подготовиться к поддержке более сдержанного правительства в Пхеньяне, выступая за сохранение его отчужденности от Сеула. Однако в реальном мире подобных возможностей много не бывает. Любое демократическое правительство в Северной Корее будет стремиться к объединению. Любое авторитарное правительство повторит существующие дилеммы. В итоге не будет никаких сил больше удерживать Корею разделенной действиями внешних сил, как это доказал пример Германии.

Конечно, северокорейский режим может рухнуть, как это случилось с Восточной Германией, потому что Ким Чен Ир теряет контроль над ходом событий. Во многих отношениях это, вероятно, кошмар для Сеула. Быстрый процесс объединения для Кореи уменьшит колоссальные проблемы, которые переживала Германия десятилетиями. Соотношение численности населения Западной и Восточной Германий составляло три к одному; в Корее оно приблизительно два к одному. Соотношение ВВП на душу населения в Германии было приблизительно два к одному; соотношение в Корее приближается к 10:1, означая, что экономическая проблема объединения Кореи намного страшнее, чем в Германии.

На этом этапе четыре внешние державы – Соединенные Штаты, Россия, Япония и Китай – должны будут, пока обе Кореи занимаются урегулированием внутренних проблем, обсудить международный статус Кореи, то есть сделать то, что предшествовало объединению Германии.

Что же касается Соединенных Штатов, то у них нет причин выступать против корейского объединения, и есть масса аргументов в поддержку. Но для Америки на карту поставлено гораздо больше, чем будущее Кореи, так как будущее Азии будет во многом зависеть от

того, что произойдет с американскими войсками, которые сейчас размещены вдоль 38-й параллели.

В то время как южнокорейский президент Ким Дэ Чжун цитирует Ким Чен Ира, выступающего в поддержку продолжающегося присутствия американских войск, независимо от того, что произойдет на межкорейских переговорах, это не является гарантией, на которой может строиться долгосрочная политика. Не будет будущее американских войск в Корее зависеть от исключительно руководителей двух Корей. Если бы напряженность существенно ослабла, присутствие американских войск могло бы стать весьма противоречивым фактором в самой Южной Корее, независимо от пожеланий действующего президента. В свою очередь, с уходом этих войск будущее американских баз в Японии стало бы проблематичным. А если американские войска покинут окраины Азии, возникнет совершенно новая ситуация в области безопасности и, что важнее всего, в политике на всем континенте. Случись такое, даже позитивное развитие ситуации на Корейском полуострове может привести к поиску самостоятельной оборонной политики в Сеуле и Токио и росту национализма в Японии, Китае и Корее. Соединенные Штаты могут оказаться не в состоянии остановить такое развитие событий, но они не должны скатываться к этому из-за занятости сугубо тактическими вопросами и сиюминутными горячими темами.

Отношения с Китаем: исторический контекст

В начале работы новой американской администрации два направления научной мысли доминировали на американских дебатах.

Точка зрения администрации Клинтона была подытожена в лозунгах «вовлеченность» и «стратегическое партнерство». Основываясь на вильсоновской предпосылке о том, что мир, состоящий из демократий, не может содержать в себе врагов – множество форм контактов в торговле, по вопросам окружающей среды, науки и техники, как считается, укрепляет силы, выступающие за международное сотрудничество и внутренний плюрализм.

Противоположная точка зрения указывает на Китай как на морально ущербного неизбежного противника, на данный момент имея в виду Тайвань, а в конечном счете всю западную часть Тихого океана и со временем весь глобальный баланс сил. Согласно мнению этой научной школы, Соединенные Штаты в силу этого должны относиться к Китаю не как к стратегическому партнеру, а так, как они действовали в отношении Советского Союза во время холодной войны. То есть как к сопернику и к вызову, сокращая торговлю, где это возможно, до нестратегических видов продукции, создавая союзы азиатских стран для сдерживания Китая или, если это не получается, усиливая Японию, чтобы она могла помогать Америке делить бремя обороны в Азии и сдерживания Китая. Сторонники этой точки зрения предпочитают рассматривать Тайвань как независимую страну и военный форпост, а фактически отбрасывают политику «одного Китая», на которой базировались китайско-американские отношения со времени установления дипломатических контактов в 1971 году.

Главный вопрос, на который должна ответить новая администрация себе самой, выглядит таким образом: отвечают ли и тот и другой подходы современным потребностям Америки. Подход администрации Клинтона не затрагивал геополитическую проблему отношений с Китаем. Но одно дело отвергать стратегическое партнерство, которого никогда и не было; и совсем другое – относиться к Китаю как к постоянному противнику. Условия в Азии не идентичны тем, что существовали во время холодной войны. Тогда единственный идеологический противник угрожал интересам всех стран Западной

Европы, с надеждой рассчитывавших на американскую помощь. В Азии для сдерживания крупных китайских провокаций Соединенным Штатам придется действовать в одиночку при проведении политики сдерживания и на протяжении неопределенного периода времени.

До тех пор, пока их собственное выживание не подвергается прямой и однозначной угрозе, азиатские страны не будут готовы присоединиться к крестовому походу, который объединил бы их вместе, как это было со странами в Европе, против единственной угрозы. Азиатский вариант политики сдерживания 1980-х годов получит не так уж много сторонников, если таковые вообще найдутся, за исключением, пожалуй, Вьетнама; тем самым история будет истолкована превратно. Более всего вероятно, что это приведет к тому, что азиатские страны отвернутся от Соединенных Штатов. Возможности Америки влиять на Японию уменьшатся. Корея превратится в пороховую бочку. Страны с претензиями или территориальными притязаниями почувствуют новые возможности для себя. Европейские союзники Америки охотно войдут в политический и экономический вакуум. Политика, рассматривающая Китай как врага, преимущественно в силу того, что его экономика растет, а его идеология неприемлема, кончится изоляцией Соединенных Штатов.

Безусловно, в американских национальных интересах оказывать противодействие усилию *любой* державы, направленному на то, чтобы доминировать в Азии, – и в крайнем случае Соединенным Штатам следует быть готовыми сделать это без союзников. Однако мудрая американская политика постаралась бы не допустить такого исхода. Ей было бы лучше формировать отношения сотрудничества со всеми значительными странами Азии для того, чтобы держать открытой возможность совместного действия, если обстоятельства того потребуют. Но этой политике следовало бы также стараться довести до сведения Китая тот факт, что противодействие гегемонии идет в сочетании с предпочтением конструктивных отношений и что Америка будет поощрять, а не препятствовать участию Китая в стабильном международном порядке. Конфронтация с Китаем должна быть последним средством, а не стратегическим выбором.

Непригодность обеих преобладающих научных теорий стала ясна благодаря инциденту с разведывательным самолетом, который в

апреле 2001 года приземлился на китайской территории, где его команда находилась под арестом в течение 11 дней. Перспективы «вовлеченности» были разбиты реалиями китайской внутренней политики. Однако идеологические интерпретации данной проблемы не дали никакого ориентира также и для администрации Буша. И все потому, что китайская линия поведения формировалась в основном благодаря идеям национализма XIX века, а не идеями марксизма того же столетия. Дальняя разведка из-за пределов территориальных границ, не противореча международному праву, является вызовом традиционному пониманию суверенитета, основанному на предпосылке нерушимости границ и сейчас мало что значащему в условиях современных технологий. Все это было замешено на китайской мании восприятия всего через призму колониального поведения. Именно поэтому Америке был брошен вызов не от идеологической части китайского общества, коммунистической партии, а, по общему мнению, от студентов и военных.

Важно упорядочить это сочетание побудительных мотивов, если мы хотим проанализировать взаимосвязь этого инцидента с будущим китайско-американских отношений. Китайское поведение формировалось преимущественно при помощи попытки проложить курс так, чтобы избежать мелей китайской внутренней политики, когда речь идет о правительстве, идеологическая составная часть в работе которого находится в упадке и которому предстоит решение вопроса преемственности через два года. Проблема для американской внешней политики заключается в том, как вести себя с китайским национализмом, не разжигая его, оставаясь твердой, когда он прибегает к угрозам. Проблема для китайского руководства состоит в том, как научиться оценивать ограничительные действия американских ценностей и общественного мнения.

Те, кто настроен фаталистически, часто сравнивают возвышение Китая с возвышением Германии в XIX веке, которое в конечном счете привело к Первой мировой войне. Однако в той войне не было ничего предопределенного. В анналах истории она отмечена прежде всего как результат плохой работы государственных деятелей, просчетов, которые привели к таким непоправимым тратам, которые намного превышают предвидимые выгоды для всех заинтересованных сторон. Кто из государственных деятелей, вступивших в войну в 1914 году, не

воспользовался бы шансом переиграть свое решение, когда они несколько лет спустя посмотрели на случившееся и увидели ту катастрофу, которую они принесли своим обществам, европейской цивилизации и долгосрочным перспективам всего мира?

Конечно, право выбора не принадлежит исключительно Соединенным Штатам. Перед лицом гегемонии в Азии, каким бы ни был этот режим, Америка выступила бы против, как она сделала это в отношении гегемонии со стороны Японии во время Второй мировой войны и Советского Союза во время холодной войны. Но в такой же мере, когда выбор зависит от американского поступка, этот шаг следует делать с большой осторожностью. Проблему не получится решить ничего не значащими спорами по поводу термина, которым следует характеризовать китайско-американские отношения. Нельзя этот вопрос решать и внутренними требованиями бюджетных баталлий.

Определение национального интереса, когда мы говорим о Китае, осложнено большими культурными различиями между китайским и американским подходами к внешней политике и переменам в международном окружении, произошедшим со времени первого приезда американских эмиссаров в Пекин в 1971 году. Американские руководители подчеркивают личную добрую волю и личное отношение. За продолжительную историю длиной в пять тысячелетий Китай был свидетелем подъемов и трагедий, чтобы зависеть от доброй воли отдельных персонажей, которые в историческом плане представляют собой явление временное. Соединенные Штаты, имеющие национальный опыт двухсот лет, оказались в состоянии преодолеть свои проблемы путем сочетания идеализма, силы воли, организованности и благодаря благоприятному географическому положению. У Китая было много великих достижений, составляющих его славу, однако он часто сталкивался с проблемами, которые можно было преодолеть только благодаря способности к выживанию. Подход Китая к внешней политике носит оттенок скепсиса и благоразумия. Для Америки характерен оптимизм и миссионерство. Чувство времени у Китая отбивает совершенно иной, чем у Америки, ритм. Когда американца просят назвать какое-то историческое событие, он имеет в виду конкретный день календаря. Когда китаец описывает событие, он описывает его в рамках той или иной династии. А из 14 императорских

династий десять длились каждая больше, чем вся история Соединенных Штатов.

Американцы размышляют в терминах конкретных решений конкретных проблем. Китайцы думают в терминах стадий в процессе, не имеющем точной кульминации. Американцы считают, что международные споры возникают либо из-за недопонимания, либо из-за злого умысла. Первое лечится методом убеждения – порой достаточно настойчивым, – а для последнего хорошим средством является поражение или уничтожение злодея. Китайский подход не носит персонифицированный характер, он терпелив и бесстрашен; Срединное царство испытывает ужас от того, что оно может оказаться в роли просящего. Там, где Вашингтон прибегает к честности и доброй воле в качестве смягчающих средств в международных отношениях, Пекин полагает, что государственные мужи проделали домашнюю работу и поймут тонкости окольных путей; поэтому настойчивость рассматривается как слабость, а хорошие личные отношения сами по себе не считаются смазочным средством в серьезном диалоге. Для китайцев американцы представляются странноватыми и в некотором роде легкомысленными.

Частично по причине трудностей, испытывавшихся обеими сторонами в понимании культуры друг друга и норм поведения, они редко добивались успеха в установлении прочного баланса в китайско-американских отношениях в течение какого-то длительного периода времени. В начале 1900-х годов на подход Америки к Китаю сильно повлияли миссионеры и торговцы, которым, по большому счету, было не до унижений, испытываемых китайским обществом из-за колониального гнета европейских держав. В 1930-е годы во время Второй мировой войны Китай был идеализирован как жертва японской агрессии и героический демократический союзник. После коммунистической победы в гражданской войне Китай трансформировался в сознании американской общественности в олицетворение идеологической и стратегической враждебности. В результате сочетания таких факторов, как маоистская воинственная идеология, интервенция Китая в корейской войне, американская неприязнь к внутренним институтам Пекина и ввод американского Седьмого флота в Тайваньский пролив, наступил период длиной почти в четверть века, во время которого две страны не имели

дипломатических отношений и у них было мало контактов какого-либо рода.

После восстановления дипломатических контактов в 1971 году пять американских администраций обеих партий продолжали проводить поддерживаемую со стороны обеих партий политику, в основе которой лежало китайско-американское сотрудничество. И только в 1990-е годы идея конфронтации между двумя странами возникла вновь, угрожая вернуть отношения к напряженности почти полувековой давности. На данном этапе отступление с целью выявления такого развития событий может помочь определению природы существующих предпочтительных вариантов.

В 1971 и 1972 годах президент Ричард Никсон и председатель Мао Цзэдун восстановили дипломатические контакты, и не потому, что американская и коммунистическая идеологии стали более совместимыми, а благодаря их соответствующим геополитическим потребностям. Во время начального периода возобновившихся контактов распространялось много невинного вздора о том, как, дескать, «неестественно» было отчуждение между американским и китайским народами. Как будто бы сближение между ними заполнило какую-то подспудную эмоциональную потребность с обеих сторон. В жизни все было гораздо прозаичнее. Китай за всю свою долгую историю практически не имел опыта контактов с другими обществами на основе равенства. На протяжении большей части истории он доминировал в регионе; в XIX веке и в первой половине XX века он подвергался унижению со стороны империалистических держав. До этого он чувствовал себя очень уверенно, когда был в состоянии оставаться в стороне и не самоустраниться, будучи культурой, уникальность которой ставила его вне досягаемости извне, – и вплоть до 1500 года он также был самой передовой нацией в науке и технике. Для Китая не было ничего противоестественного быть в стороне от Соединенных Штатов.

Нельзя также сказать, что в 1971 году имела место широкая общественная поддержка требования в Соединенных Штатах относительно открытия Китая. Если и было в этом плане какое-то общественное давление, то исходило оно не из геополитики, а из общей идеи того, что «хорошие отношения» – это то, что надо и должно быть, и что холодная война должна быть закончена, лучше

всего путем преодоления враждебности в виде некоего психологического проявления.

Обе страны свело вместе осознание их руководителями общей угрозы. Китайские руководители обратили внимание на грандиозное наращивание советской военной мощи вдоль своих границ, включая ядерные ракеты и 40 современных боевых дивизий, – свыше одного миллиона человек. К 1969 году Китаю стало очевидно, что марксистская теория не только не защитила его от советского военного давления, но предоставила предлог для этого, поскольку недавно провозглашенная доктрина Брежнева утверждала наличие особого права у Кремля использовать военную силу в рамках коммунистического мира с целью обеспечения его единства.

Для Соединенных Штатов возможность совпала с необходимостью. Под воздействием вьетнамской войны Соединенные Штаты – или, чтобы быть более точным, Ричард Никсон – осознали роль, которую мог бы сыграть Китай в установлении нового баланса сил в Азии. В геополитических терминах имели место мощные причины для сближения с Китаем в противовес Советскому Союзу – для того, чтобы либо сдерживать его, либо побудить его начать серьезные переговоры. Появилась возможность изолировать Ханой и тем самым подстегнуть окончание вьетнамской войны. Сохранялась уверенность в себе в условиях болезненного ухода Америки из Индокитая. А в итоге представилась возможность продемонстрировать неослабевающий потенциал Америки в деле конструирования международной обстановки, которая становилась многополярной.

Новые связи между Китаем и Соединенными Штатами процветали до тех пор, пока обе стороны были в состоянии концентрироваться на общей цели сопротивления тому, что их совместные коммунисты описывали как «гегемонию». Проще говоря, это означало выступление против советских попыток разрушить глобальный или азиатский баланс сил и подразумевавшуюся договоренность относительно соответствующей стратегии, направленной на достижение этой цели.

Даже тогда различные истории и геополитические ситуации двух сторон становились причиной расхождений по тактическим вопросам. Пекин, находясь под прямой угрозой, ратовал за решительную конфронтацию с Москвой. Вашингтон перед лицом союзников и своенравного общественного мнения, требовавшего неперемennого

учета, делал упор на тактике, которая давала бы Москве возможность урегулировать или снять с себя бремя ответственности за конфронтацию. Китай с подозрением относился к любым переговорам между Вашингтоном и Москвой, открыто выражая озабоченность тем, что появление прогресса подорвет готовность Запада противостоять Советскому Союзу. Он, безусловно, опасался, что дело могло дойти до какой-то неопределенной американо-советской договоренности в ущерб Китаю, хотя бы только тем, что Советскому Союзу будет позволено направить свое внимание на Азию. Со своей стороны Пекин стремился соревноваться с Москвой в развивающемся мире, пытаясь заинтересовать радикальные движения, и это часто становилось причиной его поддержки лидеров или дел, которые вряд ли были в числе приветствуемых Америкой.

Ослабление исполнительной власти в Соединенных Штатах из-за «уотергейтского скандала» и его последствий поубавили меры доверия в Пекине к способности Америки оказывать сопротивление советскому давлению и его льстивым речам, а это осложняло способность Америки лавировать в сложных перипетиях отношений в рамках «треугольника» Вашингтон – Москва – Пекин. Проблема для Соединенных Штатов состояла в том, чтобы обеспечивать себе как можно больше вариантов, чем их могло бы быть у любого из участника этого «треугольника». Это заставляло Соединенные Штаты оставаться в более близких отношениях как с Москвой, так и с Пекином, чем они были друг с другом, с креном в сторону Пекина, поскольку именно Советский Союз представлял собой более непосредственную и намного более мощную угрозу.

Несмотря на всю сложность, это балансирование велось успешно на протяжении 20 лет пятью президентами от обеих партий – небывалое двухпартийное достижение. Некоторые из президентов оправдывали политику «треугольника» на вполне очевидной концептуальной основе, другие подходили к каждому конкретному вопросу в более прагматичной манере. Несмотря на различия была достигнута небывалая координация стратегических курсов и в целом политики. Китайско-американские встречи на высоком уровне редко затрагивали технические повседневные вопросы (в те времена было мало, если вообще таковые имели место, коммерческих контактов); большая часть диалога представляла собой обмен оценками,

прогнозами и стратегиями долгосрочного глобального и геополитического характера.

Консенсус между двумя партиями был нарушен двумя событиями. Первым стал крах коммунизма, начавшийся с революций в Восточной Европе в 1989 году и завершившийся двумя годами позже развалом Советского Союза. Вторым событием было кровавое подавление студентов на площади Тяньаньмэнь. Крах в Москве разрушил общий страх, в то время как внутренние беспорядки в Пекине подорвали внутреннюю американскую поддержку политики, основанной на общих целях. Правые антикоммунисты, всегда недовольные тесными связями с коммунистической страной, стали относиться к пекинскому правительству как к новому злу, которое следует искоренить. А американские левые, всегда недовольные политикой, базирующейся на геополитических интересах, вернулись к своему особому отношению к правам человека и продвижению демократии как главным приоритетам в американской внешней политике.

События на площади Тяньаньмэнь носили более сложный характер, чем просто антикоммунистическое восстание. Для них было три причины. Во-первых, восстание студентов, в основе которого лежали западные принципы демократии; во-вторых, восстание рабочих, настаивавших на устранении или по крайней мере уменьшении несправедливостей, злоупотреблений и неурядиц, вызванных экономической реформой, и, наконец, внутренняя борьба в самой коммунистической партии по поводу преимущественно последствий реформы экономики.

Для Дэн Сяопина, который правил Китаем в то время и на протяжении десятилетия до событий и которого поносили западные СМИ, тяньаньмэньское восстание явилось, по иронии судьбы, возвратом к старому. Мао отправил его в тюрьму на десять лет как «идущего по капиталистическому пути». И, как представляется, история называет его реформатором, направившим Китай на путь модернизации. Благодаря реформам Дэна, начатым в 1979 году, десятки тысяч китайских студентов были отправлены в западные страны, где они столкнулись с ценностями, за которые пролили кровь на площади Тяньаньмэнь. Дэн ликвидировал сельскохозяйственные коммуны и добился того, что Китай почти полностью обеспечивал себя продовольствием. Он индустриализировал мрачный, серый,

запуганный Китай периода «культурной революции», сделав акцент на производстве потребительских товаров.

Дэн и его соратники не могли предвидеть одного – или думали, что они смогут избежать этого, – политических последствий преодоления экономической стагнации маоистского Китая, ставшего жертвой неизбежных болезней зрелого коммунизма. Его стимулы порождали стагнацию и душили инициативу. При централизованном планировании экономики основной капитал и сфера услуг распределяются бюрократическими решениями. В течение какого-то времени установленные в административном порядке цены теряют свою связь с издержками. Пока система управляется как полицейское государство, система ценообразования становится средством извлечения ресурсов из населения. Однако, как только террор ослабевает, цены превращаются в денежные субсидии и в средство завоевания поддержки коммунистической партии. В итоге все, начиная с продовольствия и кончая жильем, субсидируется без каких-либо критериев эффективности и превращается в конечном счете в препятствие для повышения уровня жизни.

Наделение бесконтрольной властью бюрократии ведет к коррупции. Рабочие места, образование и большая часть льгот зависят от той или иной степени личных отношений. Один из исторических парадоксов состоит в том, что коммунизм, утверждающий, что он является предвестником бесклассового будущего, в итоге создает привилегированный класс, сравнимый с традиционным феодализмом.

Когда Дэн и его соратники решились сломать эту тенденцию, приняв рыночную экономику и децентрализовав принятие решений, они объединили – на начальной стадии реформы – проблемы центрального планирования с проблемами свободного рынка. Попытка сделать так, чтобы цены отражали реальные затраты, ведет к росту цен, по крайней мере в краткосрочном плане. Инфляционный всплеск стал одним из спусковых механизмов беспорядков.

Поворот в сторону рыночной экономики фактически высветил возможности для коррупции, по крайней мере на начальной стадии. А поскольку уменьшающийся, но все еще большой государственный сектор сосуществовал с растущей рыночной экономикой, то в итоге появились два вида цен. Бессовестные чиновники и предприниматели оказались, таким образом, в положении, вынуждающем перекладывать

основные фонды и товары из одного сектора в другой для получения личной выгоды. Короче, начало реформы может – и в Китае так и случилось – привести к краткосрочным нестыковкам среди отдельных групп населения и стать причиной недовольства.

Вполне вероятно, что Дэн Сяопин был слишком смелым в своих экономических реформах и, несомненно, слишком осторожным в политических реформах, которые его курс сделал неизбежными, – по иронии судьбы, противоположную ошибку совершил его современник Михаил Горбачев. Его задача была тем более трудной, что многие в коммунистической элите занимали двойственную позицию. В большинстве стран, переживавших аналогичного рода экономические трансформации, прогрессивные управленцы на низком уровне должны преодолевать сопротивление со стороны более консервативного старшего руководства. В Китае произошло противоположное. Упор высшего руководства на материальных стимулах и рыночных силах претворялся в жизнь исполнителями, не имевшими опыта выполнения таких мер и не испытывавших энтузиазма в отношении процесса реформ. Дэну пришлось в силу этого сражаться на два фронта: против коррупции, которую вызвала реформа, и против остатков маоистов, настаивавших на своем варианте коммунистической экономики. Выиграв бой на экономическом фронте, он довольствовался продолжающимся коммунистическим доминированием в политической области. Дэн предпочел смириться с парадоксальностью ситуации, настаивая на политической стабильности ради возможности завершения социально-экономической революции. По его мнению, он боролся против хаоса, а не против демократии. «Я остаюсь реформатором, – сказал мне Дэн через полгода после подавления Тяньаньмэньского восстания, – но если бы была утрачена стабильность, то для ее восстановления понадобилась бы жизнь целого поколения».

Я обрисовал обстоятельства вокруг волнений на площади Тяньаньмэнь потому, что они обозначили поворотный момент, во время которого многие стали воспринимать Китай как идеологического и политического противника. На деле же они выросли из дилемм реформы, как, впрочем, и из коммунистической идеологии. Над ними полностью довлели соображения китайской

внутренней политики, и они не представляли философию, предназначенную для применения где-либо еще³⁰.

Но какими бы ни были мотивы Дэна, жестокость подавления на площади Тяньаньмэнь, свидетелем которой по телевидению был весь мир, заклеила Китай как репрессивный режим. Это совпало с периодом (начиная с середины 1970-х годов) возросшего внимания к правам человека в промышленно развитых демократиях, и особенно в Соединенных Штатах, где вопрос о правах человека был в центре внимания, и он быстро стал главной темой американских отношений с Китаем. Все остальные вопросы были подчинены озабоченности внутренней структурой Китая и оказались под его воздействием, потому что разногласия, которые до этого времени считались нормальным побочным продуктом отношений между великими державами, теперь оказались, в представлении многих участников американских общественных дискуссий, конфликтами с тоталитарным злом.

Одновременно военная модернизация Китая, которая откладывалась в первое десятилетие реформ Дэн Сяопина, привлекла растущее внимание. Китайские действия все больше интерпретировались через призму геополитических и идеологических замыслов в отношении своих соседей. Последовал целый цикл сбывающихся пророчеств, в немалой степени усиленный периодически проявляющейся тяжеловесной китайской тактикой.

Во время пребывания у власти администраций Джорджа Г. У. Буша и Клинтона политико-философская основа конструктивных китайско-американских отношений постепенно становилась слабее. Президент Буш, который в середине 1970-х годов до установления дипломатических отношений работал главой миссии связи Соединенных Штатов в Пекине, стремился поддерживать отношения в более или менее ровном состоянии даже после событий на площади Тяньаньмэнь. Билл Клинтон начал свой первый срок президентства с риторики, согласно которой улучшение ситуации с правами человека в Китае обуславливало состояние китайско-американских связей даже в экономической сфере. К 1995 году его администрация, однако, вернулась к форме регулярного диалога, установленного его предшественниками, и это даже оправдывалось лозунгами, все более напоминавшими вильсоновскую тему.

В то время как администрация Клинтона укрепила экономические отношения с Китаем, поддержав членство Китая во Всемирной торговой организации и нормальные торговые отношения между Соединенными Штатами и Китаем, она никогда не могла подвести базу в виду убедительного геополитического довода. Применяя к китайской политике свои домашние заготовки сочетания целей критики с утверждениями о том, что она знает способы достижения этих целей, администрация Клинтона объявила о политике «вовлеченности». Она заявляла, что добьется того, что Китай воспримет американское понимание прав человека и внутреннего управления, умножив количество контактов во всех областях, а особенно в области торговли.

Во время второго срока пребывания у власти Клинтона лозунг о вовлеченности был повышен до уровня «стратегического партнерства». А это подразумевало некую форму глобального сотрудничества – предложение, оказавшееся с политической точки зрения противоречивым и по существу пустым в условиях продолжающихся кризисов и отсутствия какого-либо долговременного политического диалога. (К примеру, за время девятидневного визита президента Клинтона в Китай в июне 1998 года было выделено только четыре часа на обсуждения на высшем уровне – а на самом деле и того меньше, учитывая время на перевод).

В результате к концу пребывания у власти администрации Клинтона китайская политика оставалась заложницей внутренней политики. Отсутствовало определение национального интереса, который придает отношениям какое-то геополитическое содержание. Вопросы торговли и других проблем современности, таких как защита окружающей среды, наркотики, недостаточно для того, чтобы определить направление или преодолеть смесь сотрудничества, подозрительности, взаимного недопонимания и стагнации, характеризующих нынешнее состояние китайско-американских отношений на рубеже столетий. Такое потенциально легковоспламеняющееся сочетание нельзя оставлять в его нынешнем виде, если мы хотим видеть стабильность в Азии и мир во всем мире.

Отношения с Китаем: стратегический контекст

Стоило ли Соединенным Штатам использовать все имеющиеся в их распоряжении средства, чтобы сдерживать как можно более длительное время появление Китая как крупной державы? Или им следовало бы попытаться внедрить азиатскую структуру, открытую для сотрудничества со всеми государствами, структуру, основанную не на предположении о присущей какой-то стране агрессивности, а достаточно гибкой, чтобы сопротивляться гегемонистским устремлениям любой страны?

Имеется в виду, что эти вопросы применимы в той или иной степени к любой части мира, при этом они особенно применимы к отношениям между самыми мощными индустриальными нациями и самыми многонаселенными нациями. У Китая самая долгая непрерываемая история из всех стран мира, и она управляется последним крупным правительством, которое называет себя коммунистическим. Это государство, обладающее величайшим потенциалом в плане превращения в какое-то время в новом столетии в соперника Соединенных Штатов – хотя, на мой взгляд, не в первой его четверти.

Ответ на эти вопросы разрешит не какие-то теоретические споры, а определит параметры мира в XXI веке. И у этого мира мало общего с миром времен холодной войны. Советская идеология отстаивала свой универсальный характер, и каждый советский руководитель до прихода Михаила Горбачева объявлял о победе коммунизма в мировом масштабе как конечной цели. Советская армия оккупировала Восточную Европу. Доктрина Брежнева подтверждала советскую решимость поддерживать сохранение власти коммунистических партий, если потребуется, при помощи силы, и Советский Союз вмешался военной силой в Венгрии и Чехословакии, угрожал сделать то же самое в Польше и – косвенно – в Китае. Китайское коммунистическое руководство не проводит такой политики за рубежом и не делает таких заявлений мирового масштаба; у него нет прислужников на побегушках в виде всемирной сети коммунистических партий или радикальных организаций, заявляющих о своей преданности Пекину. Китай также не создает проблем внутренним структурам других стран по идеологическим соображениям.

Именно национализм, а не коммунизм может привести к конфронтации с Соединенными Штатами, и притом не по вопросу о глобальной гегемонии, а по поводу Тайваня. В течение первых двух десятиков лет своего правления законность Китайской коммунистической партии основывалась на том, что она объединила страну и изгнала колонизаторов (японских и западных). На протяжении двух десятилетий после катастрофы «культурной революции» законность пребывания партии у власти базировалась на ее способности обеспечить поразительный экономический прогресс (который имел непредусмотренный эффект ослабления политической монополии). Теперь, когда была установлена и растет социалистическая рыночная экономика, правящая группа может впасть в искушение оправдать свои притязания на монопольную власть национализмом. По мере их вызревания эти притязания могут разжечь вопрос будущего Тайваня, однако это необязательно должно вылиться в достижение гегемонии в Азии.

Внешняя политика Китая носит терпеливый и долгосрочный характер. Геополитический вызов, каким его видят в Пекине, по всей видимости, представляется не как завоевание соседних стран, а недопущение их какого-то объединения против Китая. И уж меньше всего в интересах руководства Китая провоцировать Соединенные Штаты, самую далекую от Китая страну, которая исторически никогда не угрожала единству и целостности Китая. Безусловно, в китайских открытых заявлениях зачастую подвергаются критике американские военные союзы в Азии, придавая убедительность той точке зрения, что целью Китая в долгосрочной перспективе является подрыв американской роли и присутствия в этом регионе. И все же не следует принимать как должное китайскую добрую волю или постоянные мирные намерения, чтобы прийти к выводу о том, что осторожные китайские руководители не станут так легкомысленно рисковать, идя на конфронтацию с доминирующей в военном отношении державой мира на данной стадии развития Китая. К тому же современный Китай многое поставил на международную экономическую систему – больше, чем когда-либо ставил Советский Союз, – получая мощные стимулы для себя, чтобы подвергать угрозе статус-кво в Азии.

Конфликт с Соединенными Штатами даст возможность всем странам по обширным границам с Китаем попытаться удовлетворить

свои собственные амбиции и притязания. Гораздо более благоразумным курсом для Китая стал бы путь по осуществлению главного принципа собственного традиционного искусства управлять государством – сражаться далеко расположенных варваров с теми, кто находится рядом. В этом смысле Соединенным Штатам прописана роль скорее геополитической подпорки для Китая – даже некоей подушки безопасности, – нежели естественного противника. В общем и целом – и несмотря на какие-то взлеты и падения, преимущественно из-за Тайваня, – этот принцип был фактически движителем китайской политики.

Некоторые проекции следует учитывать с точки зрения способности китайского военного потенциала бросить прямой вызов Соединенным Штатам. Советский Союз обладал около 2500 стратегическими средствами доставки, многие с разделяющимися боеголовками высокой точности. Массированный удар по Соединенным Штатам технически мог быть осуществим и в стратегическом плане вполне вероятен (хотя и никогда не был таковым). Китайские стратегические войска с их примерно 30 жидкотопливными ракетами с неразделяющейся боеголовкой, которым потребуются часы для запуска, не представляют собой средство для наступательных операций. И когда в течение следующих десятилетий китайцы создадут ракеты с разделяющимися боеголовками для большего количества твердотопливных ракет, американская противоракетная оборона послужит для дела сохранения баланса.

Что касается китайских сухопутных войск, то они способны защитить свою страну на основе стратегии взятия измором, которая, однако, не годится для непрерывных наступательных действий против крупного противника. И по своим окраинам Китай вынужден заниматься ситуацией стратегического характера, гораздо более сложной, чем та, с которой сталкивался Советский Союз в Европе. Советский Союз угрожал слабым соседям, которые были не в состоянии сопротивляться советским сухопутным войскам, как в одиночку, так и в каких-то группировках. У Китая довольно мощные в военном отношении соседи, включая Индию, Вьетнам, Японию, Россию и две Кореи, с каждой из которых будет трудно справиться один на один и еще сложнее, если они будут организованы в какие-то группы. По меньшей мере это требует от Китая проведения

дипломатии, которая не ведет к угрозе всем своим соседям одновременно.

Несомненно, по мере развития Китая того, что он называет всеобъемлющей национальной мощью, его военная мощь станет более значительной проблемой. Однако на обозримые десятилетия Соединенные Штаты обладают дипломатическими, экономическими и военными преимуществами, позволяющими им формировать будущее без того, чтобы прибегать к конфронтации с Китаем.

Вопрос не в том, стоит ли противодействовать китайским попыткам доминировать в Азии. Если они будут иметь место, им следует противодействовать. Но пока еще возможности не созрели, в чем смысл стратегии конфронтации, стоит ли ее проводить лишь из любви к искусству? Какова должна быть стратегическая цель? Каким образом Америка выигрывает, развивая отношения с Китаем по аналогии с временами холодной войны, если Пекин не дает Соединенным Штатам иного выбора? До какой степени Америка одинока в своем стремлении замедлить рост Китая перед лицом почти полной уверенности в том, что такая политика не получит какой-либо значительной международной поддержки? Благоразумное американское руководство должно балансировать между риском разжигания китайского национализма и выгодами от краткосрочных видов давления. Даже предположив, что новая холодная война неизбежна, – предположение, которое я не разделяю, – мудрая американская политика должна бы стараться переложить ответственность за конфликт на Пекин, чтобы не допустить изоляции Америки.

Если Китай сохранит завязки на внутренние дела, он непременно станет крупной державой и, как таковой, получит огромную возможность бросить вызов Соединенным Штатам. Но он будет не один: Индия, Бразилия и Россия имеют возможности, подобные китайским, и в некоторых отношениях сталкиваются с менее устрашающими препятствиями. Должны ли Соединенные Штаты ставить свою безопасность в зависимость от предупреждения появления любой иной крупной державы? Такое поведение превратит их в мирового жандарма и в конечном счете повернет другие страны против них самих. А это истощит ресурсы Америки и нарушит психологическое равновесие, если постоянные вмешательства и всякие

крестовые походы станут определяющей характеристикой американской внешней политики – эту тему я намерен обсудить в заключительной главе.

Политика в отношении Китая должна быть очищена от известных лозунгов. Вопрос не в том, как обозначить отношения, суть состоит в придаваемом им содержании. Отношения сотрудничества не являются привилегией, которую одно государство предоставляет другому. Они в общих интересах обеих стран. Имеется предостаточно проблем, испытывающих серьезность и той и другой стороны. Постоянный диалог по таким вопросам, как будущее Кореи, распространение ядерного оружия и ракетной технологии, может стать испытанием перспектив стабильных отношений. А потом, существует целый комплекс проблем нового времени: окружающая среда, культурные и научные обмены, среди многих прочих. Постоянный диалог необходим как самое лучшее средство для создания более стабильного мира или как минимум для демонстрации американскому народу и американским союзникам того, почему он невозможен.

Тайвань и Китай

При нормальных обстоятельствах многие из этих вопросов, вносящих сумятицу в китайско-американские отношения, будут прояснены с течением времени. Конечные намерения Китая станут очевидными, а постоянная американская политика будет развиваться, набираясь опыта и терпения. Однако всегда подспудно существует один джокер, который может оказать воздействие либо на Пекин, либо на Вашингтон: это будущее Тайваня. Это предмет внутреннего давления в материковом Китае, как, впрочем, и в Соединенных Штатах, и зависит он больше всего от процесса, имеющего свои собственные движущие силы.

Тайвань, являющийся частью Китая с XVII века, был аннексирован Японией в 1895 году в попытке, которая, как оказалось, стала первым шагом на пути завоевания материкового Китая. Остров был возвращен Китаю победившими во Второй мировой войне союзниками в 1945 году после того, как президент Франклин Рузвельт объявил его частью Китая в 1943 году. В 1949 году, после победы коммунистов на материке Чан Кайши ушел на Тайвань и превратил его в место пребывания гомиьдановского правительства, которое объявило о том, что представляет весь Китай, и которое, до восстановления дипломатических отношений с материковым Китаем в 1979 году, было признано Соединенными Штатами как правительство всего Китая. После начала корейской войны в 1950 году президент Трумэн разместил Седьмой флот в Тайваньском проливе, тем самым не дав возможности коммунистического захвата острова и косвенно сделав Соединенные Штаты стороной в китайской гражданской войне.

К тому времени Тайвань превратился в высшей степени символическую проблему для многих американцев. Такое отношение стало результатом репутации, заработанной гомиьдановцами в их упорной войне сопротивления японскому империализму во время Второй мировой войны. Остров стал символом так называемого китайского лобби, которое было возмущено победой коммунистов в китайской гражданской войне и полно решимости не допустить их окончательной победы путем захвата Тайваня. Многие – включая тех из нас, кто стоял у истоков открытия Китая, – питали огромную

симпатию к усилиям китайцев на Тайване по созданию конструктивной и демократической основы автономного существования. В Соединенных Штатах всегда существовало широкое единство мнений по вопросу противодействия силовому возврату Тайваня Китаю.

Но этот вопрос также глубоко символичен и для Пекина. С Тайваня началось расчленение Китая – первая провинция, которая была аннексирована колонизаторами. Воссоединение острова с материком рассматривается даже китайцами, которые не разделяют взгляды правящей партии, как «священный национальный долг», выполнение которого может быть отложено по практическим или тактическим соображениям, но от которого никогда нельзя отречься.

На протяжении первых нескольких лет после восстановления дипломатических контактов с Пекином этот вопрос никак не проявлялся. Вопрос о том, какое правительство признавали Соединенные Штаты «на самом деле» – Пекин или Тайбэй, – был отложен в долгий ящик в Шанхайском коммюнике 1972 года. Соединенные Штаты «признают», что китайцы по обе стороны Тайваньского пролива считают, что есть только один Китай, и они не будут оспаривать это утверждение. С 1972 года каждый американский президент подтверждал приверженность Америки политике «одного Китая» и отказ от политики «двух Китаев» или «одного Китая и одного Тайваня». Самое подробное подтверждение такой политики заключалось в совместном коммюнике с Пекином 1982 года во время администрации Рейгана, которое было подтверждено президентом Клинтонем, когда он посетил Китай в конце июня 1998 года. С 1972 года каждый американский президент также подтверждал свою неизменную озабоченность по поводу мирного урегулирования проблемы – эвфемизм борьбы с применением силы, – как это было сделано в Акте об отношениях с Тайванем 1979 года, который закрепил этот принцип в виде американского закона.

В такой ситуации Тайвань добился процветания, стал демократией и принимал участие в международных форумах, не требующих межгосударственных отношений. В то же самое время Соединенные Штаты пошли дальше и в 1979 году признали Пекин в качестве законного правительства Китая, как это сделало широкое большинство правительств в мире, – многие из них задолго до Соединенных

Штатов. Однако, в отличие от других стран, Соединенные Штаты поставляли острову также большое количество военной техники оборонительного назначения, давая возможность Тайваню оставаться свободным от политического контроля со стороны того, что в то же самое время признавалось в качестве законного правительства всего Китая, включая и Тайвань.

Настаивая на конечной цели объединения как священном принципе, Китай тем не менее в разных ситуациях выказывал свою готовность отложить достижение окончательного решения вопроса в интересах своих отношений с другими странами, особенно с Соединенными Штатами, при условии, что Тайвань не заявит официально о своем суверенитете. (В ноябре 1973 года Мао сказал мне, что Китай может ждать 100 лет^{31.}) Соединенные Штаты, в свою очередь, подтверждая свое неприятие применению силы каждой администрацией от обеих партий, начиная с 1971 года поступали так неизменно в рамках политики «одного Китая».

Такая негласная сделка стала трещать по швам в 1995 году, когда президенту Тайваня Ли Дэньхуэю была выдана виза на посещение Корнельского университета. Это случилось после того как государственный секретарь Уоррен Кристофер заверил китайского министра иностранных дел в том, что существующая политика непризнания Тайваня как суверенного государства остается в силе и запрет на визиты высокопоставленных руководителей Тайваня не будет снят. Китайцы прореагировали тем, что начали военные учения и запуски ракет в Тайваньском проливе – ракеты, однако, не несли боеголовок. Соединенные Штаты ответили тем, что направили ударное соединение двух авианосцев в качестве предупреждения. Кризис утих, но китайско-американские отношения никогда после этого полностью не восстановились. С тех пор Тайвань избрал нового президента, партийная платформа которого, как правило, призывала к независимости, а Китай несколько притормозил, намекая, что применит силу только в случае официального объявления Тайванем своей независимости.

Чувствительный вопрос о Тайване подпадает под категорию проблем – подобно вопросу о будущем Палестины, – не дающих определенного решения на данный момент. Провал саммита по Ближнему Востоку в Кемп-Дэвиде в 2000 году, завершившегося

военной конфронтацией, показывает, что даже усилия, предпринятые с благими намерениями с целью достижения окончательного результата, к которому вовлеченные стороны не готовы, могут – а по сути, даже должны – приводить к взрыву.

Вызов заключается в том, как жить с проблемой, которую следовало бы сделать менее острой, но которая пока еще не дает возможности достичь окончательной договоренности. Природа проблем вполне очевидна, и все более очевидным становится необходимость установления самоограничения на все стороны. Если Соединенные Штаты откажутся от принципа «одного Китая», впервые утвержденного Рузвельтом в 1943 году и подтвержденного всеми шестью американскими президентами, начиная с Никсона, военная конфронтация возможна. Если Китай попытается обострить проблему военным путем, вполне естественно, что Америка выступит против. Если Тайвань откажется от сдержанности и нарушит молчаливую договоренность, сохранившую мир в Тайваньском проливе на десятилетия, либо действуя дома, либо умело лоббируя в Вашингтоне, это развяжет конфликт, последствия которого невозможно предсказать, но которые вряд ли пойдут на пользу Тайваню в долгосрочном плане.

Все вовлеченные стороны заинтересованы в том, чтобы не доводить дело до точки кипения. Соединенным Штатам следует сопротивляться внутреннему давлению в пользу отказа от принципа «одного Китая». Группы, оказывающие давление с целью смены политики путем ряда, казалось бы, незначительных видоизменений, должны понимать, что может произойти взрыв, потому что любой шаг в последовательной цепочке шагов, который был в пределах допустимости, может точно так же оказаться зашедшим далеко шагом. Нужно серьезное усилие для того, чтобы найти способ улучшения конфронтационной атмосферы. Признаки сдержанности и гибкости со стороны Пекина следует должным образом оценивать как конструктивные – такие, как заявление заместителя премьера Цянь Цичэня о том, что Тайвань не будет больше рассматриваться как отступническая провинция Китайской Народной Республики, его будут считать одной из двух составных (и, предположительно, равных) частей одного Китая. Эта идея вкупе с ранее упомянутым Китаем намеком на то, что он не применит силу для достижения объединения,

кроме случая официального объявления независимости Тайванем, заслуживает внимательного изучения.

Одновременно, даже несмотря на то, что Китай отвергает предложение о том, что Соединенные Штаты имеют право вмешаться в будущее Тайваня, он должен учитывать серьезность, с какой один за другим президенты подтверждали озабоченность Америки по поводу мирного разрешения проблемы. В этом они выражают не только личное предпочтение, но и подавляющую точку зрения американского общественного мнения. Каким бы ни была законная правомочность этих заявлений в китайских глазах, Пекин должен проявить осторожность, чтобы из-за просчетов в политике не соскользнуть на тропу конфронтации с Соединенными Штатами со всеми вытекающими последствиями.

Значительный объем ответственности в проявлении сдержанности в равной мере падает на руководство Тайваня. Некоторые из их сторонников действуют так, будто нагнетание напряженности между Вашингтоном и Пекином и лоббирование мер в конгрессе и правительстве, подразумевающие де-факто политику «двух Китаев», в интересах Тайваня. Они проявляют хитрость, придумывая меры, которые представляются в пределах нормы для американцев, но которые вполне могут возбудить Пекин. Такая стратегия не дальновидна, потому что существующие рамки в большей степени в интересах Тайваня. Поскольку главным сдерживающим фактором в тайваньской политике Китая всегда была ставка Китая на отношения с Соединенными Штатами. Если бы Тайвань получил официальное американское признание независимого статуса, чего, как представляется, добиваются некоторые из его представителей и сторонников, это чревато риском военной конфронтации и гарантирует политический кризис, который разделит бы Азию и превратит бы Тайвань в источник напряженности, а тайваньскую проблему в глобальную проблему. В такой ситуации Тайвань стал бы более, а не менее уязвимым.

Индия

На протяжении практически всего периода холодной войны Индия была сторонним наблюдателем в американской политике в Азии. Эту реальность символизировал тот факт, что государственный департамент включил ее в Бюро ближневосточных дел, а не в Бюро по делам Восточной Азии. И действительно, Индия смотрит по трем направлениям одновременно, глядя на север, где сталкивается с Китаем и Россией, на запад, где она участвует в страстях и соперничестве на Ближнем Востоке, и на восток, где она граничит с огромным населением и обширными экономическими ресурсами Юго-Восточной Азии.

За время этого периода отношения Америки с Индией страдали от того же самого разрыва в культуре, отмеченного в некоторых ее отношениях с другими азиатскими странами. В случае с Индией поначалу это кажется необъяснимо, потому что на первый взгляд, как представляется, есть все причины для достижения отличного взаимопонимания между двумя странами. Индия является демократией, до сего времени остающейся пока лучше всего действующей и поистине свободной системой из всех стран, получивших независимость после Второй мировой войны. Правящая группа отлично владеет английским. Индийский чиновничий аппарат, хотя и излишне забюрократизированный и подверженный влиянию социалистических идеологий, усвоенных в Лондонской школе экономики, является одним из самых эффективно работающих в развивающемся мире. Почти все ее руководители обучались в западных университетах. И все же у американцев в прошлом имели место большие проблемы с установлением тесных контактов с учетом того стиля, с каким индийские руководители подходят к внешней политике.

Имея на границах на юге Индийский океан, на севере – возвышающиеся Гималаи, на западе – не менее внушительные горы Гиндукуш, а на востоке – болота и реки Бенгалии, Индия существовала тысячелетия как нечто совершенно иное. Ее многоязыкое население является свидетелем волн завоевателей, которые спускались к ним по горным проходам, приходили из

соседних пустынь, а иногда и приплывали с океана. Ханьцы, монголы, греки, персы, афганцы, португальцы и даже бритты устанавливали империи и затем исчезали, оставляя после себя массы людей, ведущих свой собственный образ жизни.

В отличие от общин Северо-Восточной Азии с их длительными историями национального существования, Индия появилась в ее нынешнем виде только в конце британского правления в 1947 году. На протяжении столетий она проявляла удивительное искусство сохранения своей самобытности, не имея преимуществ в виде существования в качестве индийского государства. В то время как Китай имел свои собственные политические институты, которые постепенно приобщали к китайской культуре своих завоевателей вплоть до того, что они становились неотличимыми от китайского народа, Индия сохраняла свой особенный характер не путем вовлечения в свой состав иностранцев, а путем отделения от них. Индийское общество могло склониться перед силой, но оно сохранялось в результате того, что никакая чужеродная культура не могла в него проникнуть.

Как и на Ближнем Востоке, в Индии зародились великие религии. И все же в отличие от ислама или христианства, индуизм – это религия долготерпения, а не личного спасения. Взамен спасения она предлагает милосердие неотвратимой судьбы. Она не принимает новообращенных; человек либо рожден индусом, либо навсегда лишен утешения в этой религии. Гарантированное положение, которое она передает через кастовую систему, настолько широко распространено, что низшие касты предпочитают сохранять свой статус в индуизме, чем избегать судьбы, перейдя в другую доступную, делающую всех равными, религию, такую, как ислам или христианство. Иностранцы не получают никакого статуса в индуистском обществе, что закрывает его наглухо в условиях иностранного правления.

Индия оказалась объединенной в нынешних размерах, потому что Великобритания дала этому субконтиненту, имевшему до того религиозное, культурное и географическое выражение, гомогенную структуру правления, администрации и права. Она создала индийское государство на основе западных либеральных принципов демократии и государственности. Она также обременила Индию проблемой ее мусульманского населения, около 100 миллионов оставалось в Индии

после создания Пакистана во время раздела. Для Индии рождение Пакистана было проблемой не только потому, что раздел сделал чужими территории, которые индийские руководители считали частью своей отчизны, но также и потому, что предположение о том, что мусульмане не смогут жить спокойно в Индии, расценивается как мина замедленного действия, грозящая постоянными внутренними междоусобицами. По этой причине военный союз Соединенных Штатов с Пакистаном во время 1950-х и 1960-х годов, хотя и направленный против Советского Союза и Китая, наносил вред американско-индийским отношениям во времена холодной войны.

Однако главная причина отчужденности для Индии в период холодной войны лежала гораздо глубже. Индия пережила века, сочетая замкнутость своей культуры с чрезвычайным психологическим умением общения с иностранцами. Пассивное сопротивление Мохандаса Ганди британскому правлению отражало чрезвычайные моральные качества махатмы, высоко духовного человека. Это был также самый эффективный способ борьбы с имперской властью, обращающий ценности британского общества в XX веке против него самого. Во время холодной войны Индия объявила себя нейтральным моральным арбитром мировых дел, и многие американские интеллектуалы признавали, что Индия в данном случае следовала более высоким моральным стандартам, чем сверхдержавы. Однако главная мотивировка отказа Индии от того, что она характеризовала как силовую политику холодной войны, состояла в том, что у нее отсутствовал национальный интерес в проблемах спора. Ради свободы, к примеру, Берлина Индия не пойдет на риск вражды с Советским Союзом, который находится всего в нескольких сотнях километров и которому она не хотела давать повода присоединиться к Пакистану. Не хотела она также рисковать, вызвав враждебность мусульманского мира, если бы стала на сторону демократического Израиля. Более того, во время самой радикальной антизападной фазы периода пребывания у власти Гамалея Абделя Насера Джавахарлал Неру был верным другом Египта. Во время вьетнамской войны Индия не посчитала тоталитарную природу ханойского режима препятствием для оказания громогласной политической поддержки. Индийские руководители твердо сохраняли связи с радикальными течениями в развивающемся мире. И они правильно посчитали, что у них достаточно друзей в

либеральных и интеллектуальных кругах Соединенных Штатов, чтобы удерживать американский гнев в приемлемых границах.

Фактически поведение Индии во время холодной войны не очень-то отличалось от поведения Соединенных Штатов в десятилетия периода становления государства. Как и отцы-основатели, руководители Индии из династии Неру считали, что они лучше всего защитят свою молодую страну, не принимая участия в спорах, не влияющих на ее жизненно важные интересы. И вновь, как и Соединенные Штаты, Индия не применяла свой отказ от силы на регион, который непосредственно воздействовал на интересы ее безопасности. Что бы ни заявляли Соединенные Штаты в XIX веке относительно европейской силовой политики, они не отказались от применения силы против Мексики или в Карибском бассейне. Не колебалась и Индия в отношении применения силы в Сиккиме, Гоа, в Шри-Ланке, Бангладеш и Непале. Индия также на протяжении по крайней мере 25 лет работала над программой ядерных вооружений, завершившейся испытаниями оружия в 1998 году.

Когда президент Клинтон посетил Индию с визитом в 1999 году, он с некоторой высокопарностью говорил о связях, вытекающих из общих демократических условий, даже читая нотации своим хозяевам относительно тщетности их работы над программой ядерных вооружений. Ни одно из предложений не могло составить основу новых взаимоотношений. Индия не собиралась ни проводить вильсоновскую политику, ни отказаться от программы создания ядерного оружия.

Лучше всего понять индийскую внешнюю политику можно по аналогии с той, которая проводилась тогда, когда страной управляла Великобритания. И эта политика была фактически сформулирована в Калькутте (первом местоположении правительства), а затем, после 1934 года, велась из Дели. Она основывала индийскую безопасность на превосходстве военно-морских сил в Индийском океане, на дружественных или, по меньшей мере, не угрожающих режимах в районе от Сингапура до Адена и на невраждебном режиме на Хайберском проходе на перевале в Гималаях. На севере Англия настаивала на соблюдении линии Макмагона, проведенной на некотором расстоянии от исторических границ между Китаем и Индостаном. Императорский Китай никогда не признавал эту

демаркацию, но был слишком слаб, чтобы ее оспаривать. Коммунистический Китай восстановил традиционную границу и воевал с этой целью в 1962 году. В настоящее время эта проблема не разрешена.

В том, что касается «дуги» между Сингапуром и Аденом, то американские и индийские интересы идут вполне параллельно. Ни та, ни другая страна не хочет видеть доминирования фундаменталистского ислама в этом регионе, хотя побудительные причины такого их подхода и отличаются. Исходя из своей внутренней политики, Индия больше озабочена афганским фундаментализмом, чем иранским, и гораздо сильнее обеспокоена саудовской финансовой поддержкой мусульманского фундаментализма, чем непримиримостью Саддама. Индия, по крайней мере из тактических соображений, позиционирует себя в качестве возможного посредника между Соединенными Штатами и радикалами Персидского залива. В этом могут быть свои прелести, пока существует четкое понимание пределов допустимого.

То же самое относится и к региону между Индией и Сингапуром. Там по мере роста мощи Китая и чрезмерной напористости Японии, судя по всему, возможно возникновение «треугольного» соперничества (или, по мере укрепления мощи Индонезии, «четырёхугольного»). Главный американский интерес состоит в том, чтобы не допустить гегемонии какого-либо участника; это классическая проблема дипломатии равновесия сил. Таким образом, условия для тесного сотрудничества имеются – при условии, если Индию не занесет в результате растущей военной силы, а Соединенные Штаты будут в состоянии сформулировать политику равновесия в регионе.

На севере в Гималаях у Соединенных Штатов нет никаких национальных интересов, которые позволяли бы им втягиваться в пограничный спор между Китаем и Индией, до тех пор, пока ни одна из сторон не будет пытаться добиться своих целей силой. Этот вопрос не из серии тех, ради которых Америке стоило бы рисковать своими отношениями с каждой из этих стран. Это классический случай необходимости понимания пределов американских интересов.

Взаимоотношения между Китаем и Индией влияют на Соединенные Штаты только в том случае, если любое из этих государств будет пытаться доминировать над другим. Америке следует

избегать высказывания своих возражений по поводу индийской ядерной программы на совместных форумах с Китаем, как это случилось во время пребывания у власти администрации Клинтона, потому что нельзя, чтобы предполагалось ядерное опекуновство над Индостаном. Но и не в интересах Америки соглашаться с тем, что Индия оправдывает свою ядерную программу необходимостью сдерживания Китая.

Индийская программа ядерного оружия фактически стала главным пунктом разногласий между Индией и Соединенными Штатами за последние два года работы администрации Клинтона. Первоначальная американская реакция на индийские ядерные испытания была крайне эмоциональной. Президент Клинтон сказал по этому поводу следующее:

«Считать, что вы должны продемонстрировать свое величие поведением, которое напоминает самые плохие события на рубеже между XX и XXI веками, когда все пытаются оставить позади ядерный век, это просто-напросто неправильно. И им совершенно не нужно все это для обеспечения своей безопасности»³².

Любой анализ следует начинать с понимания того, что ядерное соперничество на полуострове имеет давнюю историю. Индия провела свое первое ядерное испытание в 1974 году. Китай испытал свое первое ядерное оружие в 1964 году. В 1976 году, будучи государственным секретарем, я не смог разубедить Пакистан не начинать свою ядерную программу. Таким образом, ядерное испытание служит нам напоминанием о том, что, несмотря на мантры о глобализации, существуют геополитические реалии, которые стоят выше модных грез об универсальности.

Индия и Пакистан испытывают ядерное оружие, потому что, живя, как они, в тесном соседстве, они не будут рисковать своим выживанием в угоду проповедям, идущим от стран, основывающих свою собственную безопасность на ядерном оружии. Хотя у Соединенных Штатов есть все основания добиваться целей нераспространения, премьер-министры Индии и Пакистана имеют все основания стремиться к цели обладания своим собственным ядерным оружием. Американская политика в силу этого должна уйти от оказания давления на Индию и Пакистан с тем, чтобы они отказались от своих программ создания ядерного оружия, и стараться сделать их

партнерами по режиму самоограничения в вопросах о ядерном оружии и в деле ослабления политической напряженности в Южной Азии.

У стран есть по меньшей мере три причины реализации программ создания ядерного оружия:

- Желание быть мировой державой, основанное на вере в то, что страна, неспособная защитить себя от всякого вида всевозможных опасностей, не может быть мировой державой. Такая страна обретет ядерное оружие, а также будет стремиться получить возможность достигать любого потенциального противника. Заботясь о сохранении своего особого статуса, эти государства, как представляется, менее всего будут заниматься распространением, кроме случаев, как с Россией, вызванных падением дисциплины. Они также менее всего уязвимы с точки зрения санкций, потому что другие мировые державы ценят их сотрудничество по другим вопросам. Индия входит в эту категорию.

- Государства, которые полагают, что им угрожают их соседи с большим населением или с более мощными ресурсами, могут определить в ядерном оружии средство, в котором будут видеть неприемлемые риски или сдерживающий фактор, когда речь идет об угрозах для их существования. Этот случай особенно подходит к ситуации, когда сильный сосед обладает еще и ядерным оружием. Такие государства можно удержать от создания ядерных вооружений только при помощи надежной гарантии от существующих ядерных держав, каковую вряд ли можно будет дать, и еще меньше вероятность того, что в эту гарантию поверят. Израиль и Пакистан входят в число таких стран.

- Страны, решительно настроенные на разрушение баланса сил в своих регионах и видящие в ядерном оружии средство, с помощью которого можно запугать своих соседей и помешать интервенции извне. В эту категорию входят Ирак, Северная Корея и другие так называемые страны-изгои.

Таким образом, далеко до достижения всеобщего согласия относительно того, чтобы «оставить позади ядерный век». Отвергшие ядерное оружие страны в основном находятся в Латинской Америке и Африке или в южной части Тихого океана, вне пределов досягаемости

крупных ядерных держав и не имеющих значимых конфликтов с ними или друг с другом. Однако во взрывоопасных регионах Южной и Северо-Восточной Азии, на Ближнем Востоке и в Персидском заливе преобладает противоположная тенденция.

Соединенным Штатам следует предпринять все возможное, чтобы не допустить распространения технологии создания ядерного оружия. Но коли распространение уже случилось, не стоит сражаться с ветряными мельницами. Америке следует увязать нераспространение с другими целями и сделать отличие между странами, чья активность не представляет угрозы американским интересам или миру в мире, и теми, которые занимаются программами создания ядерного оружия для того, чтобы нарушить баланс сил. Надо видеть также разницу между странами, которые будут готовы присоединиться к режиму нераспространения, и теми, кто либо равнодушно относится, либо поддерживает распространение. Индии и Пакистану следует обратить внимание на то, чтобы не произошло распространения либо ядерной, либо ракетной технологии. Они также должны продемонстрировать, что ими предпринимаются всевозможные усилия для ослабления напряженности между ними самими. Второй целью должна стать активнейшая дипломатия, как по политическим вопросам, так и по контролю над вооружениями, оказывающая влияние на субконтинент, включая защиту способности нанесения ответного удара и недопущение случайностей. Но у Соединенных Штатов есть и другие общие интересы с Индией, которые не должны подвергаться угрозе из-за излишнего подчеркивания ядерной проблемы.

Проблема в том, чтобы не оспаривать вновь и вновь то, что дебатировалось десятилетиями, а дать стимул для укрепления основы новых индийско-американских отношений. Поскольку в условиях мира после холодной войны тесное сотрудничество между двумя странами оказывается в их взаимных и базовых интересах.

Куда мы стартуем отсюда?

Азиатская политика Америки должна бы освободиться от красивых лозунгов и начать действовать на основе некоторых из следующих принципов действия:

1. Национальные интересы Америки в Азии состоят в том, чтобы не допустить доминирования над континентом какой-то одной державы, особенно враждебной; подключить азиатские страны к делу внесения своего вклада во всеобщее глобальное процветание; смягчить внутриазиатские конфликты. Все эти интересы лучше всего претворяются в жизнь путем предоставления возможностей для развития конструктивных отношений со всеми этими странами, без объявления кого-либо из них естественным противником, до тех пор, пока чьи-то действия не оставляют нам иного выбора.

2. Для Соединенных Штатов самым лучшим способом защитить Азию от *любой* гегемонистской угрозы является упор на поддержание превосходящей всех военной силы и проведение внешней политики, учитывающей национальные цели тех крупных азиатских стран, ориентиры которых совпадают с их собственными. Военная защита азиатского баланса сил предполагает, что азиатские страны будут поддерживать эту защиту баланса, а обеспечение этого потребует гораздо более сложных политических усилий, чем это имело место в Европе.

3. Союз с Японией остается краеугольным камнем азиатской политики Америки. Особое внимание должно быть уделено тому, чтобы добиться понимания со стороны руководства Японии того, что у Соединенных Штатов нет более важных отношений в Азии и что Япония имеет главный голос при формировании американской политики. Доступ к энергетике должен непременно стать предметом главной озабоченности и, возможно, элементом соревновательности. Эти вопросы должны быть всегда в повестке дня любого диалога.

4. Аналогичный по интенсивности диалог необходимо вести с Индией, особенно в отношении региона от Сингапура до Адена. Интерес Америки носит преимущественно геополитический характер; Индия в такой же степени озабочена воздействием событий в исламском мире на собственное население. Соединенные Штаты больше всего озабочены по поводу Ирана и Ирака. Индия концентрирует больше внимания на Афганистане и финансировании, получаемом талибами от Саудовской Аравии, с которой Америка находится в союзнических отношениях. Тем не менее условия для конструктивного стратегического диалога имеются.

5. В той степени, в какой китайско-американские отношения могут формироваться благодаря американской политике, они должны базироваться на признании того, что Китай уже в силу своего большого населения, истории, культуры и географического положения является неотъемлемой составной частью конструктивной азиатской политики. А это требует уравновешенной политики, а не лозунгов. Конфронтация должна быть последним средством, к которому прибегают, а не предпочтительным вариантом. Конструктивные отношения между Соединенными Штатами и Китаем не являются милостью, оказываемой одной страной другой, и они выстоят перед натиском времени только в том случае, если будут основаны на некоей концепции, представляющей взаимный интерес. Постоянный геополитический диалог между Китаем и Соединенными Штатами в силу этого является обязательным – для создания более безопасного международного порядка, если он будет успешным, для доказательства американской общественности и союзникам Америки того, что Вашингтон сделал все от него зависящее, если диалог провалится. Проблема не в том, чтобы изобретать слова, при помощи которых можно было бы описать диалог, а в том, чтобы придать ему содержание с прицелом на будущее. Соединенные Штаты и Китай, являющийся наиболее технологически развитой страной с самым большим населением, имеют особое обязательство улаживать свои разногласия и обозначать параллельные интересы. Поскольку по мере развития Китая и расширения пределов его международных озабоченностей две страны будут обязаны взаимодействовать друг с другом в таких регионах, как Средняя Азия, Ближний Восток – особенно Иран – и Корея. Конфронтация создаст ситуацию, в которой обе стороны окажутся в проигрыше. Америка ничего не выиграет от втягивания в конфронтацию в основном потому, что у нее есть все преимущества в любой предвидимой ситуации.

6. Визит южнокорейского президента Ким Дэ Чжуна в Пхеньян и заигрывание Вашингтона с северокорейской столицей открыло новую фазу на Корейском полуострове. Все это едва ли было бы возможно без согласия Китая, если даже не поощрения, тут требовалось также еще и понимание со стороны Японии, и ее поддержка. А теперь, когда процесс пошел, он может двинуться в пока еще непредвиденных направлениях, что потребует величайшей степени координации

политики между Вашингтоном, Пекином, Москвой и, что самое главное, Сеулом, как было сказано в начале книги.

7. У Соединенных Штатов есть национальный интерес, состоящий в том, чтобы не допустить или по крайней мере ограничить дальнейшее распространение ядерного оружия и включить страны Азии в сферу своей деятельности на этом направлении. Китай уже присоединился к ряду международных соглашений, направленных на запрещение распространения ядерной и ракетной технологии. Он согласился прекратить ядерное и ракетное сотрудничество с Ираном. Необходимы дальнейшие шаги, в частности, двусторонние соглашения между Индией и Пакистаном, с целью установления более строгого контроля над экспортом ядерных, химических и биологических материалов.

8. Мировой порядок – или азиатский порядок – не может образоваться из одной только стратегии баланса сил. Но его невозможно добиться и без него. А поддержание баланса сил в Азии требует согласованного взгляда на будущее региона. Соединенным Штатам следует маневрировать среди разной совокупности возникающих в Азии факторов, делая это умело и настойчиво, имея четкую долгосрочную перспективу. Они должны присутствовать, но без признаков доминирования. И они должны играть главную роль при возникновении опасностей, не превращаясь в главное лицо каждой конфронтации.

Любой серьезный диалог с азиатскими странами не должен исключать тему прав человека. Даже самая «реалистичная» американская администрация должна стремиться к таким целям, но не как к средствам травли, а как к проявлению глубочайших ценностей и потребностей Америки. Администрация, которой не удастся учитывать эту реальность, рискует не удержать поддержку со стороны общественности. Американский президент говорит от имени всех американцев, когда, отдав должное национальной гордости других обществ, он подтверждает эти озабоченности. Ни одна понимающая их интересы азиатская страна не станет их игнорировать.

Глава 5

Ближний Восток и Африка. Переходный период

В конфликтах на Ближнем Востоке эмоциональные побудительные мотивы проистекают из сил, сравнимых с теми, которые существовали в Европе XVII века. Расколы, возникающие либо по религиозным, либо по идейным соображениям, раздирают регион на части. Самым заметным является арабо-израильский конфликт. Однако трещины в самом исламском мире не менее сильны, хотя и не так заметны. Соединенные Штаты предприняли много дипломатических усилий в регионе для урегулирования арабо-израильской напряженности. И все же проблемы в Заливе и появление фундаменталистского Ирана – достаточно этих двух примеров – представляют огромную прямую угрозу американской безопасности и процветанию, а в перспективе, возможно, и самую большую угрозу.

Ирония американской роли в арабо-израильском конфликте состоит в том, что попытка администрации Клинтона в последний год своего пребывания у власти урегулировать его раз и навсегда вывела конфликт из разряда трудных в разряд неразрешимых. Израиль добивается признания территории страны, расположенной на упомянутых в Библии землях, и символического окончания преследовавших еврейский народ два тысячелетия гонений, кульминацией которых стал холокост. Для арабов – особенно палестинцев – цели Израиля представляются как требование признания и согласия на ампутацию своего культурного, религиозного и территориального отечества.

Конфликт, представленный таким образом, редко становится предметом компромиссов – по крайней мере, не за короткий период времени года американских выборов. На деле он обычно завершается затуханием, либо физическим, либо психологическим. Вряд ли такой конфликт может быть решен окончательно путем соглашения (даже если и должно быть таковое). Самым реалистичным предложением является предложение к сосуществованию. Стремиться идти дальше – значит подталкивать к насилию, как это имело место в Кемп-Дэвиде в июле 2000 года после встречи на высшем уровне в составе президента Клинтона, израильского премьер-министра Эхуда Барака и

председателя Организации освобождения Палестины (ООП) Ясира Арафата. Проблема сейчас в том, будет ли сосуществование внесено путем переговоров или оно возникнет в силу дальнейших проб силы такого масштаба, который в аналогичный период в Европе привел к Тридцатилетней войне.

Одновременно исламский мир раздирается своими внутренними распрями. Некоторые из них являются продолжением исторического конфликта между цивилизациями Нила и Месопотамии; другие – между радикальными светскими режимами, такими, как в Ираке, и умеренными светскими режимами, как в Египте. В их числе также распри между фундаменталистами, из которых самым важным является правительство Ирана, и светскими режимами, как в Сирии, между полуфеодальными правительствами, такими, как в Саудовской Аравии или государствах Залива, и алчными более современными соседями, между арабами и персами, между суннитами и шиитами, представляющими секты ислама.

За последние три десятилетия между мусульманскими странами произошло больше войн, и гораздо более кровопролитных, чем между Израилем и исламским миром. Каждый из этих внутримусульманских конфликтов имел свои собственные внутренние градации и напряженности. Время от времени фундаменталистский Иран представлял собой бедствие для государств Залива и Саудовской Аравии (даже если страх государств Залива так велик, что не позволяет им этого признать). С другой стороны, Иран чувствует для себя угрозу в светском Ираке и со стороны фундаментализма талибанов в Афганистане – более мощного, чем даже его собственный, – который угрожает иранской безопасности как с севера, так и все сильнее с востока через Пакистан. Для Запада важной страной является Турция, сильнейшая военная держава в регионе, союзная Западу, дружественная Израилю и в силу своего географического положения важная для всех соперничающих сторон.

В таком океане страстей Соединенные Штаты стараются найти для себя какие-то определенные ориентиры. Не многие из их традиционных навигационных инструментов могут тут пригодиться. Конфликты в регионе не затрагивают вопросы демократии, потому что, за исключением Израиля, ни один из соперников не является демократией, что заставляет Америку сотрудничать с рядом государств

на основе общих озабоченностей по вопросам безопасности. Факт заключается в том, что, совершенно просто, индустриально развитые демократии не могут допустить перекрытия для них доступа к нефти Залива или молчаливо согласиться с тем, что какая-то страна или группа стран, враждебно настроенных по отношению к их благополучию, будут доминировать в районе Залива.

И действительно, концепция «враждебности» сама по себе находится в постоянном изменении, как и сам этот регион. До конца 1970-х годов Иран был основой американской политики безопасности в Заливе; внутренняя революция, которую Соединенные Штаты не могли ни предотвратить, ни повести за собой, превратила страну в главную угрозу безопасности в этом районе. Задача защиты западных интересов в Заливе осложнилась еще больше из-за Ирака, второй по величине страны региона, также превращенной в противника после окончания ее войны с Ираном в 1988 году. Таким образом, безопасность Залива должна перестать зависеть от двух сильнейших стран, которые вступают в конфликт с более слабыми и ненадежно расположившимися странами, – работа, которой не позавидуешь.

Арабо-израильский конфликт

К 2000 году мир настолько привык к так называемому мирному процессу на Ближнем Востоке, что он практически почти не заметил, какой мучительной и горькой была история возникновения всего этого. В обстоятельствах, когда все чаяния народа, восстанавливающего древнюю родину, сталкиваются с сопротивлением тех, кто жил там в этом промежутке времени, трудно находить общие основы для диалога, и он становится только все более и более недостижимым по мере того, как делаются попытки приспособиться к верованиям предков.

Арабо-израильские переговоры, так или иначе, должны соединять территориальные и стратегические вопросы – то есть вопросы дипломатии – вместе с вопросами идеологии, религии и законности, – то есть вопросы теологии. Арабские страны просят Израиль уступить захваченную территорию, что практически осуществимо и носит материальный характер, в обмен на признание права на его собственное существование со стороны арабских государств, что вполне может быть и отменено. Отправная точка большинства переговоров – признание легитимного существования сторон переговоров – предопределяет неопределенный *исход* арабо-израильской мирной дипломатии.

Главным препятствием для победы мирной дипломатии является тот факт, что концепции ее участников отличаются друг от друга. Израильские и американские руководители определяют мир как нормальное состояние, с которым завершаются претензии и определяется постоянный законный статус – другими словами, они применяют концепции либеральной демократии XX века. Однако арабы и особенно палестинцы считают само существование Израиля вмешательством в «святые» арабские земли. Они, возможно, признали бы территориальные компромиссы ради получения лучшей альтернативы, но они будут расценивать ее точно так же, как Франция молчаливо согласилась на аннексию Германией Эльзаса и Лотарингии в 1870 году, – как необходимость, вызванную решимостью дожидаться возможности возвратить то, что было утрачено. (Справедливости ради следует сказать, что предназначенная для особых целей риторика была

также частью израильских сетований – например, относительно неделимости Иерусалима.)

Эта разница во взгляде на перспективы накладывала тень и отравляла арабо-израильские переговоры с момента создания израильского государства. Когда Израиль был создан в 1948 году на основе плана Организации Объединенных Наций предыдущего года, в соответствии с которым разделялась мандатная Палестина, находившаяся под опекой Великобритании, ее арабские соседи отреагировали вторжением в маленькое новорожденное государство. Израиль выиграл ту войну и при этом сумел почти удвоить свою территорию, захватив фактически незаселенную пустыню Негев. Война закончилась прекращением огня, но не мирным соглашением. Однако все арабские государства отказались признавать Израиль и начали его притеснять при помощи экономического бойкота и sporadических партизанских налетов.

Пролетело семь лет, прежде чем была предпринята попытка начать переговоры. Дипломатическое зондирование под британской эгидой имело место с египетским президентом Гамалем Абделем Насером в 1954–1955 годах. Он потребовал отхода Израиля к границам 1948 года и возвращения всех палестинских беженцев в их дома. *Quid pro quo* (кви про кво, двусмысленность) Египта (хотя Насер очень туманно все это преподнес) заключалось в том, что взамен будет сделано признание еврейского государства. От Израиля потребовали вернуть половину его территории, и он рисковал тем, что будет переполнен беженцами, вернувшимися взамен на признание его существования, – положение, которое для любой другой страны является условием скорее начала дипломатии, чем ее окончания.

Такая ситуация сохранялась с тех пор два десятка лет. В 1967 году Насер развязал войну, установив блокаду израильского порта Элат – единственного выхода Израиля в Красное море – и добиваясь вывода войск ООН, которые после Суэцкого кризиса 1956 года были размещены между Израилем и Египтом на египетской стороне международной границы. После победы Израиль вновь удвоил свою территорию, оккупировав Синай, Западный берег реки Иордан и Голанские высоты. В результате той катастрофы арабские государства постепенно начали склоняться в сторону переговоров на основе границ 1967 года, которые они отказывались признавать до

проигранной войны. Однако будучи неготовыми признавать Израиль, они отказались от прямых переговоров, хотя и имели место некоторые спорадические контакты через посредников, в основном через Соединенные Штаты.

В 1973 году разразилась так называемая война Судного дня Йом-Кипур, когда Египет и Сирия атаковали Израиль в еврейский религиозный святой праздник. Израиль победил в этой войне, но не так решительно, как было раньше, и гораздо большей ценой. Соединенные Штаты использовали свое преимущество и предприняли во время войны посреднические усилия для подготовки трех соглашений среди воюющих сторон – два между Израилем и Египтом, третье между Израилем и Сирией, – установивших разделительные линии между вооруженными силами обеих сторон и ограничения на передовое развертывание для уменьшения опасности неожиданного нападения. Второе Синайское соглашение также содержало политические элементы, касающиеся упоминания о мире. Однако приверженность непризнанию между сторонами была по-прежнему так велика, что переговоры должны были продолжаться исключительно через американских посредников. Обе стороны ни разу не встречались, за исключением встречи на военном уровне в самом конце переговоров для подписания необходимых документов. Только второе Синайское соглашение имело подписи политических руководителей, и они были приложены к документу отдельно в каждой стране.

Египетский президент Анвар Садат сделал решительный прорыв в мирной дипломатии своим историческим визитом в Иерусалим в 1977 году. Он был единственным арабским руководителем того времени, который понимал, что для израильтян вызов миру носил сугубо психологический характер. Прожив непризнанными соседями в течение всей истории своего существования, напомиравшего гетто, они были готовы заплатить весьма высокую цену за право быть признанными и за дипломатическую нормализацию.

Израильско-египетский мирный договор, подготовке которого содействовал Джимми Картер на первой кемп-дэвидской встрече на высшем уровне 1978 года между Садатом и израильским премьер-министром Менахемом Бегинном, предусматривал израильский уход с Синайского полуострова, нормализацию отношений между Израилем

и Египтом и демилитаризацию Синайского полуострова. Устанавливалась более чем 300-километровая буферная зона между вооруженными силами Египта и Израиля. Условия нормализации были не очень сложными. За прошедшие десятилетия посол Египта в Израиле был не очень-то сильно загружен работой. Торговля была мизерной. А вот положения по военным вопросам в этом соглашении значительно усилили безопасность Израиля в обмен на его уход.

Единственное соглашение Израиля с арабским государством, которое вело к увеличению нормальных контактов, было заключено с Иорданским Хашимитским Королевством. Это случилось потому, что у обеих сторон имелся общий интерес в недопущении палестинского образования после соглашения в Осло 1993 года, что могло бы угрожать существованию Иордании.

Когда арабо-израильские переговоры коснулись темы Палестины, то какими бы ни были разными представления о мире, они превратились в почти непреодолимое препятствие. На Западном берегу арабы и израильтяне обречены на сосуществование на территории шириной 80 километров между рекой Иордан и морем. Там нет не только физического пространства для создания военной буферной зоны, но и по сей день отсутствует психологическое пространство для подлинного взаимодействия. Мечтой израильтян была возможность наладить совместную жизнь с их арабскими соседями, как, например, Бельгия и Голландия живут бок о бок друг с другом. Однако большинство арабских голубей – особенно палестинских – рассматривают мир не как удовлетворенность достигнутым, а как молчаливое согласие с фактами, которые они не в состоянии изменить. Таким образом, при переговорах с палестинцами израильское представление о мире стало превращаться в мираж, который исчезает по мере приближения к нему. После того как Эхуд Барак сделал уступки, которые были немислимы ни для одного из предыдущих израильских премьер-министров, – а я знал их всех, начиная с Давида Бен-Гуриона, – посчитал невозможным принять израильское предложение «баш на баш», или кви про кво, боясь гнева своих соплеменников. Другим препятствием была израильская настойчивость в плане того, что после получения обратно предложенной территории палестинцы не выдвинут никаких других требований. Как ни разумно это звучит для уха американцев и

израильтян, Арафат в конце концов отказался от этого окончательно. Возможно, он хотел отсрочить выдвижение каких-то требований на потом, но не мог заставить себя отказаться от них всех и навсегда.

Мир между Израилем и Египтом явился результатом понимания Садатом того, что он может обеспечить международно установленные границы Египта, положительно отреагировав на психологическую потребность Израиля в признании. Дипломатия с Сирией не была завершена даже после того, как Сирии дали понять, что Израиль готов фактически предложить ей такую же сделку, как и с Египтом, то есть вернуть все Голанские высоты. Она не сработала частично потому, что покойный сирийский президент Хафез Асад хотел сначала решить вопрос о своем преемнике, и, частично, потому, что Сирия продолжала рассматривать себя представителем арабского, а отсюда и палестинского, национализма. И после смерти Асада его сын Башар, ставший его преемником, посчитал внутреннюю консолидацию более высоким приоритетом, чем переговоры с Израилем.

На пути израильско-палестинских переговоров имеются уникальные препятствия. Границы Израиля 1967 года с Египтом, Сирией и Иорданией отражают, по сути, международно признанные границы британского мандата в Палестине. Однако разделительная линия на Западном берегу основана на военном перемирии, и после подписания соглашения оба народа должны продолжать жить вместе на повседневной основе на очень ограниченном пространстве. Со своими арабскими соседями Израиль имел дело с суверенными государствами, территориальные притязания которых не были увязаны с уничтожением израильского государства. Однако его переговоры с ООП имели в виду партнера, национальная хартия которого до 1998 года включала положение об уничтожении еврейского государства и пропаганда которого среди собственного народа с тех пор не прекращала подтверждать эту цель.

Несмотря на эти преграды, Израиль и ООП собрались вместе в Осло в 1993 году для подготовки промежуточного соглашения, предназначенного для того, чтобы заложить фундамент для итогового всеобъемлющего окончательного соглашения. Как израильский премьер-министр Ицхак Рабин, так и Арафат предпочли бы победу. Они довольствовались соглашением в Осло, потому что каждый из них пришел к пониманию того, что у него нет иного выбора. Израиль был

слишком силен, чтобы его можно было победить военным путем, а ООП имела так много международных сторонников, чтобы ее можно было победить политически. Ни одна крупная иностранная страна не была в состоянии снабжать оружием арабские нападения на Израиль или поддерживать политику конфронтации дипломатическим путем. Ни одна арабская страна не была достаточно сильна, чтобы начать войну с Израилем и сохранять себя достаточно долго, спровоцировав вмешательство вовне. С другой стороны, Израиль очень сильно зависел от американской помощи, чтобы выдержать моральную и политическую изоляцию, устроив разборки.

Неспособность Израиля покончить с *интифадой* 1987–1988 годов на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа оставили Израилю только четыре возможности: этнические чистки; аннексию Западного берега и создание государства, разделенного по расовому принципу апартеида; включение арабского населения в состав еврейского государства, или некая форма согласованного разграничения двух сообществ – то есть смириться с созданием палестинского образования, которое непременно когда-нибудь получит форму государственности.

Этнические чистки и апартеид были несовместимы с моральными убеждениями и политическими потребностями Израиля. Не готов был Израиль и к инкорпорированию всех арабов Западного берега в Израиль, так как это разрушило бы еврейскую природу этого государства. Достигнутое путем переговоров сосуществование между Израилем и арабским населением Палестины превратилось в единственный практически осуществимый вариант. Незадолго до своего убийства Рабин так высказался на эту тему австралийскому министру иностранных дел Гарету Эвансу, поздравившему его за то, что он выбрал путь мирного процесса: «Не я выбрал, – ответил Рабин, – а меня обязали».

Точно так же Арафат сел за стол переговоров только после того, как стало ясно, что у него не осталось никаких военных решений с применением обычных вооружений. Развал Советского Союза прервал его главную линию военного снабжения; после войны в Заливе^[7] Саудовская Аравия прекратила свою финансовую помощь, а Кувейт выгнал палестинцев, прекратив поток денежных переводов. Когда я встретился с Арафатом в Париже в июле 1994 года по случаю

получения им Премии мира имени Феликса Уфуэ-Буаньи совместно с Рабином и Шимоном Пересом, я спросил его, почему израильтяне должны доверять ему. «Потому что саудиты отказали нам в поддержке, – ответил он. – Иорданцы пытаются нас ослабить, а сирийцы стараются доминировать над нами».

Такое сочетание несочетаемых мотивов привело к готовившемуся в Осло соглашению, которое объединило крупный прорыв с разгулом неопределенностей. Впервые Израиль принял ООП как партнера по переговорам (хотя и не как государство), а ООП приняло существование Израиля де-факто, не убрав из своей хартии требование о его уничтожении. Часть Западного берега, оккупированная в 1967 году Израилем, была разделена на три зоны. В частности, зона А, составляющая примерно 45 процентов Западного берега, в которой проживало большинство палестинского населения, и сектор Газа были немедленно поставлены под полный палестинский контроль и должны были получить палестинские полицейские силы до 30 тысяч личного состава. В зоне Б должна была быть установлена палестинская гражданская власть, но при осуществлении контроля безопасности со стороны Израиля. Зона В, включавшая еврейские поселения, оставалась под израильской властью. Более 90 процентов населения было закреплено в районах, контролируемых палестинцами. А в результате последовавших соглашений там теперь около 95 процентов палестинского населения. Переговоры об окончательном урегулировании должны были начаться через два года и закончиться через пять лет (к маю 1998 года). Во время этого процесса Израиль был обязан постепенно передать дополнительную территорию из зоны Б в зону А. В ответ палестинские власти, как предполагалось, должны были постепенно улучшить атмосферу для сосуществования, арестовав известных лидеров террористических группировок и прекратив антиизраильскую пропаганду.

Подписание в сентябре 1993 года на лужайке Белого дома подготовленного в Осло соглашения явилось одним из тех случаев, когда надежда перевешивает все сомнения. Никто из присутствовавших никогда не забудет мучительное нежелание, с каким Рабин здоровался за руку с Арафатом, или надежду, прозвучавшую в почти библейском высказывании обычно такого немногословного израильского премьер-министра. И вряд ли кого могла обмануть

кульминация долгого и извилистого пути Арафата от террориста к признанию как национального лидера, находящегося на одном уровне с другими действующими лицами. Степенное председательство президента Клинтона на церемонии и минимальная роль российского министра иностранных дел также свидетельствовали в пользу непрерываемого глобального лидерства, которое на тот момент четко выпало Америке.

Только самые упорствующие могли отказываться разделить чувства в этом скачке веры, который предоставлял данный случай. Даже тогда, когда трезвая мысль должна была бы раскрыть тот факт, что соглашение в Осло не затрагивало почти все ключевые вопросы: окончательные границы, будущее Иерусалима, судьбу палестинских беженцев, суверенитет, права на воду и военный статус палестинских территорий. Все эти противоречия оставались отложенными на окончательную стадию переговоров, намеченную на период через два года после этого события. В то время я написал статью, в которой задал эти вопросы. Что конкретно признавалось каждой из сторон? С какими убеждениями станут палестинские полицейские силы преследовать террористов? Когда полицейские силы могут стать скорее проблемой, чем решением? Подстегнет ли эйфория, вызванная церемонией на лужайке Белого дома, дипломатию к новым шагам? Или все окажется препятствием, если появится разочарование, когда возникнут неразрешимые разногласия?³³

Расхожая мудрость гласит, что процесс взаимных шагов до итоговых переговоров создаст доверие между сторонами. На деле же произошло все наоборот. Палестинские полицейские силы выросли почти вдвое по сравнению с объемом, разрешенным соглашением в Осло, и они все больше приобретают характеристики армии. Да и не помогают они каким-то значимым образом в борьбе с терроризмом. А палестинская пропаганда против Израиля не прекращается.

Факт в том, что через какое-то время после церемонии в Белом доме внутренняя политика обеих сторон разошлась с целями дипломатии по поводу окончательного статуса. Израиль начал переговоры с ООП, будучи глубоко расколотым на два лагеря. Израильские «голуби» отнеслись к переговорам как к эсхатологическому катарсису, своего рода очищению души перед концом света, который примирил бы стороны, предал бы забвению их

взаимные подозрения и в подлинной атмосфере сотрудничества привел бы к тому, что точное расположение границы потеряло бы свою важность. Израильские «ястребы» отвергали это как несбыточные фантазии. Они возражали, что отгораживание даст Израилю возможность обеспечить безопасность в форме «автономии», которая сделает оккупацию более приемлемой без предоставления когда-либо в будущем государственности ООП.

Палестинцы разделились во многом по такому же принципу. Среди них есть небольшая группка партнеров израильских «голубей», придерживающаяся аналогичных целей. Западные и израильские интеллектуалы продолжают ссылаться на них как на истинное отражение палестинской души, несмотря на отсутствие доказательств в подтверждение этого. Там есть также «умеренные», которые расценивают переговорный процесс как этап в продолжающейся борьбе за то, чтобы сломить Израиль. И наконец, существуют «ястребы», выступающие против прекращения борьбы и, разумеется, превосходящие по численности «голубей».

В то же самое время процесс в Осло закончился провалом по большей части потому, что он, хотя и не решил никаких фундаментальных проблем, все же создал достаточное по силе восприятия чувство безопасности. По мнению обеих сторон, оно давало бы им возможность продержаться и со временем помочь решить узловую проблему, суть которой состоит в том, что их внутренние группы населения хотели мира, однако не будучи готовы иметь дело с его последствиями. Палестинцы пришли к тому, что рассчитывали на американское, европейское и арабское давление, направленное на то, чтобы заставить Израиль выполнять шаг за шагом программу ООП. Израиль, разделенный на «голубей», отождествляющих мир с их психологической самореализацией, и «ястребов», видящих в мирном процессе тест на выносливость, загнал себя во внутренний тупик. Он разрывается между надеждами на благословенный мир и парализующими страхами в ожидании общенациональной катастрофы. Положение соглашения в Осло о частичном отходе Израиля до переговоров об окончательном статусе стало все более противоречивым. Поскольку палестинская политическая сделка «кви про кво» (некоего обмена) определена как труднодостижимая, частичные освобождения Израилем занятых

территорий стали представляться многим израильтянам как односторонняя входная плата на переговоры об окончательном статусе, на которых Израиль тогда попросит уступить даже большую часть территории.

В Соединенных Штатах администрация Клинтона, отчаянно желавшая собрать вместе стороны, начала относиться к напряженностям на Ближнем Востоке как к недопониманию, которое должно быть преодолено в процессе разделения ответственности между обеими сторонами, похожему на законодательные процедуры в самих Соединенных Штатах. В Израиле близкий к «ястребам» Биньямин Нетаньяху, бывший премьер-министром с 1996 по 1999 год, обрушился на процесс в Осло за его дробленную природу. Вашингтон отнесся к тому, что он объявил о предпочтении проведения всеобъемлющих переговоров как к какому-то сильному сопротивлению и использовал свое «влияние» (дипломатический эвфемизм слова «давление»), чтобы заставить Израиль сделать так называемые частичные территориальные уступки.

Затянувшийся спор возник из-за одного вопроса: составит ли израильская предоплата за переговоры об окончательном статусе дальнейшие 10 процентов спорной территории (предложение Нетаньяху) или 13 процентов (компромисс Вашингтона после того, как Арафат запросил за частичный уход 30 процентов). Настойчивость Вашингтона, отказавшегося от прежних уверений Израиля в том, что он не выдвинет свое собственное предложение, не разъясняет ключевой вопрос о том, в каком направлении в конечном счете шли переговоры. Отсутствие согласованного пункта назначения питало иллюзии в обоих лагерях о том, что в конце концов Соединенные Штаты представят некое урегулирование, избавляющее каждую из сторон от необходимости смотреть правде в глаза, означающей, что окончательный мир мог бы потребовать определенных жертв, на которые ни одна из них не готова пойти.

Соглашение «Уай Плантейшн», подписанное в октябре 1998 года, в котором Нетаньяху уступил исключительно в одностороннем порядке в ответ на американские требования полосу территории Западного берега, привело к расколу коалиции Нетаньяху и новым выборам, из которых победителем вышел Эхуд Барак при немалой поддержке Вашингтона.

Это оказалось фатальной передачей земли, поскольку Эхуд Барак оказался новым типом израильского премьер-министра. Все его предшественники действовали только с одобрения своих кабинетов, что заставляло их быть в какой-то мере (как правило, в излишней) осторожными. Они также всегда занимали позицию, согласно которой не следует допускать, чтобы Соединенные Штаты, несмотря на особую важность их поддержки в плане выживания и международных позиций Израиля, определяли условия переговоров с участием Израиля. Когда Америка давала рекомендации, отличавшиеся от предпочтений израильского кабинета министров, премьер-министр занимался затяжными арьергардными действиями, направленными на уменьшение как минимум американских мотиваций, чтобы взять на себя инициативу на протяжении всего хода переговоров. Это даже больше касалось Рабина, несмотря на мистические качества, приписанные ему после его убийства.

С точки зрения управления переговорами Эхуд Барак, как оказалось, был самым смелым и самым миролюбивым израильским премьер-министром за всю историю. Бывший спецназовец и начальник генштаба израильских вооруженных сил, он был готов проявлять инициативы, которые мог не поддерживать ни его кабинет, ни его парламент. Более того, он привнес фундаментальные перемены в отношения с Соединенными Штатами. Он извлек урок из столкновения Нетаньяху с администрацией Клинтона и пришел к выводу, что Израилю любой ценой следует избегать конфликтов с единственным союзником, от поддержки которого зависел Израиль. Барак был полон решимости не допустить такого исхода, при котором Израиль обвиняли бы за любой провал переговоров. И он очень торопился заключить соглашение до полного развала внутренней поддержки.

Результатом этого стали странные взаимоотношения между израильским премьер-министром и американским президентом, которые лучше всего можно было бы описать как психоанализ странного симбиоза. И дело не в том, что Клинтон заставлял идти на уступки упрямого Эхуда Барака. Дело в том, что Клинтон неизменно доводил до сведения всех своих собеседников, что гибкость на переговорах была ключом к американской доброй воле, тем самым добавляя – вероятно бессознательно – некий элемент

недифференцированного американского давления в ответ на требования другой стороны.

Барак, стараясь упредить Клинтона (а он иногда даже переусердствовал в этом), откликнулся своим собственным тонким и более сложным анализом. В соответствии с его анализом Израиль стал высокотехническим обществом среднего класса, мораль которого не может долго терпеть враждебные действия и неопределенность проживания в постоянном состоянии осады, особенно в изоляции. Возможны, по его мнению, совершенствования прежде считавшихся священными принципов безопасности, потому что с развалом Советского Союза ни одно арабское государство или группа государств не будет в предвидимом будущем вооружено в такой степени, чтобы они смогли развязать традиционную войну с обычным вооружением. По его мнению, опасность для Израиля в перспективе будет исходить от повстанческой войны и оружия массового поражения. Для того чтобы оказывать сопротивление и тому и другому, Израилю нужна американская политическая поддержка, гарантированный доступ к американским разведанным и передовой военной технология. Это, по мнению Барака, будет иметь место только в том случае, если Израиль рассматривается как надежный партнер Америки в деле обеспечения мира в регионе.

Таким образом, американская и израильская стратегии стали взаимно переплетаться как раз тогда, когда мирная дипломатия на Ближнем Востоке достигла своей наивысшей фазы. Пошаговый подход, который ей отлично содействовал на начальных стадиях, исчерпал себя. Как настаивал Барак (а до него Нетаньяху) – и за что я ратовал в нескольких публицистических статьях, – переговоры теперь были сосредоточены на всех вопросах так называемого окончательного статуса, вместе взятых. Речь шла об окончательных границах, палестинском суверенитете, о военном статусе палестинского государства, Иерусалиме, беженцах и доступе к воде³⁴.

Что не могли предвидеть сторонники всестороннего подхода, так это невероятного чувства безотлагательности, с каким Барак и Клинтон двигали этот процесс. В сентябре 1999 года на встрече на высшем уровне в Шарм-эль-Шейхе они взяли на себя обязательство и поставили себе срок в один год для подписания окончательного мирного договора. А в июле 2000 года они назначили срок всего в одну

неделю для завершения переговоров в Кемп-Дэвиде – несмотря на то, что до этого почти не проводилось детального изучения проблемы, и несмотря на то, что Арафат неоднократно предупреждал о своей неготовности.

Эти сроки были совершенно нереальными и даже иллюзорными. За несколько недель до Кемп-Дэвида израильские и американские представители в одинаковой мере создавали впечатление, что по территориальному вопросу Арафат охотно примет беспрецедентные уступки, которые позже официально предложил Барак. (Речь шла об уступке примерно 95 процентов спорной территории.) Предполагалось, что по вопросу об Иерусалиме он согласится создать палестинскую столицу в одном из пригородов Иерусалима, который был включен Израилем в Большой Иерусалим. Это объясняет, почему Барак и Клинтон считали, что прорыв будет достигнут через восемь дней, которые запланировали на встречу Кемп-Дэвид-2, несмотря на опыт саммита Картера с Садатом и Бегиним по гораздо менее сложной проблеме Синайского полуострова, на решение которой понадобилось две недели. Все оказалось большим просчетом.

Жесткие сроки и, как ни парадоксально, масштабы израильских предложений показали очевидную несовместимость определений обеими сторонами концепции мира и непреодолимость этих различий. Растущее число израильтян, принявших мирный процесс, рассматривало соглашение в Осло не иначе как палестинский переход к западному либеральному понятию мира. Это было одной из причин, стоявших за чрезвычайным и беспрецедентным потоком уступок, с которых Барак начал открытие кемп-дэвидских переговоров еще даже до того, как Арафат раскрыл свои карты. Они предназначены были для того, чтобы сломить психологический барьер, который, по мнению израильских «голубей», был главным препятствием к миру.

Обнаружилось, однако, что большинство палестинцев страдало не столько от психического «заскока», сколько лелеяло вполне ясную мысль относительно того, что они хотели заполучить. Продолжая держаться суждения о том, что Израиль является агрессором на «священной» арабской территории, они относились к искреннему признанию существования Израиля как к уступке, которую не удастся объяснить своему собственному населению. Этот подход был мне втолкован по случаю суматошного дня проведения церемонии на

лужайке Белого дома в 1993 году, когда праздновалось подписание соглашения в Осло. Во время официального завтрака для двух делегаций от имени государственного секретаря Уоррена Кристофера член делегации Арафата сказал мне, что он предвкушает возвращение в Палестину впервые за 40 лет. Когда я спросил его, как он будет себя чувствовать, видя огни израильского города с территории на Западном берегу, он ответил: «Хотя я не был в Палестине 40 лет, я считаю своей родиной Яффу (пригород Тель-Авива). А если вы спросите моих детей, где их родина, они также скажут вам, что это Яффа». Другими словами, города вдоль разделительной полосы не являются главным вопросом, главными были те, что находятся на побережье – иначе говоря, само существование Израиля – или как минимум возвращение всех палестинских беженцев на израильскую территорию.

Это результат разговора глухих на Кемп-Дэвид-2. То, что Эхуд Барак и Клинтон считали по праву крупными уступками в установившейся позиции Израиля, для Арафата представлялось в лучшем случае минимальным предложением. Он даже не в состоянии был представить его своей аудитории в качестве какого-то значимого достижения – особенно еще и потому, что территориальное предложение дополнялось заявлением о сохранении большинства израильских поселений на Западном берегу. Если бы Арафат рискнул принять этот план, он был бы вынужден отнестись к нему отнюдь не как к окончательному завершению вопроса о палестинских требованиях, которые он постарался не прояснять для западной аудитории. А он оставался у власти потому, что понимал своих соотечественников. Обращаясь к ним, Арафат никогда не отходит далеко от словаря *джихада*, или священной войны, имеющей целью уничтожение Израиля.

Именно по этой причине предложенная Израилем сделка кви про кво, касающаяся официального отказа ООП от всех претензий в будущем и от возвращения беженцев, оказалась неприемлемой для Арафата. Барак слишком умен, чтобы не знать, что эти условия были совершенно невыполнимы, но они нужны были ему, чтобы успокоить свой народ. А Арафат, разумеется, должен был отвергнуть их по той же причине. Учитывая, что три миллиона палестинцев проживают в лагерях беженцев, он не мог дать таких заверений, не боясь потерять поддержку значительного сегмента своего электората. В реальности

Арафат мог бы отложить свои ультимативные требования, может быть, на неопределенный срок, но он не был в состоянии взять официальное обязательство с этой целью и сохранить поддержку своего народа.

Когда израильские территориальные уступки стали делаться на условиях «компромиссов» в отношении святых мест со стороны палестинцев, тупиковая ситуация оказалась чревата взрывом. Увязка святых мест с территориальными спорами привела к расширению переговоров с вопроса о палестинцах на общеарабские и даже панисламские темы. Это одновременно расширяло влияние Арафата и еще больше сужало его гибкость. До тех пор пока переговоры затрагивали территорию, умеренные арабские руководители могли относиться к ним как к палестинской проблеме и даже могли настаивать на каком-то компромиссе. Но как только на стол переговоров выносились религиозные проблемы, ни один арабский лидер не мог игнорировать маячившую фундаменталистскую угрозу своему собственному правлению. А это означало, что призывы Клинтона к египетскому и саудовскому руководству с просьбой вмешаться и повлиять на Арафата были обречены на крах.

По иронии судьбы, Арафат, вероятнее всего, получил своего рода подкрепление своему саботажу в готовности Клинтона добиться подписания соглашения до окончания срока его президентства. Когда посредник так настойчиво стремится к достижению успеха, он становится участником переговоров и теряет свой статус беспристрастности, превращаясь в юриста, продвигающего юридические формулы и потерявшего стратегические перспективы. Сочетание этих тенденций, должно быть, убедило Арафата в том, что, если он останется непреклонным, а Израиль будет страстно хотеть мира, – что он, возможно, будет трактовать как панику, – то это принесет еще больше уступок.

За провалом Кемп-Дэвид-2 последовала *интифада*, бушевавшая несколько месяцев. Несмотря на изначально объявленное нежелание Израиля вести переговоры под давлением, Эхуд Барак призвал Клинтона возобновить переговоры, на этот раз взяв за основу американский мирный план. Впервые американский президент выдвинул свой собственный всеобъемлющий план. И он накладывал на Соединенные Штаты большую ответственность, независимо от его успеха. Если американские усилия завершатся успехом, он обяжет

Америку взять на себя беспрецедентную роль, как в деле проведения переговоров по осуществлению деталей (которые последуют за тем, что в лучшем случае будет представлять собой лишь некую декларацию принципов), так и затем в обеспечении гарантий для итогов переговоров. И все это должна будет выполнять новая администрация, никак не связанная с разработкой базовой стратегии, выработкой самого предложения или с переговорами по этому вопросу. А если переговоры заходили бы в тупик, что и случилось с ними, то новая администрация будет вынуждена иметь дело с даже более напряженным ближневосточным кризисом в контексте, в котором американские возможности как-то влиять на события были бы дискредитированы предыдущими неудачами.

Радикалы по всему региону не могли не посчитать, что не будет никакого наказания ни за отказ от американских предложений, ни за применение силы. Только наивные люди могут поверить в то, что даже если соглашение было бы заключено, то оно могло бы покончить с напряженностью. Вопросы поселений, взаимодействия между двумя сообществами, святых мест и беженцев дали бы множество поводов для продолжения конфликтов.

Куда мы идем дальше?

Главные дипломатические прорывы в арабо-израильском конфликте случились благодаря двум взаимосвязанным обстоятельствам. Первым стала доминирующая роль Соединенных Штатов в формировании политической и стратегической окружающей среды Ближнего Востока. Вторым был более тонкий и на первый взгляд парадоксальный: израильское правительство, упорно защищавшее свои национальные интересы, на которые не могло повлиять давление со стороны соседей, было готово внести некоторые коррективы в знак уважения своего американского союзника. Когда условия созрели, результатом стала дипломатия, по которой ни одна из сторон не получала всего того, что она хотела бы получить, однако больше, чем она могла бы достичь без американской помощи.

Первый прорыв случился в 1973–1974 годах в момент наивысшего пика стратегии администрации Никсона на протяжении четырех лет блокирования любого дипломатического шага, опиравшегося на советские вооружения или сделанного под советским нажимом³⁵. В итоге Садат решил, что опора Египта на Советский Союз обеспечивала бесконечный тупик и что прогресс к миру был бы невозможен без посредничества Соединенных Штатов. Несмотря на воздушный мост в Израиль во время войны 1973 года, без которого позиция Израиля была бы намного слабее, Садат обратился к американскому посредничеству, и даже сирийский президент Хафез Асад воззвал к посредничеству Соединенных Штатов, чтобы добиться соглашения о разграничении на Голанских высотах.

Почти такая же ситуация возникла после победы Америки в войне в Заливе в 1991 году. Радикальные силы в регионе либо потерпели поражение, либо были изолированы (включая ООП). Инициатива государственного секретаря Джеймса Бейкера о проведении мирной конференции по Ближнему Востоку в Мадриде в 1991 году открывала новую фазу в мирном процессе, которая два года спустя привела к соглашению в Осло. Хотя технически посредничество осуществляли норвежские официальные лица, соглашение стало возможно благодаря тому, что ООП фактически пришла к пониманию того, что у нее не будет никакой роли до тех пор, пока она не станет действовать в

соответствии с тем, что является фактически американским условием. Речь идет о признании Израиля как партнера по переговорам и главных резолюций Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, определяющих основные предпосылки этой дипломатии. Несмотря на поддержку Арафатом Саддама Хусейна в войне в Заливе, ООП в итоге обратилась к американскому посредничеству, потому что у нее больше не было никаких иных путей.

Два условия для дипломатического прорыва постепенно ослабли в последнее десятилетие XX века. Падение американского господства было обратно пропорционально восстановлению мощи Саддама Хусейна. Неспособность удержать Саддама в «узде», что, по словам госсекретаря Олбрайт, представляло собой объявленную цель американской политики, отразилась в утрате американского влияния как среди дружественных стран, так и среди противников. К концу пребывания у власти администрации Клинтона инспекционная система Организации Объединенных Наций в Ираке развалилась при американском молчаливом согласии, и Саддам не увидел международных препятствий для производства оружия массового поражения. Режим санкций трещал по швам. Возобновившийся терроризм, зачастую спонсированный из-за рубежа, стал фактором, который мало кто из арабских лидеров в регионе осмеливался игнорировать. Стала ослабевать и готовность, равно как и способность, отстаивать проводимую Вашингтоном политику или требовать сдержанности от Арафата.

Аналогичным образом арабские лидеры пришли к пониманию того, что, хотя Израиль оставался гигантом в военном плане, он разрывался на части в политическом отношении. Как ни хорошо была продумана концепция израильского ухода из Ливана летом 2000 года, резкость, с которой он был осуществлен, – брошенные на произвол судьбы тысячи ливанцев, работавших с Израилем, – скорее породил панику, чем продемонстрировал некую целеустремленность. Все это было еще и усилено потоком уступок, при помощи которых Барак старался подогреть переговоры об окончательном статусе палестинских территорий. Он открыл переговоры в Кемп-Дэвиде уступками, никогда ранее не рассматривавшимися ни одним израильским премьер-министром, и подправил свои предложения, даже невзирая на то, что они будут отвергнуты и начата *интифада*.

Палестинцы точно так же пришли к выводу, что Израиль психологически торопится и что торпедирование создаст основу, на которой они смогут получить оставшиеся из их требований у новой администрации США.

На этом фоне роль Соединенных Штатов все больше и больше ослабевала. В той степени, в какой Арафат считал, что Барак предложил максимум того, на что Израиль был свободен, для действий Соединенных Штатов больше не оставалось места, за исключением содействия выработке или поддержке неизменных израильских требований. Америка перестала быть палестинской палочкой-выручалочкой – при том, что Арафат, пожалуй, считал, что Клинтон в состоянии обеспечить максимум палестинской программы без каких-либо серьезных переговоров, – и американская роль свелась бы до крайнего минимума. Это объясняет причину того, почему на последней стадии переговоров израильские и палестинские дипломаты вели переговоры непосредственно друг с другом, а также чрезвычайно скудные комментарии ООП по поводу роли Клинтона после его ухода с поста президента³⁶.

Отход Америки от формирования стратегических и политических конфигураций и переход на посреднические позиции по выработке формул юридического компромисса принес, вместо ожидаемого, диаметрально противоположный результат. Поскольку, когда стороны чувствуют, что посредник сводит свою роль к поиску положения на середине пути между ними с тем, чтобы провести среднюю линию как можно ближе к той линии, которую они хотели бы видеть. В противном случае они станут на дыбы – по существу, то же самое – ради того, чтобы заставить посредника выдвинуть гораздо более благоприятное предложение для поиска путей выхода из тупика. Самое худшее положение для Соединенных Штатов – это то, в которое они попали во время и после кемп-дэвидского процесса: представляясь более заинтересованными в урегулировании, чем сами заинтересованные стороны. Такое положение дел облегчает их шантаж всеми сторонами и фактически ведет к отказу от посредничества, превращая Соединенные Штаты в одну из заинтересованных сторон.

Когда мирная дипломатия восстанавливается – как и должно быть, потому что ни у одной из сторон нет обоснованной альтернативы, – американский вклад будет зависеть от способности настоять на

ключевой и дальновидной концепции этого предприятия. Посредничество между позициями сторон без четкого представления о пункте назначения приведет к повторению кемп-дэвидского провала.

Для нового подхода необходимо было бы руководствоваться следующими принципами:

Во-первых, стороны не готовы к окончательному урегулированию, особенно после несрабатывания такого большого количества юридических формулировок – по крайней мере, на условиях, которые могли бы принять обе стороны. Требуется больше времени на развитие обсуждаемых вопросов. На нынешней стадии дипломатические усилия должны быть сконцентрированы на серии промежуточных соглашений. Их цель должна быть обозначена не как достижение окончательного мира, а как согласие на длительный период сосуществования, отражающий сложившиеся для обеих сторон реальности. Это означало бы, что они разделяют одну и ту же маленькую территорию, которую они обе считают священной, и что ни одна из сторон не в состоянии навязывать свою волю другой при помощи силы.

Во-вторых, Израиль, как сторона расширенного промежуточного соглашения, должен отказаться от своего неприятия создания палестинского государства, кроме случая включения этого положения в соглашение об окончательном статусе палестинских территорий. Вместо этого ему следует сделать создание такого государства поводом для разработки условий сосуществования между двумя сообществами.

Двойственность позиции Израиля в отношении палестинского государства, как бы ни была понятна, несовместима с долгосрочными перспективами каких бы то ни было переговоров, какая бы формула ни лежала в их основе. Ее ценность как разменной монеты испарилась. Понятие о палестинском государстве подразумевалось в предложении премьер-министра Менахема Бегина о палестинской автономии на первом кемп-дэвидском саммите в 1978 году. Оно подразумевалось и в соглашении в Осло. Даже сегодня к Арафату относятся как к главе государства, когда он путешествует. В обозримом будущем палестинское государство будет признано большинством стран, включая большинство европейских стран, даже если Соединенные Штаты на какое-то время воздержатся. Двусмысленная позиция Израиля по этой теме дает Арафату постоянный рычаг оказания

давления. Коли государство создано, проблемой станет его сосуществование с Израилем – что становится, независимо от того, есть или нет *интифады*, вариантом, который ни одна из сторон не в состоянии избежать на постоянной основе.

В-третьих, избегать обязательности заключительного акта и при этом обеспечивать продолжение существования промежуточного соглашения, формула второго Синайского соглашения 1975 года, – о том, что соглашение сохраняется до тех пор, пока его не сменил другое соглашение, – может служить цели соединения неопределенного существования с предпосылкой того, что потребуются дальнейшие переговоры по некоторым вопросам.

В-четвертых, переговоры о промежуточном соглашении должны сосредоточиться на территориальных проблемах, а те, которые касаются возвращения беженцев, священных мест и палестинского отказа от будущих притязаний, будут отложены. Возвращение беженцев является, главным образом, вопросом относительной мощи. До тех пор, пока Израиль достаточно силен для того, чтобы не допустить возвращения беженцев, статья об этом не нужна. А если баланс сил сместится и палестинцы будут в состоянии настаивать на решении проблемы, никакая статья не сдержит их в ее реализации.

Если понимание своей безопасности является делом Израиля, то американским руководителям следует избегать предложений о границе типа тех, что были сделаны в 1967 году. По ней главные города Израиля соединялись коридором шириной только примерно в 15 километров, что оставляло населенные центры Израиля опасно открытыми для минометного огня противника. Трудно представить, что это предложение отвечает безопасности Израиля.

В-пятых, при проведении границ по промежуточному соглашению главное соображение должно касаться способности палестинцев вести достойную жизнь в пределах жизненного экономического пространства. Палестинская территория должна в значительной мере представлять одно целое, а израильские блокпосты и вмешательство в повседневную жизнь в пределах той территории должны быть резко ограничены. Израилю также пора пересмотреть свою политику в отношении поселений, особенно тех поселений, которые более всего подвержены ударам или изолированы и в силу этого являются постоянным поводом для новых взрывов насилия. Их следует укрепить

при помощи или без помощи соглашений. Как часть промежуточного соглашения, фактические договоренности относительно управления Иерусалимом могли бы быть пересмотрены в попытке дать арабскому населению большую роль, без того, однако, чтобы проглядывало стремление урегулировать вопрос о суверенитете.

В-шестых, Соединенным Штатам необходимо четко осознавать роль других стран в мирном процессе. Многие европейские руководители предлагают свое посредничество, а другие, такие как Египет и Саудовская Аравия, приглашены Вашингтоном на посредническую роль. Действительность, однако, такова, что европейские страны редко бывают достаточно беспристрастными, чтобы играть роль посредников. В стремлении защитить свои интересы в арабском и исламском мире, которые выходят за пределы их отношений с Израилем, европейские союзники обычно дистанцируются от Соединенных Штатов по ближневосточным проблемам, и даже больше от Израиля. Америке совершенно невыгодно привлекать страны, которые по принципиальным соображениям не очень стремятся требовать от арабской стороны жертв, которые они просят от Израиля. Ближний Восток должен всегда быть темой активных консультаций между Вашингтоном и европейскими союзниками. И если стороны выражают согласие на европейское участие, Соединенные Штаты никак не могут возражать. Однако постольку, поскольку европейское участие зависит от американского согласия, оно должно быть получено только на основе достижения предварительного понимания того, что потенциальные участники требуют от арабской стороны ровно столько, сколько они требуют от Израиля. В противном случае международная конференция превратится в механизм по изоляции Соединенных Штатов или по подталкиванию их на навязывание решения Израилю.

В-седьмых, пока европейские союзники Америки, как кажется, сильно добиваются участия общественности в мирном процессе, отношение дружественных арабских государств представляется более двусмысленным. Соединенные Штаты часто переоценивали роль, которую были готовы играть такие страны, как Египет и Саудовская Аравия. Добившийся восстановления своих национальных территорий Египет, как правило, поддерживает умеренный исход. Но у него также и мало стимула сильно рисковать по внутренним соображениям ради

переговорных программ, которые могут подвергнуться критике радикальными арабскими странами.

Что касается саудовского королевства, то оно правит племенами фундаменталистов-кочевников, как и городскими агломерациями, сравнимыми с западными крупными городами. Когда Ирак оккупировал Кувейт, он столкнулся со злобной демонстрацией корыстолюбия со стороны мощного соседа. Традиционно саудиты пытались скрыть свою уязвимость за непрозрачностью, избегая подвергаться риску до тех пор, пока все остальные стороны не окажутся безоговорочно вовлеченными в дело. Это гарантированно ведет к тому, что саудовские правители будут вести себя с превеликой осторожностью. Саудовской Аравии не пойдет на пользу, если ее станут подстегивать идти на рядовой компромисс на неконструктивных переговорах, тем более что она не участвовала ни в одной арабо-израильской войне и вполне может заниматься устройством конечного результата, находясь за кулисами, как она это делала в прошлые времена. Таким образом, Соединенным Штатам стоит сохранять тесный контакт с умеренными арабскими странами, однако следует стараться не доводить дело до того, чтобы они подвергались внутреннему давлению.

В-восьмых, Соединенные Штаты должны учитывать не только позицию основных партнеров, но также и безопасность дружественных стран, на которой зиждется стабильность всего региона. Конкретно речь идет об Иорданском хашимитском королевстве, не очень прочно располагающемся между Израилем, Сирией, Ираком и будущим палестинским государством и в силу этого сильно уязвимом перед лицом радикального давления со всех направлений. Королевство было надежным и верным другом Соединенных Штатов и поистине надежным помощником в арабо-израильской дипломатии. Его безопасность не должна подвергаться угрозе при спешке в деле завершения мирного процесса. Соглашение о палестинском государстве должно в силу этого включать положения, затрагивающие безопасность Иордании, и вопрос об израильском военном присутствии на незаселенных территориях Иорданской долины должен обсуждаться с учетом этого.

В-девятых, ключом к перспективам достижения мира являются взаимоотношения Америки с Израилем. Выживание Израиля зависит

прежде всего от дипломатической защиты и, по крайней мере, в такой же степени от военного снаряжения, предоставляемого Соединенными Штатами. В таком смысле американская позиция никогда не будет рассматриваться – и не может – как совершенно нейтральная и безучастная. Не существует иного источника поставок, и уменьшение военных связей только усилит трудности Америки. Вариант слабого или слабеющего Израиля в результате действий его соседей вызовет те самые конфликты, которые американская политика призвана не допускать. Возникнет вопрос об американских гарантиях безопасности Израиля, который должен рассматриваться только в самом крайнем случае. Поскольку такая гарантия – американская или международная – превратит Соединенные Штаты в участника любого локального конфликта. То будет конкретной проблемой в случае с военными действиями типа *интифады*. Это приведет к неотложности установления вето на израильскую ответную реакцию на терроризм и, следовательно, либо втянет Соединенные Штаты в бесконечную войну с повстанцами, либо станет средством постоянного оказания давления на Израиль со стороны державы-гаранта или держав-гарантов. Аналогичные соображения применимы даже еще сильнее к размещению американских или международных вооруженных сил вдоль границы Израиля. Израиль, который больше не в состоянии защищать себя, рано или поздно сгинет в потоке вражды со стороны его соседей.

Америка и Персидский залив

Ни один из районов мира не выступает против американских предписаний с большей сложностью, чем Залив. Вильсоновские принципы не могут руководить действиями Америки в этом регионе. Наиболее разумное объяснение недопущению доминирования какой-то враждебной державы в этом районе заключается, согласно вильсоновской точке зрения, в выборе между зол; там нет демократий, которым требуется защита. Однако Соединенные Штаты – и другие промышленно развитые демократии – имеют веский национальный интерес в недопущении доминирования в этом регионе стран, чьи цели враждебны нашим. Передовые индустриальные экономики зависят от поставок энергоресурсов из Залива, и радикализация этого района

имела бы последствия, затрагивающие большой регион от Северной Африки через Центральную Азию до Индии.

Однако такое геополитическое требование времени должно претвориться в жизнь на фоне того, что две сильнейшие страны Залива, имеются в виду Иран и Ирак, враждебны по отношению к Соединенным Штатам и в своем поведении в отношении своих соседей. Как же можно добиться стабильности в Заливе вопреки двум сильнейшим державам одновременно, при отсутствии постоянных баз и при наличии только нестойких союзников?

Традиционная дипломатия рекомендовала бы улучшить отношения либо с Ираком, либо с Ираном, с тем чтобы по меньшей мере один из них мог бы создать баланс сил в регионе. Пока писались эти строки, ни один из вариантов не казался многообещающим. До тех пор пока Саддам Хусейн остается у власти в Ираке, сближение с Багдадом будет рассматриваться в этом регионе, а возможно, и во всем остальном мире, и уж, разумеется, самим Саддамом, как крупное американское поражение и унижение. И улучшение отношений с Ираном, хотя и желательное в принципе, сталкивается с большими внутренними препятствиями в Тегеране, поскольку аятоллы выработали свои собственные внутренние тупиковые ситуации.

На настоящий момент не поступало никаких значимых инициатив, которые смогли бы переломить такое положение вещей. Требуется тщательное наблюдение, что не свойственно американцам. Вызовам стабильности в Заливе должен быть дан твердый отпор; любые поползновения со стороны Ирака на существующие рамки Объединенных Наций должны получать отпор таким образом, чтобы не оставалось сомнений в том, что принцип постепенности прошедшего десятилетия теперь в прошлом и что брошенные вызовы встретят решительный отпор.

На этот момент важно укрепить отношения с союзниками, чья поддержка в возможных столкновениях была бы решающей. Среди них главная – Турция. С учетом ее соседства с Ираком, Ираном и беспокойным Кавказом, сотрудничество с ней в любой критической ситуации становится незаменимым. В Соединенных Штатах было такое великое стремление, а в Европе оно было даже и сильнее, принимать Турцию как данность, действовать, будто ее можно поставить под контроль внутренней политики без всяких издержек и

будто турецкая национальная гордость или ее особые обстоятельства можно было проигнорировать. Промышленные демократии – особенно Европа и Соединенные Штаты – должны помнить, что на кону стоят главные элементы их основной национальной безопасности. Их предпочтения в плане внутренней структуры Турции должны быть уравновешены с учетом этих насущных потребностей.

Таковыми же чувствами мы должны руководствоваться и в нашем отношении к Саудовской Аравии и государствам Залива. Их сравнительная слабость в отношении двух региональных гигантов заставляет их быть в определенной степени осторожными, что создает пропасть между тем, что они рекомендуют в открытую, и тем, что они ожидают от Соединенных Штатов на самом деле. Соединенным Штатам следует обращать внимание на то, чтобы не усугублять их незащищенность, неопределенно реагируя на их обязательства или излишне вторгаясь в их хрупкие внутренние структуры.

Со временем роль Индии в этом регионе станет более весомой. Существует некоторая общность интересов между Индией и Соединенными Штатами в плане стабильности в районе Залива, особенно в отношении распространения фундаментализма в этом регионе. Однако, как было подчеркнуто в предыдущей главе, Индия по меньшей мере точно так же обеспокоена поддержкой саудовцами и талибанами ее собственных диссидентов, как и балансом безопасности в Заливе. И временами ее тянет играть роль посредника между Соединенными Штатами и радикалами Залива – роль, которую Америка почитает полезной только в том случае, если она соответствует долгосрочной стратегии США. И все же со временем Залив должен сыграть важную роль во все более интенсивном стратегическом диалоге с Индией.

Ирак

Ирак стал мандатной территорией Великобритании после Первой мировой войны, когда Османская империя на Ближнем Востоке была поделена между Францией и Англией. Созданным после обретения независимости для учета стратегических и экономических интересов новым многонациональным государством правила хашимитская династия. Это государство служило основой британской стратегии в Заливе. В 1958 году династия была свергнута после унижительного поражения Британии в Суэцкой операции 1956 года. К власти пришла радикальная партия Баас, возглавляемая группой военных офицеров, из которой и проявился Саддам Хусейн как главная фигура в 1970-е годы.

С тех пор Ирак стал наказанием для своих соседей. В 1980-е годы он вторгся в Иран, в затянувшуюся 10-летнюю войну на истощение, в ходе которой ему постепенно пришлось перейти к обороне. У Соединенных Штатов не было никакого интереса в исходе этой войны, кроме одного – желания не допустить господства в регионе одной из воюющих сторон. Иран в силу своих преобладающих ресурсов, большей численности населения и радикального фундаментализма рассматривался большей угрозой. Администрация Рейгана восстановила дипломатические и экономические отношения с Ираком и поддерживала европейских союзников Америки в их поставках военного оборудования Саддаму Хусейну. После завершения войны с Ираном в 1988 году Саддам выбрал новую цель и вторгся в Кувейт в 1990 году, вызвав размещение американских крупных военных сил в Заливе, за которым последовала победоносная военная кампания 1991 года.

Завершение войны в Заливе в 1991 году стало причиной еще одной демонстрации присущей Америке сложности перевода военного успеха в политическую монету. В силу того что Соединенные Штаты традиционно считали силу и власть не связанными, отдельными и последовательными фазами, они вели свои войны либо вплоть до безоговорочной капитуляции, что не требует применения в каком-то соотношении как силы, так и дипломатии, либо действовали так, будто после победы военный элемент больше не имеет никакого значения и

поэтому дипломаты обязаны приниматься за дело в некоем стратегическом вакууме. Именно поэтому Соединенные Штаты прекратили военные действия в Корее в 1951 году, как только начались переговоры, и поэтому они прекратили бомбардировки во Вьетнаме в 1968 году в качестве платы за вход на переговоры. В каждом случае ослабление военной напряженности ослабляло мотивации, которые приводили к готовности противника к переговорам. Затянувшиеся тупиковые ситуации и продолжающиеся потери являлись следствием.

Завершающая фаза войны в Заливе показала, что Соединенные Штаты не извлекли уроков из истории. Поскольку они позволили полностью разбитому противнику избежать полных последствий своего краха. Военные цели были определены слишком узко и слишком формально. В силу того что война была начата из-за оккупации Ираком Кувейта, американские политические деятели пришли к выводу, что с освобождением этой страны они как достигают своих целей, так и остаются в рамках полномочий ООН. Они оправдали это решение, подчеркивая риск потерь при наступлении на Багдад и роль общественности в связи с потерями после того, как в сражении, кажется, была достигнута победа. Они помнили патовые ситуации в Корее и Вьетнаме, но не причины этого.

Администрация Джорджа Г. У. Буша, как и ее предшественники, создали оправдательную базу для своих действий. Высшие официальные лица правительства США давали показания перед конгрессом и заверяли международное сообщество в том, что единственной целью Америки является освобождение Кувейта. После достижения этой цели или ее перевыполнения внутренняя или международная поддержка продолжения войны, как представлялось, окажется в опасности ослабления.

Опасение распада Ирака явилось еще одной причиной быстрого завершения войны. Шиитское восстание разразилось в Басре и могло бы привести к созданию проиранской республики. В долгосрочной перспективе Иран рассматривался как главная опасность в Заливе. Опасались также того, что независимая Курдская республика на севере Ирака могла бы беспокоить Турцию и подорвать ее обязательства по поддержке американской политики в Заливе. В итоге ожидалось, что влияние поражения и возвращение домой десятков тысяч иракских военнопленных приведет к свержению Саддама.

Эти аргументы, какими убедительными бы они ни казались, недооценивали способность Саддама удержаться у власти и воздействие этого на позицию Америки в Заливе. До тех пор, пока Саддам оставался у власти, Ирак не мог быть частью каких бы то ни было усилий по достижению баланса сил в регионе. Слишком слабый, чтобы уравнивать Иран, слишком сильный для безопасности соседей в Заливе, слишком враждебный Соединенным Штатам, Ирак превратился бы в постоянное непредсказуемое явление. Возможные военные решения также не были четко определены. Выбор состоял не в том, чтобы пойти маршем на Багдад или завершить войну. Самым лучшим было бы продолжить разрушение элитных иракских подразделений – войск Республиканской гвардии, – которые были и остаются опорой власти Саддама. Если бы придерживались этой стратегии, вполне возможно, что иракская армия убрала бы Саддама. Даже если бы его преемник не был хорошей витриной демократии, символический эффект устранения Саддама был бы значительным и победившие союзники могли бы начать новое встраивание Ирака в региональную систему.

Довод о том, что продолжение войны еще одну неделю выйдет за пределы внутренней и международной поддержки, следовало бы взвесить с учетом масштабов уважения, заработанного президентом Бушем в связи с победой, которая стала возможна благодаря его руководству. Более всего оказавшиеся под воздействием этой победы арабские лидеры, особенно в Саудовской Аравии, потом утверждали, что они предпочли бы продолжить дело вплоть до свержения Саддама.

Попытка измерить масштабы поражения Ирака создала долгосрочную политическую дилемму. Резолюция 687 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций устанавливала прекращение огня; ее положения по вопросам разоружения могли быть выполнены только под тщательным международным контролем, в то время как стремительный вывод американских вооруженных сил в значительной степени ликвидировал реальность угрозы повторного вторжения. Саддам воспользовался этой возможностью и очень цепко восстановил свое положение и в целом положение радикального Ирака.

Администрация Клинтона ускорила этот процесс ухудшения ситуации. Когда Саддам сохранил свою власть после войны в Заливе, у

Соединенных Штатов оставалось три варианта проведения политики: 1) примириться с достаточно наказанным Саддамом; 2) держать Саддама в «узде», обязав его выполнять условия резолюции СБ ООН № 687; 3) поставить целью своей национальной политики его свержение.

Администрация Клинтона выполняла три варианта одновременно и не добилась результатов ни по одному из них. После того как Саддам выжил в войне в Заливе, его поведение усилило опасения его соседей. Он постоянно срывал выполнение положений о прекращении огня, которым завершилась война в Заливе. В 1996 году он ликвидировал автономные институты, учрежденные под американской эгидой для курдских районов. Сотни были убиты, а по крайней мере три тысячи человек, которых ассоциировали с Соединенными Штатами, были высланы из страны. Начиная с ноября 1997 года Саддам методично саботировал систему инспекций ООН, созданную для контроля над программами Ирака по созданию оружия массового поражения. Администрация Клинтона постоянно грозила применить силу и каждый раз отступала, давая тем самым Саддаму возможность ликвидировать систему контроля ООН. Когда Соединенные Штаты в конце концов применили силу в течение четырех суток в декабре 1998 года, то это был плохо скроенный камуфляж для отказа от всей системы инспекций.

После ликвидации системы контроля Саддам стал заниматься подрывом экономических санкций, установленных для восстановления системы контроля, которые, как предполагалось, должны были оставаться до подтверждения уничтожения всего оружия массового поражения и средств его производства. Через три месяца после отказа Ирака от договоренностей о прекращении огня в районе проживания курдов Соединенные Штаты в декабре 1996 года согласились с поддержанной Организацией Объединенных Наций программой, разрешавшей продажу Ираком нефти на сумму в 2 миллиарда долларов США ежегодно для закупок продовольствия и медикаментов. Объяснение этому заключалось в том, чтобы «изолировать» Саддама, разделив выполнение военных положений и вопросов благополучия населения. Идея о том, что укрепление внутреннего положения Саддама в итоге ослабит его лично, продемонстрировала плохое понимание реалий обстановки в Заливе. С тех пор так называемая

программа «нефть за продовольствие» выросла до 6 миллиардов долларов ежегодно, а сейчас уже и не имеет ограничений. Таким образом, в 2000 году Саддам экспортировал нефти на 16 миллиардов долларов США – приблизительно столько же, сколько составляли доходы Ирака до войны в Заливе. Разумеется, при наличии денег освобожденные ресурсы можно было использовать и для закупки гораздо более опасных материалов.

Нерешительная американская реакция на все эти вызовы мотивировалась двумя психологическими наследиями вьетнамского протеста: страшным нежеланием применять силу и настойчивым стремлением оправдывать любую угрозу силой формированием поддержки со стороны как можно более широкой многосторонней коалиции. Отсюда, в ответ на якобы имевшую место попытку иракского покушения на жизнь бывшего президента Буша во время его визита в Кувейт в 1993 году, Клинтон приказал выстрелить несколькими крылатыми ракетами по одиночному зданию, про которое Пентагон сказал, что оно никем не заселено. В 1996 году, когда Саддам разгромил поддержанные американцами силы курдов, администрация Клинтона ответила крылатыми ракетами против радиолокационных станций, расположенных в сотнях километров к югу. И, как отмечается, действия четырех ночей сумбурных бомбардировок обозначили американское молчаливое признание краха инспекционного режима ООН в декабре 1998 года. На протяжении всего этого периода администрация Клинтона также продемонстрировала тенденцию принять за чистую монету заявления руководителей стран Залива, требовавших проявления сдержанности. Они, эти заявления, были, похоже, предназначены для того, чтобы служить неким алиби для различных правителей, очень хорошо осознававших представляемую Саддамом угрозу, которое, как они тайно надеялись, будет проигнорировано Соединенными Штатами.

Политическая выживаемость Саддама вынудила Соединенные Штаты проводить политику «двойного сдерживания» против Ирана и Ирака. Саудовская Аравия, Кувейт и государства Залива недостаточно сильны, чтобы сопротивляться как каждой из этих стран в одиночку, так и в случае их объединения. Существует также двойственность цели Америки в отношении к роли, которую долгое время играл Саддам. Вот что заявил в ноябре 1998 года президент Клинтон после

прекращения ответного нападения, которое фактически уже было проведено:

«Если мы сохраним там работу ЮНСКОМа (Специальной комиссии ООН по разоружению Ирака) и еще раз дадим ему (Саддаму) шанс почетно смириться, просто соблюдая резолюции ООН, мы увидим, что из этого может что-то получиться»³⁷.

Ни один из наших союзников в Заливе или в этом районе даже отдаленно не верил в перспективу «почетного смирения», основанного на соблюдении резолюций ООН в течение нескольких месяцев. Все были убеждены в том, что Ирак приложит максимум усилий, чтобы перевооружиться, как только санкции будут сняты, и что крупные державы уже стараются изо всех сил найти предлоги для полного снятия санкций ООН. Страны региона, опирающиеся на Соединенные Штаты, будут в конечном счете оценивать отношение Соединенных Штатов к их безопасности по их способности либо свергнуть Саддама, либо ослабить его до такой степени, чтобы он был не в состоянии больше представлять угрозу, – независимо от их открытых заявлений.

В той ситуации, когда Соединенные Штаты выступают гарантом всех границ в одном из самых взрывоопасных регионов мира, безопасность Залива стала зависеть от широко распространенного восприятия способности Америки решать дела, связанные с последствиями продолжающегося правления Саддама и его растущей мощи. Государства Залива вместе с тем сильно осознают свою зависимость от Америки и страшно нервничают в связи со слишком заметным сотрудничеством, особенно когда Америка проявляет нерешительность.

Стратегия Саддама направлена на три цели: 1) привлечь внимание мира к жалобам Ирака; 2) раскрыть перед всем миром скрытый раскол между постоянными членами Совета Безопасности Организации Объединенных Наций; 3) перенести острие спора с инспекцией на снятие санкций. Он далеко продвинулся на пути к достижению этих целей. Не предпринимается никаких серьезных усилий для возобновления работы инспекционной системы ООН; международные дебаты в основном сосредоточены на облегчении или снятии санкций – на деле несколько стран во главе с Россией, Китаем и Францией открыто не согласны с ними. В частности, Ирак, судя по всему, стал испытательным полигоном для нового французского усилия

определить европейское самосознание, отличное от и даже противоположное Соединенным Штатам.

В конце почти десятилетия нерешительного поведения Соединенные Штаты оказались в положении, при котором в большинстве районов мира – особенно в Европе – именно Америка, а не Саддам оказывается препятствием ослаблению напряженности в Заливе. Защитники Ирака в Организации Объединенных Наций имеют все возможности получения большинства в Совете Безопасности, необходимого для снятия всех санкций. Хотя Соединенные Штаты, несомненно, используют свое право вето, такой исход усилит растущую изоляцию Америки и, возможно, заставит другие страны ослабить соблюдение санкций.

Уступка со стороны Америки этому хору не принесет никакой пользы. Подрывающие санкции страны посчитают, что пренебрежение политикой США, подкрепленной резолюциями ООН, не несет никакого наказания. Государства Залива получают облегчение от временного снятия давления со стороны Ирака, однако их будет волновать стойкость Америки во время каких-то других кризисов.

Вопрос, возникший из-за предложенных в качестве альтернативы «умных санкций», состоит в следующем: нужны ли они как способ отказа вообще от санкций или они будут использоваться как форма оказания давления, которое фактически будет сохраняться? Если умные санкции понимаются как способ отказа от санкций вообще, возникает другой вопрос: стоит ли и лучше ли Соединенным Штатам при отступлении, которое заменяет маршрут следования, возглавить шествие или дать другим возможность взять на себя всю ответственность. Если умные санкции являются серьезным делом, все будет зависеть от их характера и готовности Америки настаивать на их осуществлении.

Аналогичные рассуждения применимы к часто слышимым предложениям о том, что тайные операции, поддержанные Соединенными Штатами, могут дать им возможность обойти сложности санкционной политики. В принципе я выступаю за поощрение внутрииракского сопротивления, но, пронаблюдав такого рода тайные мероприятия изнутри, я выдвинул бы три предупредительных замечания: такие секретные операции должны проводиться профессионалами, а не любителями; при этом следует

принимать в расчет интересы соседних стран, особенно Турции, Саудовской Аравии, Ирана и Иордании, чтобы не допустить их втягивания в последующие ситуации, которые они будут не в состоянии или не захотят выносить и которые Соединенные Штаты не будут готовы поддержать; Соединенным Штатам следует подготовиться поддержать движение сопротивления военными действиями, когда оно столкнется с трудностями, или в противном случае они повторят крах Залива Свиней и северного Ирака в 1975 и 1996 годах, когда большинство тех, кого они поддерживали, были уничтожены или изгнаны из страны³⁸. Если эти условия не будут соблюдены, призыв к масштабным тайным операциям превратится в опасную западню.

Даже подрывающие санкционный режим европейские союзники Америки не хотят, чтобы Ирак стал причиной превращения ОПЕК в орудие против промышленно развитых демократий в ходе процесса, постепенно подрывающего благополучие умеренных правительств в регионе. Только после ухода Саддама – даже в предусмотренных случаях – возможна и целесообразна более гибкая американская политика в отношении Ирака.

Зловещее развитие событий осенью 2000 года произошло из-за активизации усилий Саддама в манипулировании рынком легкой нефти путем периодического уменьшения потока нефти, разрешенного санкционным режимом. К этим усилиям следует относиться, как они того заслуживают: не как к проблеме предложения и спроса на энергетическом рынке, а как к вызову национальной безопасности. Важную роль приобретает последовательная политика сотрудничества в сфере энергетики со стороны промышленно развитых демократий, но ее не следует сводить к раболепию перед Ираком.

Сейчас самое время сосредоточить внимание на том, какого типа Ирак нужен после свержения Саддама. Ирак не должен быть ни слишком сильным с точки зрения баланса сил в регионе, ни слишком слабым, чтобы он мог сохранять свою независимость на случай происков своих алчных соседей, включая особенно Иран. Одной из причин кризиса в Заливе в 1991 году была слабость западных стран после ирано-иракской войны и игнорирование возможности того, что Ирак станет следующим агрессором. Будет парадоксально, если еще раз очередное недомыслие даст противоположный результат: такой

слабый Ирак, что его соседи, особенно Иран, поспешат заполнить вакуум. Но сбалансированный подход к Ираку не может быть достигнут, пока Саддам остается у власти; речь пойдет о будущем после его устранения.

Для сохранения авуаров Америки в Заливе предпочтительней остается решительная целеустремленность, по сравнению с метаниями, характерными для 1990-х годов. Это важно также – как это ни парадоксально – для отношений Америки с Ираном, самой мощной и большой страной в этом регионе. Соединенные Штаты не смогут ослабить фундаменталистский Иран, если они не смогут справиться с потерпевшим поражение Ираком или если лидеры в Тегеране, глядя за пределы своих границ, увидят, как можно легко и эффективно ставить ни во что Соединенные Штаты.

Иран

В мире немного стран, с которыми у Соединенных Штатов меньше причин ссориться, чем с Ираном. Хотя в 1970-е годы шах стал символом дружбы между двумя странами, интересы того времени не зависели от одной личности. Они отражали политико-стратегические реалии, сохраняющиеся и по сей день. Соединенные Штаты не имеют какого-то подспудного интереса в доминировании над Ираном, как на этом настаивают аятоллы, которые им сейчас управляют. Во время холодной войны в интересах Америки было сохранение независимости Ирана от угрозы со стороны Советского Союза, исторического источника давления и вторжения в страну. В XIX веке британская интервенция, причиной которой была защита Индии и морских путей к ней, не дала возможности императорской России поглотить большие куски Ирана, во многом так же, как она это сделала с соседними странами Средней Азии, завоеванными царями. В 1946 году, если бы не было американского вмешательства, иранская северо-восточная провинция Азербайджан была бы захвачена Советским Союзом в качестве первого шага по расчленению страны. На протяжении всей холодной войны Иран помогал оказывать сопротивление советскому давлению на Афганистан и проникновению на Ближний Восток.

Интерес Америки к Ирану совпадал с собственным поиском Ираном независимости. Многие американские политические деятели того времени, включая меня самого, испытывали глубокую признательность за поддержку шахом Соединенных Штатов во время различных кризисов времен холодной войны. Однако нашей главной мотивировкой были менее всего чувства, а больше оценка важности всей совокупности географии, ресурсов и талантов народа Ирана.

И нет никакой геополитической мотивации для вражды между Ираном и Соединенными Штатами. Иран тем не менее продолжает служить поводом для сохранения Америкой дистанции. В ряде администраций Соединенные Штаты давали ясно понять, что они готовы к нормализации отношений. Ирану судьбой предназначено играть жизненно важную роль – а в некоторых обстоятельствах и решающую – в Заливе и в исламском мире. Разумное американское

правительство не нуждается в каких-либо инструкциях относительно желательности улучшения отношений с Ираном.

Главным препятствием является правительство в Тегеране. После свержения шаха в 1979 году режим во главе с аятоллами был вовлечен в ряд действий в нарушение общепризнанных принципов международного поведения, многие из которых были направлены открыто против Соединенных Штатов. С 1979 по 1981 год режим удерживал в заложниках 50 американских дипломатов в течение одного года и двух месяцев. На протяжении 1980-х годов финансирующиеся и поддерживаемые Тегераном организации взяли на себя ответственность за похищение американцев и других западников в Бейруте. Режим в Тегеране оказывал главную поддержку группам, убившим несколько сотен американских солдат в Бейруте. Он также финансирует лагеря подготовки террористов в Судане. Существуют доказательства, связывающие поддерживаемые Ираном группы со взрывом американских военных казарм в «Хобар Тауэрс» в Саудовской Аравии, когда во время нападения в 1996 году было убито 19 американцев. Во Франции высокопоставленный иранец, живущий в изгнании, был убит иранскими агентами, которые потом были освобождены из тюрьмы в обмен на французского заложника, удерживаемого в Бейруте. Иранские аятоллы объявили о смертном приговоре писателю Салману Рушди, и он до сих пор остается в силе, хотя тегеранское правительство «дистанцировалось» от этого приговора, что бы это ни означало.

Помимо этих отдельных действий Иран делает все от него зависящее для подрыва ближневосточной мирной дипломатии. Тегеран является покровителем партии Хезболла, которая продолжает вооруженное сопротивление миру с Израилем. Иран предоставляет значительную финансовую помощь движению ХАМАС и военизированной организации Палестинский исламский джихад. Обе эти организации постоянно заявляют о своей ответственности за террористические атаки на израильских гражданских лиц.

Иранский режим сейчас создает ракеты дальнего радиуса действия, способные наносить удары по Ближнему Востоку и большей части Центральной Европы. Он развивает нелегальный ядерный потенциал, сделанный с помощью технологии двойного назначения с Запада и при некотором содействии со стороны России, несмотря на подписание ею

Договора о нераспространении (Китай, как представляется, покончил с оказанием содействия какое-то время назад).

Для американских политических деятелей стоит ключевой вопрос: являются ли эти действия составной частью, присущей природе тегеранского режима, или есть все же возможность поддерживать отношения, основанные на взаимной нейтральности. Этот вопрос стал частью перечня разногласий с европейскими союзниками Америки, ставшего испытанием атлантических отношений.

С одной стороны, идет спор по поводу того, подсудны ли европейские и американские компании, постоянно размещенные в Европе, штрафам, наложенным конгрессом Соединенных Штатов Америки в отношении нарушителей санкций. На некоторых страницах этой книги я уже писал о своей озабоченности по поводу масштабов, которые приняли злоупотребления вокруг санкций. Экстерриториальную сферу применения, особенно против союзников, трудно оправдать, и она требует нового подхода. основополагающий вопрос тем не менее заключается не в законодательной основе американской стратегии, а в том, будет ли улучшение отношений с Ираном поддержано односторонними уступками, предпринятыми без каких-либо требований взаимности. И не станет ли движение навстречу Тегерану *препятствием* для установления добрых отношений, что само по себе не ставится под сомнение? Помогут ли односторонние уступки в ответ на жесткую иранскую политику или помешают достижению согласованной цели улучшения отношений?

Суть разногласия состоит в настойчивости европейских союзников по вопросу о том, что они называют «важным диалогом» с Ираном. Союзники утверждают, что их диалог нацелен на изучение перспектив смягчения политики Ирана и всегда будет включать критику нарушений прав человека в Иране и другие правонарушения. Короче, этот диалог, уже тем самым, что он просто ведется, внесет вклад в ослабление напряженности (не говоря о подписании прибыльных сделок по нефти и газу).

До сего времени было мало полезного диалога, крайне важного или вообще хоть какого-то, с Европой, хотя намек иранского президента Мохаммада Хатами, предлагающий «цивилизационный диалог», мог бы со временем стать началом важных перемен. Отсутствовала какая-либо реакция на предложение администрации Клинтона начать

официальный диалог. Оно было отклонено иранским режимом, который, кажется, не способен принимать решения об отношениях с Соединенными Штатами и который проявил равнодушие к официальным и смиренным извинениям за прошлое американское поведение.

По существу, предположение о том, что односторонние жесты каким-то образом смягчат иранскую враждебность, отражает практическое применение «политически корректной» психиатрической теории по отношению к политике: лицо, совершившее преступление, рассматривается как жертва, якобы пострадавшая от давления, находящегося вне зоны ее контроля. Но в случае применения к прегрешениям Ирана нет ни одного доказательства в пользу такой версии. Односторонние уступки любого масштаба гораздо больше похожи на укрепление непримиримости, чем ее смягчение. Зачем, в конце концов, меняться, когда сами цели заидеологизированной политики так униженно готовы приспособиться и пойти на компромисс?

Хотя и не вызывает сомнений тот факт, что Хатами старается проводить более умеренный внутренний курс с учетом значительного сопротивления внутри страны, пока все же мало свидетельств в пользу того, что эта умеренность распространяется и на международную арену или что Хатами будет позволено осуществить смену курса, если он захочет попытаться это сделать. Также весьма похоже на то, что он попытается расширить пространство для маневра для внутренних преобразований, демонстрируя идеологическую бдительность на международной арене. На деле Хатами открыто обозначил свою поддержку исламских и палестинских террористических групп в Дамаске и Бейруте.

Дебаты должны пойти дальше теоретических обсуждений. Если должно произойти улучшение отношений с иранским исламским режимом, элементарная вещь – связать это с отказом от экспорта революции при помощи силы и подрывной деятельности, прекратить террор и покончить с вмешательством в ближневосточную мирную дипломатию. Одновременно должен быть достигнут прогресс в связи с попытками Ирана заполучить доступ к ракетам и ядерному оружию.

Если бы у Ирана было серьезное желание идти на улучшение отношений, были бы разработаны серии взаимных параллельных

шагов для достижения значительного улучшения, при условии что правители в Иране готовы принять нормальные отношения. Механизм такого подхода было бы совсем нетрудно создать. Новая американская администрация могла бы назначить доверенного представителя – или «неофициального» доверенного представителя – для изучения, на первых порах секретного, возможностей достижения соглашения по ряду взаимных мер, ведущих к поэтапному улучшению отношений. Соединенные Штаты вполне могли бы пойти на то, чтобы предпринять после первоначального диалога несколько символических первых шагов, при условии что за ними последуют иранские действия в заданный интервал времени, однозначно согласованный с этими начальными действиями.

Если союзники Америки считают, что они не изучили надлежащим образом все дипломатические варианты, Соединенным Штатам следует подготовиться к тому, чтобы предпринять серьезные усилия по проведению совместной дипломатии. И, хотя бы чисто теоретически, должна быть общность интересов. Европейские страны станут первыми жертвами распространяющегося исламского фундаментализма и иранских ракет среднего радиуса действия. Став ядерной державой, Иран окажется в перспективе гораздо бóльшей угрозой для Европы (и России), чем для Соединенных Штатов. А если Залив взорвется, европейские страны будут первыми, кто потребует доступ к американским поставкам энергоресурсов во избежание экономической катастрофы.

Внешняя политика всегда сводится к проблеме выбора. Эффективная политика борьбы с терроризмом и распространением для Запада требует желания принять жертвы во имя более значительной долгосрочной цели. Случается, что коммерческие интересы должны быть готовы уступить более широким интересам безопасности. Лидерство со стороны Америки важно для того, чтобы достичь этого компромисса в отношении Ирана. В то же самое время, если альянс погонится за выгодами только для одной стороны, общественность это не поддержит.

Следовало бы предпринять серьезное усилие для достижения трансатлантического консенсуса, который связывает дипломатию с разумным прессингом и согласованными дипломатическими инициативами в отношении Ирана. Только проводя твердую,

последовательную и примиренческую политику, можно ускорить приближение дня, когда Иран будет готов предпринять конкретные политические действия, представляющие единственно надежную основу для долгосрочных отношений сотрудничества.

Куда идет Африка?

Африка давит на совесть Америки. Значительная часть населения США является выходцами оттуда. Их предки были привезены на эти берега при обстоятельствах, которые остаются пятном в истории нашей страны, и были вынуждены жить до и после рабства в условиях, которыми не может гордиться ни один американец. Но Соединенные Штаты только усугубят эти унижения, если африканская политика будет преподноситься прежде всего как некая подачка за прошлое, поскольку современные проблемы континента являются вызовом миру, который жаждет построить глобальный порядок.

Бедность везде и повсюду. У Африки самый низкий экономический прирост из всех континентов, и она далеко отстает в деле модернизации. Гражданские войны на грани геноцида разрывают на части целые регионы. Коррупция буйно процветает. В результате царящего хаоса африканские страны стали прибежищем для террористических групп, отмывания денег и преступных синдикатов. Эпидемии в Африке уничтожают огромнейшую часть населения. В мире 70 процентов взрослых и 80 процентов детей, больных СПИДом, проживают в Африке. Нельзя говорить о взаимозависимом мире, основанном на мире и справедливости, оставляя проблемы африканского континента без внимания.

В то же самое время не так уж много приходится на Африку американских интересов в сфере безопасности. С окончанием холодной войны ни одна враждебная внешняя страна не в состоянии доминировать в Африке и ни одна африканская страна не имеет военно-экономического потенциала для этого. Стандартный аргумент времен холодной войны – о том, что ресурсы Африки не должны попасть в руки противников, – неприменим в обозримом будущем. А при отсутствии стратегического противника, угрожающего континенту, или недружественной африканской страны, стремящейся к гегемонии, отсутствует и стратегическая мотивация для новой африканской

политики. Более того, американские инвестиции намного ниже инвестиций из других континентов, а торговая зависимость на минимальном уровне.

Одновременно с этим отсутствие традиционных геополитических интересов определяет странную для нашего века возможность. Если термин «мировое сообщество» имеет какой-то смысл, он должен как-то проявиться в Африке. История накладывает обязательство на Америку, требуя от нее сыграть важную роль в организации и поддержании таких многосторонних усилий.

Самая насущная задача должна заключаться в облегчении страданий Африки и победе над эпидемиями. Необходимо в долгосрочном плане ослабить политические конфликты в Африке, помочь реформировать политическую систему и на этой основе ввести Африку в глобализованный мир. Такого рода действия требуют лучшего понимания африканских условий.

Ситуация в Африке

Мне показалось полезным в этой книге обрисовать в общих чертах эволюцию различных континентов, проводя аналогию с эпохами европейской истории. Такие рамки, однако, неприменимы к Африке к югу от Сахары, поскольку этот континент просто уникален. У него богатая, многообразная и трагическая история, однако современные государства фактически не обращаются к своим корням. Их современные границы и национальный состав, за возможным исключением Южной Африки, имеют в своей основе одну особенность: насильственное воздействие колониального правления. Ни на одном другом континенте национальные границы не появлялись и не зависели так прямо и фактически от того, как имперские державы разграничивали сферы своего контроля.

Безусловно, постколониальные страны в Азии также вышли из колониальных границ; Индия никогда не управлялась как единое образование в ее нынешнем виде, и главный исторический опыт объединения Индонезии формировался по большей части на основе голландского правления. Однако в Азии колониализм имел тенденцию укреплять: Индия, Индонезия и Малайзия – все они крупнее, чем те княжества, что существовали до колониализма. И, напротив, постколониальные страны в Африке имели тенденцию к дроблению на меньшие части.

В Африке границы не только определялись демаркацией *между* сферами влияния европейских держав, как в Азии, они также отражали административное подразделение *внутри* каждой колониальной зоны. В Восточной и Западной Африке Великобритания и Франция управляли колониями с большой береговой линией. Отсюда оказалось целесообразным разделить эти колонии на множество административно-хозяйственных единиц, каждая со своим выходом к морю, которые позже стали независимыми государствами. С другой стороны, в Центральной Африке маленькая Бельгия правила регионом почти такого же размера, как и британские и французские владения, но без каких-то значимых береговых линий. Обладая только очень коротким выходом к морю в устье реки Конго, эта большущая территория управлялась Бельгией как единое образование, которое

позже преобразовалось в одно государство с взрывоопасной этнической смесью.

Важнее всего то, что административные границы в каждой колонии были проведены без учета этнических или племенных особенностей. Действительно, европейским державам зачастую было весьма выгодно разделять этнические и племенные группы для того, чтобы затруднить появление объединенной оппозиции колониальному правлению.

Африканские государства к югу от Сахары, за исключением Южной Африки, сталкиваются с внутренними проблемами, которые во всей совокупности не имеют себе равных где-либо еще. В большинстве стран мира общество или нация предшествовали государству; в большинстве африканских стран государство предшествовало образованию нации и вырабатывало национальное самосознание из множества племен, этнических групп и, во многих случаях, из разных религий.

Западные демократические принципы политической организации неминуемо получили лишь очень слабое воплощение в Африке. Однако это предполагает, что большинство может колебаться и меньшинство на данный момент имеет перспективу стать большинством с течением времени. Однако когда разграничения проходят по племенным, этническим и религиозным линиям, это правило не срабатывает. Группа, которой было предопределено занимать постоянный статус меньшинства, не станет считать такое политическое урегулирование справедливым. И это тем более верно, когда меньшинство управляет большинством, как это было в случае с Руандой и несколькими другими африканскими государствами.

Ни парламентская система Европы, ни федеративная система Соединенных Штатов не может функционировать эффективно при таких обстоятельствах. Поскольку, если африканская федеративная система базировалась бы на этническом, племенном или религиозном самосознании, это создало бы постоянную угрозу раскола и отделения. А если федеративное образование отражает этнический, племенной или религиозный состав страны, оно просто повторит в каждом регионе конфликты всей страны. При таких обстоятельствах политический процесс сводится к поиску доминирования, а не к периодической смене власти, что происходит – если вообще

происходит – благодаря скорее переворотам и этническим конфликтам, чем в соответствии с конституционными процессами.

Парламентское правительство не в состоянии преодолеть эту проблему. Концепция лояльной оппозиции – основа современной парламентской демократии – трудно-применима, когда оппозиция рассматривается как угроза национальному сплочению и, как правило, приравнивается к измене.

По этим причинам африканские страны имеют большую предрасположенность к гражданским войнам. И если племенные и национальные привязанности пересекают национальные границы, как это происходит в чрезвычайно большом количестве случаев, гражданские войны превращаются в международные. В такой ситуации то, что начиналось как гражданская война в Заире, – поддержанная западными державами во имя демократии, – привело к развалу почти всей центральной власти. Сейчас, переименованная в Конго, эта страна превратилась в арену соперничества других африканских стран – Анголы, Зимбабве, Руанды и Уганды. Зимбабве воюет ради наживы, а для Анголы, Руанды и – в какой-то степени – для Уганды это борьба за свою собственную внутреннюю стабильность, потому что вовлеченные в нее этнические группы проживают по разные стороны национальных границ.

Межнациональные войны ведутся повсюду на земле с чрезвычайной жестокостью. В Африке они граничат с геноцидом, как в Руанде, Сьерра-Леоне и Судане. Гражданская война в Анголе длилась 30 лет, в Судане – почти столько же. Для втянутых в них сторон вопрос заключается не в разногласиях относительно правительственных программ, а в этническом, племенном и религиозном выживании или как минимум в том, чтобы избежать положения постоянной дискриминации или тюремного преследования.

Конституции, которые по определению подтверждают главенство закона над правительственным распоряжением, имеют мало значения там, где понятие независимого судопроизводства не только отсутствует, но и просто невысказано. Там, где нет установленной концепции законности, грубое утверждение личной власти становится само по себе формой законности. Именно поэтому ряд африканских государств, которым когда-то рукоплескали за их прогрессивные

институты, – к примеру, Кения, – пошли вспять, к грубой форме деспотической личной власти.

Страной, которая существенным образом отличается от всех, является Южная Африка, несмотря на то, что ее история более трагична, чем истории других стран, а может, именно в силу этого. Когда голландские поселенцы прибыли на южную оконечность Африки в XVII веке, они принесли сурово-аскетичный фундаменталистский кальвинизм, который отвергал все последующие интеллектуальные течения в Европе. Буры, или африканеры, как они стали называть себя сами, выработали четкое самосознание, уникальное в истории европейского колониализма. Они оставались равнодушными к рационализму Просвещения и демократическому устройству Великой французской революции.

Их ощущение отличия от других было таким глубоким, что, когда Великобритания захватила Капскую провинцию во время Наполеоновских войн, буры собрали свои вещички и отправились почти за полторы тысячи километров на север не как отдельные поселенцы, а как весь народ – с правительственными учреждениями, церквями и школами. На своей новой родине буры впервые столкнулись с большим числом черного населения, к которому они отнеслись со снисходительным чувством религиозного и расового превосходства.

Изолированность африканеров долго не продлилась. Обнаружение золота привлекло англичан в новые государства, что привело к Англо-бурской войне, в которой маленькие бурские республики вели войну с Британской империей в самый расцвет ее мощи почти до ее прекращения. Англо-бурская война покончила с разобщенностью африканеров; но побороть их отличительное качество она не смогла.

К 1948 году демографическое положение среди белого населения, которое только одно могло голосовать, сложилось в пользу африканеров. Хотя сегрегация, в американском понимании этого слова, существовала всегда, пришедшие теперь к власти буры как бы в отместку активно приступили к расовому разделению. Были приняты жесткие законы, запрещающие межрасовые браки и регулирующие зоны проживания, права на работу и движения небелого населения. Введение системы апартеида было исключительным делом политической глупости и аморальности, потому что она обязывала

белое население сдерживать растущее большинство других рас при помощи грубой силы, что не только не соответствовало общепринятым нормам поведения, но и не отвечало интересам процесса индустриализации и модернизации.

Почти чудо, что к концу столетия эти препятствия были преодолены двумя замечательнейшими руководителями, Нельсоном Манделой и Ф. У. де Клерком. Карьера Нельсона Манделы – это воплощение смелости, подкрепленной духовной глубиной. Еще в 1964 году, защищая себя в связи с обвинениями в измене, Мандела в своей речи подтвердил приверженность многорасовому обществу:

«Неправда, что предоставление политических прав всем приведет к расовому доминированию. Политическое разделение, основанное на цвете кожи, совершенно искусственно, и когда оно исчезнет, тогда исчезнет господство одной цветной группы над другой. АНК (Африканский национальный конгресс) полстолетия ведет борьбу против расизма. Когда он победит, он не изменит эту политику»³⁹.

Мандела сдержал свое слово. Три десятилетия лишения свободы внешне не ожесточили его – как некоторых из его коллег, которые провели столько же времени в изгнании.

Как и кончина советского коммунизма, конец апартеида произошел со скоростью, немыслимой даже десятилетие назад и со сравнительно низким уровнем насилия. Философский идеализм и практическое интуитивное понимание привели к партнерству между заключенным революционером и его тюремщиком. К 1990 году Ф. У. де Клерк, начавший свою карьеру защитником апартеида, смог объявить целью африканера то, что еще вчера было незаконным: «(Наша) цель совершенно – новое и справедливое отступление от конституционных норм, в соответствии с которым каждый постоянный житель будет обладать равными правами, отношением к нему и возможностями в разных областях деятельности – конституционной, социальной и экономической»⁴⁰.

В деле преодоления этих проблем у Южной Африки были уникальные преимущества. Законность государства была давно установлена, несмотря на апартеид. Различные этнические группы имели значительный опыт общения друг с другом. Южная Африка обладала богатыми ресурсами, крепкой инфраструктурой, значительной производственной базой и более высоким уровнем

образования, чем у кого-либо из ее соседей, – уровень, который нынешнее правительство обязалось скорейшим образом улучшить. И сама по себе множественность этнических групп обеспечивала определенные гарантии в отношении гражданских конфликтов. Случись что, и этот ящик Пандоры был бы открыт, последствия были бы непредсказуемы – как это продемонстрировали слишком многие из соседних с Южной Африкой стран.

Однако же Южная Африка продолжает сталкиваться с крупными проблемами. Закон и порядок недостаточны, чтобы привлечь постоянный приток иностранных инвестиций; отношения между правительством и меньшинством национальности зулусов хрупкие и непрочные, хотя они и улучшились на момент написания книги. Белое меньшинство ощущает себя недостаточно защищенным от актов беззакония. Широко распространен СПИД. Согласно оценкам Всемирной организации здравоохранения, к 2010 году эпидемия приведет к сокращению ВВП страны на 17 процентов; если бы не было СПИДа, падение было бы не таким низким.

Об африканской политике

Парадокс Африки состоит в том, что вызов перед ней стоит огромный, а концепции, на которых могла бы базироваться любая политика его урегулирования, трудны для понимания. Политика, взятая из традиционного политического арсенала времен холодной войны, потеряла свою значимость с развалом Советского Союза. Уже нет всепоглощающей угрозы извне. В силу больших территорий Африки к югу от Сахары ни одно из находящихся там государств не в состоянии угрожать всем остальным. Ни одно государство, за исключением Нигерии или Южной Африки, не в состоянии играть главную роль вне близлежащего региона.

Распространение демократии, хотя и важное само по себе, не обеспечивает объединяющего принципа. В Африке отсутствуют прочные демократии, в американском смысле этого слова, – исключение составляют Южная Африка и, может быть, Нигерия, вокруг которых мог бы строиться демократический африканский консенсус.

Во время своих двух поездок на континент президент Клинтон постоянно говорил принимавшим его хозяевам, что Соединенные Штаты в связи с занятостью из-за холодной войны несут ответственность за однопартийные правительства во многих частях Африки. Однако трудно представить себе любую африканскую страну, за исключением, возможно, Конго, в которой Соединенные Штаты играли бы главную роль в деле установления постколониального правительства. Практически во всех случаях те, кто возглавлял антиколониальные движения, проявились как руководители стран после независимости. Почти во всех случаях они устанавливали однопартийные правительства или вариации на эту тему – Южная Африка вновь является исключением.

Разумеется, есть значительные различия между разными режимами. И Соединенным Штатам следует делать все возможное для поддержки демократического развития. Они могут – и обязаны – подвергать остракизму правительства, которые грубо нарушают права человека. Но помимо этого, влияние Америки на внутреннее политическое развитие весьма ограничено.

Именно по этой причине применение принципов гуманитарного военного вмешательства, которое случилось на Балканах, как настаивают некоторые, будет даже еще более опасным в Африке, не говоря уже о вопросах, которые эти принципы подняли даже на Балканах. Я буду обсуждать это отдельно в седьмой главе. Если Соединенные Штаты стремятся ослабить внутренний кризис от Судана до Конго, основываясь на политике, использованной на Балканах, за кровавым конфликтом последует длительный период внешнего контроля. Долго ждать не придется, как последуют новые обвинения в колониализме. Американская катастрофа в Сомали в 1993 году является наглядным тому подтверждением. Вмешательство там началось с гуманитарной попытки распределить продовольствие. Но она быстро превратилась в создание «организационной инфраструктуры», что вынудило Соединенные Штаты становиться на чью-то сторону в гражданской войне, – а они совсем не хотели выполнять такое задание.

В конечном счете гражданские войны ведутся с целью завоевания победы. Когда исчезает политическая законность, устанавливается вакуум, который должен заполняться какой-то новой властью. Когда

Соединенные Штаты включаются в гуманитарно-военное вмешательство, СМИ и другие наблюдатели выходят на сцену в полной уверенности найти условия, которые глубоко затрагивают чувствительность Запада. Они будут требовать полного разнообразия в инициативах, начиная с того, чтобы было покончено с коррупцией, и кончая обеспечением правопорядка, что имеет ясный смысл в контексте западного образа жизни. Ничего из этого, однако, не может быть осуществлено без широкомасштабного вторжения, которое затянуло бы Соединенные Штаты еще глубже в политический процесс. И рано или поздно, независимо от благих намерений, такое поведение начнет раздражающе действовать на чувства африканцев. А это, в свою очередь, приведет к подрыву внутриамериканской и собственно африканской поддержки этой операции. Именно военное участие в какой-то форме в гражданских войнах, скорее всего, приведет к завершению постоянного американского вклада в Африку.

Вероятны случаи геноцида, в которых бездействие столкнется с историческим восприятием Америкой себя самой в том виде, в каком ее моральные и гуманные интересы являются общепринятыми, — особенно если нарушения происходят со странами, в которых они быстро могут быть поставлены под контроль. В таких случаях ограниченные военные вмешательства могут быть долгом и обязанностью. Резня в Руанде и Сьерра-Леоне относится к такой категории. В каждом случае относительно небольшое размещение вооруженных сил могло бы привести к прекращению геноцида. Международная акция с каким-то американским присутствием — особенно в области логистики — вполне оправданна при условии, что имеет место предварительная договоренность о том, что африканские вооруженные силы заменят международные войска, как только порядок будет восстановлен.

Отсутствие всепоглощающих интересов безопасности предопределяет характеристику нового подхода к Африке. Это такой континент, в котором поистине глобальная политическая, экономическая и социальная программа соединяет практические и моральные соображения. Его следует превратить в полигон возможностей сотрудничества Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций, других международных учреждений и частного сектора в решении универсальных целей.

Совместная программа, организованная Соединенными Штатами и другими индустриальными демократиями, должна быть выдвинута Соединенными Штатами в срочном порядке, воплощая собой большой уровень творческого подхода к оказанию помощи в развитии и технической подготовке.

Программа африканского развития под эгидой Объединенных Наций или Всемирного банка должна учитывать тот факт, что общественные фонды развития будут очень и очень ограничены. Такая программа может помочь преодолеть наследие слишком многих африканских правительств, которые либо коррумпированы, либо строят свои экономики на основе устаревших социалистических моделей 1970-х годов. В то же самое время те несколько стран, которые продемонстрировали готовность выйти за рамки уроков, выученных в Лондонской школе экономики, – такие как Мозамбик, Гана и Сенегал, – и мобилизуют внутренний капитал или изыскивают возможности привлечения иностранных инвестиций, делают большой прогресс.

Для стран, удовлетворяющих критериям развития, стимулирование должно включать снижение торговых барьеров на африканскую сельскохозяйственную продукцию и списание старых долгов. По мере набора скорости в реализации этой программы следует изучить возможности предоставления африканским странам, принявшим принципы рыночной экономики, статуса членов зоны свободной торговли. Некоторые из этих мер будут болезненными для стран-доноров; но в то же самое время это и испытание серьезности их намерений.

Вопросы безопасности в Африке – по большей части гражданские войны и межэтнические конфликты – должны решаться преимущественно самими африканскими странами, среди которых Южная Африка и Нигерия играли бы главную роль. Индустриальные страны могли бы оказать содействие созданию неких сил вмешательства, составленных из представителей африканских стран. Можно было бы создать центр подготовки африканских миротворцев, в котором американские и европейские советники оказывали бы содействие запланированным африканским вооруженным силам.

И наконец, налицо отставание в международных усилиях по контролю над эпидемиями. Следовало бы расширить глобальную

программу по борьбе со СПИДом. Это включало бы создание клиник в стратегических местах в каждой стране – участнице программы, которые служили бы центрами по обучению борьбе со СПИДом и распространению лекарств. Фармацевтические компании должны подключиться к этим усилиям и предоставлять необходимые лекарства по ценам, близким к себестоимости, – при условии получения гарантий по защите патентов и недопущения переадресации грузов. Международный корпус добровольцев докторов, медицинских сестер и другого специального персонала должен быть расширен. Если эта программа будет работать на достаточно широкой основе – как это и должно быть, – такого рода усилия в масштабах всей Африки вызовут необходимость создания соответствующей инфраструктуры и тем самым послужит не только гуманитарным и социальным целям, но также и целям экономического развития.

Этот континент – континент трагедии; он к тому же еще и большая проблема. Многообразие Африки требует согласованных действий; масштабы его кризисов при всем этом требуют особой ответной реакции. Идеализм американского народа, его вильсоновское обязательство и его элементарные правила хорошего тона получают здесь свое испытание, как, впрочем, и практическое воплощение. Реализм должен озарить понимание Америкой насущных проблем. Но без моральных обязательств американского народа и международного сообщества трагедия Африки превратится в гноящуюся рану нашего времени.

Глава 6

Политика глобализации

Впервые в истории на земле осуществляется единственная общемировая экономическая система. Рынки на всех континентах взаимодействуют на постоянной основе. Связи дают возможность капиталу моментально реагировать на новые возможности или пониженные ожидания. Детально разработанные кредитные инструменты обеспечивают беспрецедентной ликвидностью, то есть оборотными средствами. Глобализация содействовала бурному развитию благосостояния и темпов технологического прогресса, какого не могла даже предвидеть предыдущая эпоха. Базируя свое развитие на взаимозависимости, глобализация помогла подорвать роль национального государства как единственной доминанты благополучия общества – хотя это не совсем так в самих Соединенных Штатах в отличие от многих других регионов.

Соединенные Штаты являются движущей силой поступательного развития глобализации; они также являются первыми из тех, кто получает выгоды от выпущенных ими сил. На протяжении последнего десятилетия XX века производительность труда в Америке превратилась в двигатель глобального экономического роста; американский капитал спас шатающийся вектор развития новых технологий и содействовал их широкому распространению по всему миру. Американская инициатива подпитывала огромные рынки и стимулировала уровень личного потребления, что в предыдущие столетия было доступно только самым обеспеченным. Последнее десятилетие XX века однажды назовут «старыми добрыми временами»; американская экономика развивалась так хорошо, что трудно было представить, что может быть лучше. И тем не менее, по словам председателя Совета управляющих Федеральной резервной системы США Алана Гринспэна, Соединенные Штаты все еще, возможно, на пороге технологической и экономической революции⁴¹.

Успехи такого масштаба толкают на подражание, и американская модель экономического управления стала стандартом в большинстве уголков мира. Приятно считать, что распространение децентрализации, приватизации и устранение торговых барьеров стало

результатом красноречия американских экономистов или поучений Казначейства США и Международного валютного фонда (МВФ). На самом деле большинство в мире убедила незаменимость рынков американского капитала и кажущаяся безграничность роста экономики Соединенных Штатов.

Свободный рынок стал преобладающим почти повсюду, и Интернет обещает связать составные части глобальной экономики друг с другом в реальном времени. Иностранные инвестиции повсеместно встречают поддержку. В большинстве регионов – и во всех процветающих регионах – правительства ограничивают свои действия облегчением работы рынка, а не его регулированием. Экономический рост и создание рабочих мест в небывалой степени находятся в ведении свободного предпринимательства и свободной торговли.

Отсутствие какой-либо реальной альтернативы подкрепляет тенденцию следования американской модели. Из-за разочарований общественности в связи с коррупцией и бюрократизмом резко сократилась доступность общественных фондов для содействия развитию. Поскольку рост в развивающихся странах в значительной степени зависит от доступности частного капитала и поскольку частный капитал настаивает на создании предсказуемой правовой системы и удовлетворительной нормы прибыли на инвестированный капитал при разумных рисках, любая страна, стремящаяся к тому, чтобы быть конкурентоспособной, обязана подключиться к процессу глобализации, как в политическом плане, так и в экономическом.

Безусловно, даже в Соединенных Штатах глобализация опередила отдельных индивидов и группы. В некоторых секторах рабочие места теряются, хотя в других они могут расти. И все же протекционистские аргументы о том, что глобализация неизбежно рождает безработицу, опровергаются, по крайней мере, в Соединенных Штатах, полной занятостью и вдобавок растущими заработками. Недоумение в мире по поводу растущего протекционистского давления в передовых индустриальных странах хорошо выразил Джозеф Стиглиц, бывший главный экономист Всемирного банка: «Что же должны предпринять развивающиеся страны в ответ на риторику о либерализации капитала, когда богатые страны – при их полной занятости и сильных подушках безопасности – утверждают, что им необходимо установить

протекционистские меры, чтобы помочь тем своим гражданам, кто сильно пострадал от глобализации?»⁴².

При такой ситуации было бы парадоксально, если бы самое выдающееся достижение нового тысячелетия стало уязвимым местом, и уж тем более если бы с ним было трудно вести дела, потому что нет прецедента ни для понимания его сущности, ни для его решения. Именно сам процесс, который вел к производству бóльших благ в бóльших частях мира, чем когда-либо в прошлом, может также оказаться механизмом распространения социально-экономического кризиса во всем мире. В условиях, когда американская экономика являлась двигателем мирового роста, крупный спад американской экономики имел бы серьезные последствия для царства экономики. В зависимости от своих параметров он мог бы угрожать политической стабильности во многих странах и подорвать международное положение Америки.

Почти все эксперты соглашались с тем, что рыночная система развивается циклично и что рано или поздно возможен спад. Кажущееся бесконечным экономическое развитие США неизбежно когда-нибудь пойдет на спад. Вопрос только во времени и глубине падения. На момент написания книги (весна 2001 года) ходит широко распространенное убеждение в том, что Соединенные Штаты уже просрочили свое падение и неопределенность касается преимущественно вопроса о так называемом мягком падении. Когда бы ни случился спад, особенно продолжительный, глобализация, как представляется, распространит его последствия быстро по всему миру. Сценарий очень часто описывают таким образом: фондовый рынок, падающий в течение длительного периода, приведет к снижению потребления американцев, многие из которых имеют значительные доли своих сбережений, вложенные в виде акций. А это приведет к сокращению экспорта из индустриальных стран, что вызовет спад в этих странах. Капитал – особенно спекулятивный капитал – станет утекать из пострадавших стран. Банки сократят кредитование. Перед лицом неопределенного будущего потребители во всем мире увеличат накопления и, сокращая свои траты, усилят негативные тенденции. Некоторые из тех тенденций, в 1990-х годах приведших азиатские и латиноамериканские финансовые рынки на грань кризиса, проявятся

вновь в разнообразных формах, но с одинаковыми глубинными мотивами.

Существуют значительные психологические преграды в деле подготовки к таким кризисам. Ответственные за экономику – Казначейство США, крупные инвесторы, банкиры и советы директоров гигантских многонациональных корпораций – не сомневаются в вероятности спада. Однако они не спешат действовать, исходя из этого предположения, чтобы не подстегнуть фактически то, что они стараются оттянуть на отдаленное будущее, – надеясь, что к тому времени они уже не будут больше работать в своих кабинетах. В общем и целом им кажется, что психологически легче урегулировать последствия рецессии, чем предпринимать противоречивые меры по ее недопущению, необходимость чего они не могут показать заблаговременно. Или они уповают на действия председателя Федеральной резервной системы, чтобы он все взял на себя. Более того, политические деятели, государственные лица и занятые в частном секторе идут неизведанными путями. Немногие из них предвидели масштаб и длительность бума; еще меньше предсказывали финансовый кризис в Латинской Америке, Азии и России, который прервал экономический рост 1980-х и 1990-х годов и, если уж на то пошло, сравнительную скорость, с какой все эти кризисы были преодолены.

Мне нечего сказать нового к дебатам по экономическим мерам, необходимым для недопущения или смягчения падения. Поэтому я посвящу эту главу вопросам, к которым должны обращаться прозорливые политики с целью недопущения разрушения политическим миром экономических достижений глобализации.

Экономика и политика

Глобальная система вознаграждает и наказывает своих участников по экономическим критериям. Но для общественности эти критерии слишком заумны, чтобы соблюдать законность и обязательства. Во время кризиса население обратится к политическим лидерам, чтобы они облегчили воздействие ухудшения экономической ситуации. Это так еще и потому, что даже периоды развития требуют своей платы со стороны населения, так что в большинстве стран – и особенно в

развивающемся мире – существует почти постоянное меньшинство, всегда ожидающее своего часа действия, чтобы разыграть достоверность своего негодования.

Для достижения глобальной конкурентоспособности политическим лидерам в развивающихся странах необходимо извести весь политический капитал путем структурной перестройки своих экономик, ликвидировать излишние траты и сократить непроизводительные расходы. Часто это требует массовых увольнений и (следует надеяться, что временной) безработицы ради выгод в будущем, требуются не совсем очевидные в настоящий момент жертвы. Такое уравнение зачастую выглядит проклятием для политических или экономических лидеров, если обещанные блага наступят через слишком большое время после их ухода с арены.

Колоссальные изменения в структурах и мероприятиях большинства обществ, участвующих в глобализации, получают мощную поддержку – и зачастую на них настаивают как на условии оказания помощи – как правительства Соединенных Штатов, так и ведущих международных финансовых и экономических институтов. И все же сторонники нового подхода часто, как представляется, забывают уроки истории, показывающие, что на проведение реформ требовалось много десятков лет в их собственных странах. Принятие американской модели не является в первую очередь технической проблемой; для большинства развивающихся стран это подразумевает не что иное, как революционный переворот по известным образцам. Только совсем немногим странам удавалось сочетать консервативную бюджетную и кредитно-денежную политику, вмешательство со стороны правительства путем прежде всего регулирования, а не установления собственности или контроля, либерализацию финансовых институтов, поощрение гибкого рынка рабочей силы с широко принятыми и прозрачными законодательными рамками. Американская модель предполагает, что капитал сравнительно дешев, а рабочая сила сравнительно дорога, так что успех в конкурентной борьбе в итоге зависит от повышения производительности труда, подкрепленного постоянным технологическим прогрессом. Сравнительное преимущество достигается сокращением до возможно низкой степени трудозатрат на большинство производственных процессов.

Американский опыт показывает, что когда все эти факторы соединены воедино и какими бы трудными ни были начальные стадии, первоначальные нестыковки будут оправданы резким улучшением жизненного уровня. Однако опыт многих других стран также демонстрировал, что нелегко заставить американскую модель работать быстрее. Континентальная Европа все еще борется с крупными внутренними препятствиями в проведении необходимых структурных реформ (особенно на рынке труда и в сельском хозяйстве), хотя, как представляется, она дала старт развитию процесса приспособления к изменившимся условиям. Через 10 лет после краха коммунизма Россия, несмотря на западные увещевания и многие миллиарды долларов вливаний, не стала ближе к нормально функционирующей рыночной экономике и к тем же демократическим институтам. Темпы роста Китая поражают, однако они были достигнуты ценой приоритета правительственной стабильности по сравнению с демократическими реформами. Даже в странах с менее тормозящим прошлым – в Юго-Восточной Азии и Латинской Америке например – глобализация шла урывками и неравномерно. На протяжении 1990-х годов Соединенные Штаты почти в одиночку решали в мире проблему создания рабочих мест в ходе коренной ломки своей промышленной технологии.

Все развивающиеся страны сталкивались с проблемой, связанной с тем, что индустриализация, заставляя людей перемещаться из сельской местности в города, несет с собой ослабление традиционных социально-политических систем обеспечения. Городской рабочий и низший средний класс становится благодатной почвой набора сторонников для радикального политического и религиозного фундаментализма. Этот феномен был известен еще до глобализации; он внес свой вклад в появление марксизма в XIX веке и в дело иранской революции в XX веке. И даже когда материальные условия бедной и низшей части среднего класса улучшаются в абсолютных выражениях, мигранты становятся все более восприимчивыми к пропасти между богатыми и бедными, которую начальные стадии модернизации увеличивают и которую телевидение и другие средства массовой информации приносят наглядно в дома и сознание практически всех и каждого. Политические и экономические показатели в силу этого зачастую не стыкуются друг с другом. Даже когда совокупные экономические данные показывают рост, льготы и

выгоды не достигают городского населения достаточно быстро или в довольно большом количестве случаев, чтобы устранить чувство неприкаянности и зависимости от пронизывающей все насквозь современной тревоги.

Разумеется, это явление не является абсолютно новым. Лишение рабочего места из-за технического прогресса случалось, вероятно, со времени изобретения лопаты. И миграционные процессы имели место во времена любой экономической революции. Уникальным для нашего века является масштаб глобального воздействия и темпы технологических перемен. Проблема гуманизации процесса, таким образом, становится беспрецедентной.

Капитализм рыночной экономики остается самым эффективным и по сию пору единственным проверенным инструментом для достижения стабильного экономического роста и для уровня жизни. Но точно так же, как ничем не ограниченный капитализм эпохи свободной конкуренции XIX века, породивший марксизм, слишком дословная версия глобализации XXI века может вызвать всемирное нападение на самую концепцию свободного рынка. Глобализация смотрит на мир как на один рынок, в котором будут процветать самые эффективные и конкурентоспособные. Она принимает – и даже приветствует – факт того, что свободный рынок неустанно отсеивает эффективное от неэффективного, даже ценой социально-экономических потрясений.

Однако экстремистские версии глобализма имеют тенденцию игнорировать несоответствие между политическими и экономическими мировыми системами. В отличие от экономики политика разделяет мир на национальные подразделения. И если политические лидеры могут принять некоторую степень страданий во имя роста своих экономик, они не смогут выжить в качестве защитников практически постоянного режима строгой экономии, особенно если их политика может быть представлена как навязанная из-за границы. Искушение повернуть вспять – или по меньшей мере создать защитную подушку – для смягчения режима строгой экономии политическими средствами может возобладать. Протекционизм может оказаться неэффективным или даже возыметь негативные последствия в перспективе, но политические лидеры часто реагируют на

сиюминутное давление того, что они рассматривают как свои политические потребности.

Даже установившиеся демократии свободного рынка не воспринимают безграничные страдания во имя рынка, поэтому они предпринимают меры для обеспечения социальной подушки безопасности и сдерживают рыночные перегибы путем регулирования. Международная финансовая система пока еще не имеет сопоставимых мер безопасности.

Демонстрации против глобализации во время встреч Международного валютного фонда и Всемирного банка в 2000 году и на встрече Всемирной торговой организации в Сиэтле в 1999 году явились сигналами раннего предупреждения относительно потенциального политического веса тех, кто считает себя находящимся во власти сил, которые они считают бессильными на что-то влиять. Безусловно, многие из этих демонстраций следуют по слишком всем известным левацким, антиамериканским и антикапиталистическим сценариям времен 1960-х и начала 1970-х годов, даже вплоть до некоторых заинтересованных личностей. Возвеличивание насилия и сибаритства некоторых участников демонстраций отражает идеологическое презрение к существующим политическим и экономическим институтам, которое в значительной степени не имеет никакого отношения к конкретным жалобам и поводам для недовольства.

И тем не менее руководители индустриально развитого мира не должны игнорировать эмоциональный вакуум, который отражают эти протесты. По крайней мере отчасти, чтобы глобализация – этот самый эффективный двигатель роста, который когда-либо видел мир, – не утонула в порыве политической атаки, раскалывающей на полюса прежде всего развивающиеся общества, нуждающиеся больше всего в ее выгодах. И, если начинается серьезный спад в промышленно развитом мире, он может распространиться даже туда.

Кризисное управление и Международный валютный фонд

Кризис представляется свойственным современной глобальной экономической системе, как и ее чрезвычайный рост. С 1980 года они возникали с нарастающей частотой – в Латинской Америке в 1980-е годы, в Мексике в 1994 году, в Юго-Восточной Азии в 1997 году, в России в 1998 году, в Бразилии в 1999 году. И каждый был более страшным по сравнению с предшествующим. Он нес с собой все большие риски распространения вширь. Каждый при этом был на то время преодолен гораздо быстрее, чем казалось возможным в разгар кризиса, но уже почти совсем на краю пропасти. Каждый кризис показывал, что международная экономическая система, возможно, более живуча, чем предсказуема.

Международная финансовая система часто ведет себя, как те генералы из пословицы, которые учатся на уроках последней войны, но не могут предвидеть последующие войны. После 1980-х годов финансовые институты научились быть внимательными при кредитовании правительств. В итоге кризис 1990-х годов коснулся избыточного кредитования частного сектора или спекулятивных инструментов на фондовом рынке и рынке облигаций. В первом десятилетии XXI века урок фондов рискованного инвестирования был в основном хорошо выучен; инвесторы стали осторожнее в отношении простых форм рискованных финансовых операций. Спекулятивные излишества 1990-х годов не повторятся один в один. С другой стороны, опыт учит, что то, что будет считаться рискованными спекуляциями через несколько лет, представляется сравнительно безопасным сегодня или вообще не будет привлекать капитал. Тогда возникает вопрос: какие скрытые районы волатильности, или неопределенных ценовых изменений, существуют в плане современного воздействия на финансовые системы? Является ли оптоволокно для следующего десятилетия тем самым, чем являлось высотное офисное здание в Хьюстоне в 1980-е годы?

Разные кризисы 1990-х годов показывают уязвимость международной финансовой системы. Хотя каждый кризис имеет свой собственный пусковой механизм, у любого из них есть тенденция

иметь одну и ту же категорию мотивов и причин. Тут и изменения в международной обстановке, и неспособность малых экономик установить соотношение между притоком капитала и своими собственными долгосрочными потребностями. Можно говорить о кредитной политике заимодавцев, которая оказывается в ретроспективе совершенно неразумно расточительной (но только в ретроспективе), и о политике крупных стран, проводимой без должной озабоченности (или понимания) по поводу ее воздействия на экономику развивающихся стран.

Повышения процентной ставки в США помогли преодолеть кризис в Латинской Америке в 1980 и 1994 годах, в то время как неожиданное повышение стоимости доллара США стало одной из причин кризиса в Юго-Восточной Азии в 1997 году. Каждый кризис был отягощен изменениями в соотношении стоимости главных валют – доллара, евро (или немецкой марки до создания евро) и иены. Оказалось, что малые экономики новообразованных стран не в состоянии иметь дело с этими колебаниями и должны принимать в основном пассивно все их последствия, которые они нагромоздили, пытаясь поддерживать фиксированный обменный курс.

В 1990-е годы еще два новых изменения в международной обстановке повлияли на ситуацию в странах Юго-Восточной Азии: первое – это появление Китая как крупного источника дешевой продукции и второе – длительная стагнация японской экономики. Рост китайской экономики привнес новую и значительную конкуренцию странам Юго-Восточной Азии, в то время как японский спад привел к сокращению их рынков (или, по крайней мере, не дал им возможности расти).

Связующим элементом как латиноамериканского, так и азиатского кризисов стала излишняя готовность кредиторов идти на риски. В 1970-е годы это происходило потому, что они считали, что риск неплатежеспособности суверенного государства – кредиты странам – имел минимальные шансы получить дефолт. К 1990-м годам они уже узнали этот урок и выдавали кредиты частному сектору, рассчитывая на темпы роста стран-заемщиков и на подушку безопасности международной финансовой системы для уменьшения риска. Одной из причин такого безрассудного кредитования была острая конкуренция. Кредиторы были озабочены тем, что они отстанут от своих

конкурентов, а у них были преимущества опыта предыдущих кризисов, которые все заканчивались своего рода спасительным выходом из кризиса.

А потом, тоже к 1990-м годам, природа кредиторов изменилась, но это из жизненного опыта трудно было уяснить. В 1970-е года банки предоставляли капитал; в 1980-е и 1990-е годы это были по большей части корпорации или инвестиционные фонды. Корпорации предоставляли прямые инвестиции; фонды вкладывали в акции и облигации.

Международная финансовая система во главе с МВФ не смогла развиваться вместе с финансовыми рынками, и ее подвергли серьезному испытанию во время азиатского кризиса в Таиланде в 1997 году. Таиланд проводил в основном политику, рекомендованную Казначейством США и международными финансовыми институтами, как решение кризиса периода 1980-х годов: понижение инфляции, сбалансированный бюджет, высокая норма сбережений и конвертируемость его валюты. Тайская валюта – бат – искусственно поддерживалась Тайским центральным банком к корзине твердых валют, а затем к доллару США. Защищенный таким образом от девальвации спекулятивный капитал из-за границы – особенно из Соединенных Штатов, но также и из Европы – стал стремительно притекать в страну. Поток ускорился, когда местные заемщики обнаружили, что неожиданная прибыль может быть получена путем заимствования долларов в Соединенных Штатах и конвертации их в баты в тайских банках по двойному долларовому курсу. Большая спекулятивная прибыль увеличила стоимость всех активов. Все это произошло без какого-либо предупреждения от американских или международных финансовых институтов, которые получили выгоду от такого расточительства, если бы они сами фактически не поощрили его, а после случившегося слишком охотно возложили всю вину на азиатских заемщиков.

В 1997 году стоимость доллара США выросла, стоимость иены упала – отражая результаты деятельности двух экономик, – а китайская валюта была девальвирована, чтобы оставаться конкурентоспособной на экспортных рынках. Тайский экспорт, в котором преобладал доллар, в силу этого сделался слишком дорогим и стал падать в объеме, а тайский валютный счет оказался в минусе. Поток капиталов в Таиланд

иссяк; стоимость недвижимости начала падать, и резко упала стоимость заложенного в банке имущества. Тайские инвесторы и иностранные банки вывели капиталы, а тайские заемщики поспешили менять баты на доллары по гарантированному курсу. Банк Таиланда усложнил проблему крупными займами, которые, будучи конвертированы в доллары, помогли потянуть Таиланд на край пропасти. В течение всего нескольких недель тайские валютные резервы в размере 30 миллиардов долларов чуть ли не все были исчерпаны, и стала неизбежной резкая девальвация валюты. Долги, выраженные в долларах, стали неподъемными; то, что начиналось как валютная проблема, превратилось в получающий внутреннюю подпитку экономический, финансовый и в итоге политический кризис.

Кризис в Индонезии, сваливший правительство Сухарто, начинался как дискуссионная реакция на события в Таиланде. Менее чем за два месяца до этого Всемирный банк официально похвалил Индонезию за здоровое экономическое управление. Но когда кризис начался в Таиланде, местные, как, впрочем, и иностранные инвесторы, начали ставить под вопрос те уроки, которые Индонезийский центральный банк, казалось бы, извлекал из тайского опыта. Отказываясь предпринимать какие-либо меры по защите индонезийской рупии, он оставил в неприкосновенности свои резервы, что привело даже к еще более быстрому коллапсу индонезийской валюты, упавшей примерно в пять раз по сравнению с его докризисной стоимостью. Таким образом, неважно, регулировался ли юго-восточный кризис путем внутренних политических решений, как в случае с Таиландом, или путем следования советам международных институтов, как в случае с Индонезией, следовал экономический хаос, потому что международный спекулятивный компонент был слишком силен, чтобы с ним могли справиться местные экономики развивающихся обществ. В Индонезии, где правительство было ослаблено кумовством и коррупцией, это сочетание в конечном счете уничтожило и политическую структуру также.

Уставной капитал – прямые иностранные инвестиции в основных фондах – подвергается тем же рискам, что и капитал внутренних вкладчиков принимающей страны; он несет в значительной мере те же риски и имеет те же выгоды. Основные фонды нельзя трогать, и они должны приносить прибыль, если инвестор хочет получить какие-то

доходы. Но капитал в виде ценных бумаг держится в зависимости от скорости отдачи спекулятивного капитала. Управляющие спекулятивными фондами стремятся застраховаться скоростью действий своих фондов – простыми словами, быстрыми вложениями, когда они видят такую возможность, и стремлением быстро удалиться при первых признаках беды. Некоторые придерживаются стратегии игры на разнице курсов, то есть на понижение – спекуляции на падении на рынке путем продажи акций по существующей цене и перекупке их по вероятной цене, когда рынок начнет падать, – таким способом получая выгоду от самого падения стоимости, которую они до этого повышали. Торговые отделы международных банков, учреждения-вкладчики и фонды комплексного рискованного инвестирования стараются получать возможность извлекать выгоду от колебаний рынка в любом направлении, создавая опасность того, что скачки вверх могут преобразоваться в мыльные пузыри, а скачки вниз – в кризис, еще до того как меры предосторожности как-то сработают.

Управляющие такими инвестициями будут утверждать, что они только играют на слабостях на рынке, а не создают проблемы. Фактически же, по их собственной логике, эти институты и фонды действуют вполне разумно, даже если они создают более глубокий и совсем неуправляемый кризис. Малые и средние страны оказываются беззащитными перед лицом действий глобальной финансовой системы. С одной стороны, описанные здесь кризисы фактически представляют собой штрафные санкции, которые глобальный рынок извлекает за безрассудное заимствование, – рыночный способ восстановления равновесия спроса и предложения. Но верно также и то, что базирующаяся на основе МВФ международная финансовая система наказывает безрассудных заемщиков гораздо сильнее, чем безрассудных кредиторов.

Меры по сдерживанию и разрешению кризисов, предлагаемые международной финансовой системой, слишком часто ухудшали ситуацию. Избранным инструментом предотвращения обвала является Международный валютный фонд. Созданный в 1947 году для продвижения международного сотрудничества в области валютных отношений МВФ регулярно открывает свой «карман» для стран – членов Фонда во времена финансового кризиса – хотя и с прилагаемыми при этом ограничениями. В глобализованном мире

Фонд все больше становится организатором спасательных пакетов и последним кредитором в критической ситуации. Однако его лекарства в прошлом часто усложняли проблему, потому что они по существу и по теории носят экономический характер, в то время как, чем глубже кризис, тем больше у него становится политическая составляющая. А МВФ плохо подготовлен для урегулирования политических последствий своих программ.

Более или менее стандартная программа МВФ была разработана во время латиноамериканского долгового кризиса 1980-х годов, вызванного огромной задолженностью латиноамериканских правительств финансовым учреждениям, поощрявшим займы в соответствии с теорией о том, что дефолт суверенного государства невозможен. Кредитные учреждения также не предусмотрели – и, справедливости ради, не могли – того факта, что для борьбы с инфляцией Федеральный резервный банк будет поддерживать высокие процентные ставки на протяжении довольно длительного времени, чтобы вызвать рецессию в Соединенных Штатах с катастрофическими последствиями для Латинской Америки. Когда игра с суверенным кредитованием грозила провалиться, был призван МВФ, который приступил к восстановлению платежеспособности правительств в надежде на то, что коммерческие банки возобновят кредитование, когда будет достигнута эта цель. Это было сделано сокращением государственных услуг, девальвацией валюты и поощрением экспорта с целью накопления доходов от превышения экспорта над импортом. Однако теория забыла принять во внимание тот факт, что политическая структура страны-должника может оказаться не в состоянии вынести жертву в период между неминуемым дефолтом и предполагаемым восстановлением платежеспособности. Снижение жизненного уровня и рост безработицы неизбежно ослабили внутреннее положение затронутых правительств. Возникшее в итоге безвыходное положение привело к тому, что проблема задолженности продлилась 10 лет или более того, до тех пор, пока не было обговорено политическое решение, которое привело к фактическому уходу оказавшихся в трудном положении правительств.

Средства для лечения Латинской Америки в 1980-е годы, пусть и сильнодействующие, и политически безопасные, соответствовали, по крайней мере, кризису, вызванному правительственной

задолженностью. Такого же рода лекарства теряют фактически смысл в глобальной финансовой системе нового столетия, когда типичный финансовый кризис возникает в частном, а не государственном секторе, как это было в случае с азиатским кризисом. Как врач, специализирующийся на одной конкретной болезни и приступающий к применению своего лечения в каждом случае, с которым он сталкивается, МВФ настаивал на лечении Латинской Америки вне зависимости от отличия обстоятельств между Азией и Латинской Америкой. При всем этом МВФ пытался урегулировать то, что он считал экономическими невзгодами конкретной страны-дебитора, не обращая внимания на то, являются ли они на самом деле причиной кризиса, и не рассматривая в надлежащем порядке политическое воздействие своего лекарства.

Кумовской капитализм «для своих», коррупция и недостаточный контроль над банками – очень частые явления в развивающихся странах. Это все, разумеется, присутствовало в Азии в 1990-е годы. Однако не они стали причиной непосредственно кризиса. До самого начала кризиса Азия была самым быстро растущим регионом в мире, его развитие сопровождалось высокими процентными ставками на накопления, существовала рабочая этика дисциплинированности и ответственное налоговое поведение со стороны правительств, – хотя это не относилось к частному сектору. Реальный же кризис вызвали факторы, вышедшие из-под описанного выше национального или регионального контроля. Когда поддерживаемый Соединенными Штатами МВФ вмешался со своими стандартными средствами режима масштабной строгой экономии, политический кризис стал неизбежным. Демократические институты Таиланда продемонстрировали достаточную сопротивляемость и смогли их перенести, хотя девальвация на 42 процента валюты и процентные ставки на уровне 40 процентов практически полностью ликвидировали средний класс. И, напротив, в Корее Казначейство США, понимая стратегическую важность этой страны, смогло оказать дополнительную поддержку, переработав программу МВФ в программу, не требующую изменения политической стабильности. (К счастью, выборы привели к власти Ким Дэ Чжуна, нападавшего на предыдущую корейскую администрацию слева и бывшего в силу этого

в выигрышном положении в политическом плане, чтобы претворить в жизнь курс на экономию.)

Однако в Индонезии – самой населенной мусульманской стране мира, имеющей огромные ресурсы и важное стратегическое положение, – администрация Клинтона, столкнувшаяся с обвинениями в том, что она получала поддержку со стороны индонезийских компаний во время президентской кампании, предпочла не идти на политические риски. МВФ был поддержан в деле оказания помощи, обусловленной лечением практически каждой болячки, от которой страдало общество, независимо от ее отношения к кризису. Он потребовал закрытия 15 банков, прекращения монополии на продовольствие и топливо коммунально-бытового назначения, а также прекращения государственных субсидий. Каждая из этих мер имела дело с реальной проблемой и требовала решения как часть долгосрочной программы.

Когда же они были тем не менее претворены в жизнь в течение нескольких недель, их общее воздействие привело к политической катастрофе. Закрытие банков в разгар кризиса сделало неизбежным спрос на все остальные банки. Прекращение субсидий привело к повышению цен на продовольствие и мазут, что привело к волнениям, направленным против китайского меньшинства, которое контролирует большую часть экономики страны. В результате китайские деньги бежали из Индонезии в намного бóльших количествах, чем те суммы, которые мог бы возместить МВФ. Валютный кризис превратился вначале в экономическую катастрофу, а потом и в политический вакуум.

Некоторые могут оспорить, заявив, что свержение режима Сухарто оправдало решения МВФ (и его спонсоров, находившихся за кулисами), какими бы ни были их мотивы. Однако МВФ в политическом плане не уполномочен осуществлять политические революции, да это и не входит в его компетенцию, поскольку результаты политических потрясений выходят далеко за рамки их непосредственных экономических причин. В Индонезии это создало опасность развала страны. А уже одно это могло бы привести к тому, что такой важный регион повторил бы фактически то, что произошло в Югославии и привело к ее развалу. Уместно вспомнить религиозный конфликт на Молуккских островах между мусульманами и

христианами, а также соперничество между четырьмя или пятью крупными политическими силами, мешавшими стабильности правительства в Индонезии. А это влекло за собой опасность нарастания фундаментализма. Понимание и помощь со стороны внешнего мира по каждому из этих примеров не могут быть сопоставимы с теми трудностями, которые внешний мир вызвал своими давлением и советами.

Одним из ключевых вопросов при урегулировании финансовых кризисов является перемещение бремени их преодоления на кредитополучателей и кредиторов. В латиноамериканских финансовых кризисах в 1980-е годы было возможно – хотя было и сложно, и имело место сильное сопротивление – разделять бремя задолженности между банками-кредиторами и правительствами-задолжниками. В кризисы 1990-х годов и в самые предсказуемые кризисы проблема коренным образом отличается. Местные компании и банки привлекают инвестиции не только из традиционных, устоявшихся финансовых учреждений, но, помимо прочего, из широкого круга промышленных корпораций и частных инвесторов в промышленно развитых странах. Установление болевой точки становится гораздо труднее, а множество кредиторов делает более всего вероятным тот факт, что будущие финансовые кризисы будут распространяться на до сих пор не подверженные их воздействию секторы экономики передовых индустриальных стран.

Проблема в том, чтобы удержать кризисы от разрастания и установить беспристрастный метод разделения боли, наносимой теми кризисами, которые не удастся предотвратить. Тем не менее программы МВФ исторически склонялись к тому, чтобы уменьшать воздействие кризиса на кредиторов в большей степени, чем на должников. И это понятно, потому что эти инструменты понадобятся для возобновления кредитования, если кризис будет преодолен. Так или иначе, если зайти далеко, такая предвзятость ведет к поощрению постоянного безрассудства в деле кредитования. Если не будет наказаний за неблагоразумные кредиты, кризисы будут иметь тенденцию повторяться. Тогдашний министр финансов Роберт Рубин хорошо охарактеризовал проблему в содержательном выступлении в 1998 году: «Очень и очень важно, чтобы мы работали в направлении изменения глобальной финансовой архитектуры с тем, чтобы

кредиторы и инвесторы несли ответственность за свои решения по возможности целиком и полностью»⁴³.

Но каким же образом можно беспристрастно определить это бремя? МВФ до недавних пор был совершенно глух по отношению к политическим рамкам, в которых ему приходится действовать. Он либо игнорирует те рамки или, за редким исключением, он им полностью подчиняется. У него нет инструментария для применения социально-политических критериев. В Юго-Восточной Азии, особенно в Индонезии, МВФ усугубил кризис применением по большей части технических критериев в сложной социально-политической проблеме; в России под давлением правительства США МВФ, отказавшись от своих собственных экономических критериев, содействовал появлению олигархической системы, в которой отсутствовала хоть какая-то экономическая подоснова. Из-за американской всесторонней поддержки президента Бориса Ельцина МВФ выдала крупные кредиты, для которых не было никакого экономического обоснования. (Бывший экономический советник Ельцина Анатолий Чубайс позже хвастал довольно неблагодарно тем, что Россия «кинула» МВФ и обманом выманила продолжение кредитования⁴⁴.)

Можно спорить по поводу того, что, несмотря на все слабости, глобальная система подтвердила свою жизнестойкость, потому что Латинская Америка вышла из кризиса в 1980-е годы – хотя и делала это в течение целого десятилетия, – и азиатские страны (за исключением Индонезии) восстановили свой рост за период менее трех лет. Однако в докладе Всемирного банка зафиксированы чрезвычайно высокие социальные издержки этих кризисов. Как указывается в докладе, наиболее беднейшие слои населения во время выхода из кризисного пика не смогли восстановить утраченное во время кризисного цикла. В Корее реальная заработная плата упала на 10 процентов, в Индонезии – на 42, в Таиланде – на 38 процентов. Ни в одной из этих стран реальная заработная плата не вернулась к докризисному состоянию. Даже в Мексике они по-прежнему ниже уровня, предшествовавшего кризису 1982 года⁴⁵.

Долгосрочное воздействие этих кризисов на общества даже после их выздоровления подтверждается процентом недействительных ссуд после восстановления роста. В сентябре 1999 года 45 процентов общей

стоимости активов тайской финансовой системы, 19 процентов финансовой системы в Корее и 64 процента в Индонезии падало на кредиты, предоставлявшиеся компаниям, которые были не в состоянии платить по процентам и основному капиталу. Подобная ситуация ставит под удар готовность, не говоря уже о возможностях кредитных учреждений давать займы для поддержки перспективных предприятий. Если бы правительства пытались преодолеть такую ситуацию правительственными акциями, санация увеличила бы государственный долг на 16 процентов от валового внутреннего продукта в Южной Корее, на 32 процента от ВВП Таиланда, на 58 процентов от ВВП Индонезии – и это в странах, которые в начале кризиса имели очень низкий уровень задолженности. Таким образом, даже после кажущегося преодоления этих кризисов, по крайней мере, судя по статистике, страны демонстрируют, что они пережили людские катастрофы, суровое экономическое бремя и представляют собой хорошую почву для политических кризисов⁴⁶.

Эти социальные потрясения, повторявшиеся со сравнительной очередностью в России, Бразилии, Аргентине, Эквадоре и по всей Африке, происходили во время беспрецедентного роста и создания благосостояния в Соединенных Штатах и в меньшей степени в Европе. После десятилетий усилий, направленных на то, чтобы сократить пропасть между новыми и индустриально развитыми экономиками, финансовые кризисы 1990-х годов сигнализировали о гигантском шаге назад. Сколько взлетов и падений часто меняющейся ситуации может выдержать международная система без социально-политических потрясений? Что произойдет, если рецессия в США окажется в состоянии неизменного баланса? Что можно сделать, чтобы предотвратить эти события?

Политическая эволюция и глобализация

Многие внимательные наблюдатели полагают, что экономический рост и новые информационные технологии будут двигать мир более или менее автоматически в новую эру глобального благополучия и политической стабильности. Но это иллюзия. Мировой порядок требует консенсуса, который предполагает, что все расхождения между находящимися в выгодном положении и теми, кто находится в невыгодном положении и может подрвать стабильность и нарушить прогресс, будут носить такой характер, что неблагоприятные могут все же увидеть какие-то перспективы своего подъема за счет своих собственных усилий. При отсутствии такого понимания турбулентность как внутри, так и между обществами будет нарастать.

Мировые лидеры – особенно в промышленно развитых демократиях – не могут игнорировать тот факт, что во многих отношениях пропасть между теми, кто получает выгоды от глобализации, и остальным миром растет, и вновь как внутри, так и между обществами. Глобализация превратилась в синоним роста; рост требует капиталов; а капитал ищет как можно более высокую отдачу при минимальных рисках, перетекая туда, где лучше всего соотношение риска и прибыли. На деле это означает, что в той или иной форме Соединенные Штаты и другие передовые индустриальные страны поглотят подавляющий процент доступного инвестиционного капитала в мире. Поскольку великий рынок игры на повышение 1990-х годов являлся отражением этой реальности – а фактически был основан на этом, – пропасть между индустриальными и развивающимися странами расширилась, даже когда создавалось невиданное изобилие.

Без достаточного капитала развивающиеся страны не могут расти и создавать рабочие места. В отсутствие растущей занятости политические деятели в конце концов утратят свой интерес к реформам, являющимся предпосылкой для модели глобализации. Так как компаниям, базирующимся в рыночных экономиках новых стран, окажется все труднее добиваться доступа на международные рынки капитала, они будут вынуждены собирать капитал дома, а сделать это они смогут, только уплатив более высокие процентные ставки, чем

существующие в финансовых центрах. Национальные компании развивающихся стран, таким образом, становятся все более неконкурентоспособными, особенно в секторах экономики, в которых торговые барьеры находятся в процессе снятия. Компании развивающихся рынков в условиях международной конкуренции сталкиваются с двумя перспективами – либо потерпеть поражение, либо влиться в многонациональное предприятие. Это как раз совершенно не то, что сторонники протекционизма в индустриальных странах предсказывали, когда предупреждали о конкуренции за счет низкой заработной платы со стороны развивающихся стран.

Развивающиеся страны, стремящиеся подключиться к процессу глобализации, не имеют иного выбора в долгосрочном плане, кроме проведения реструктуризации. Такой шаг, направленный на то, чтобы как можно больше стать похожими на Соединенные Штаты, или на Европу, или на Японию, и труден, и требует много времени. Хотя его можно было бы ускорить при содействии таких институтов, как НАФТА, которая оказалась полезной для Мексики, или на основе торговых соглашений или путем привязки своей валюты к доллару – как это сделали Аргентина и Эквадор. Некоторые страны даже рассматривают возможность превращения доллара в свою официальную валюту.

Какой бы ни был избран путь, многонациональные компании, базирующиеся в Соединенных Штатах или Европе, возникают с большой скоростью, как двигатели, толкающие глобализацию. Для них погоня за размером превратилась в саму по себе цель, преследуемую почти в принудительном порядке, потому что способность поднимать цены акций компании становится стандартом, по которому больше всего оценивают действия президентов и генеральных директоров. В связи с превращением топ-менеджеров из авторов стратегического планирования в финансовых операторов, действующих на основе биржевой стоимости акций, определяемой ежедневными курсами на фондовых рынках, уязвимость всей системы растет, ее долгосрочная жизнеспособность может быть ослаблена, и даже больше того, ее сопротивляемость ослабляется во времена кризисов. Размышления Алана Гринспэна о «необоснованно быстром росте» отражают опасения того, что, когда рынки отделяются от лежащих в их основе национальных экономик, начинает вырисовываться некий «расчетный

день» «страшного суда», как бы долго его ни пытались отсрочить⁴⁷. А быстрый рост может привести к циклу спада, гораздо более глубокого, чем можно было бы предположить, судя по подспудным реалиям.

Глобальный мир сталкивается с двумя противоречивыми тенденциями. Глобальный рынок открывает перспективы доселе немислимого благосостояния. Но он также и создает новые слабые места, ведущие к политическим кризисам и опасности новой пропасти не столько между богатыми и бедными, сколько между теми в каждом обществе, кто является частью глобального мира, Интернета, и теми, кто туда не входит. Воздействие этих новых течений на развивающийся мир весьма глубоко. В экономиках, которые движимы побудительным мотивом больших заполучить малые, компании развивающихся стран все больше поглощаются американскими и европейскими международными транснациональными корпорациями. Если это и решает проблему доступа к капиталу, то одновременно приносит растущие уязвимости для внутренних политических напряженностей, особенно во времена кризисов. А внутри самих развивающихся стран это создает искушения политического рода для атак на всю систему глобализации.

Тем временем экономика типичной развивающейся страны раздваивается: одна группа предприятий интегрируется в глобальную экономику, по большей части находящуюся во владении международной корпораций; остальные, отрезанные от глобализации, нанимают много рабочей силы по максимально низким ценам и с самыми бесперспективными социальными возможностями. «Национальный» сектор в значительной мере зависит от его способности манипулировать политическим процессом в этой развивающейся стране. Оба типа компаний представляют собой политическую проблему. Многонациональные международные корпорации – в силу того, что они берут на себя принятие ключевых решений, оказывающих воздействие на общественное благополучие, выводя их из-под внутреннего политического контроля. А местные компании – в силу того, что они аккумулируют политическое давление ради осуществления протекционизма и для борьбы с дальнейшей глобализацией.

Социальный мир отражает эту двухъярусную систему. Речь идет о ратующих за глобализацию элитах – зачастую проживающих в

закрытых пригородах, – связанных общими ценностями и технологиями. В то же время население, проживающее в большинстве своем в городах, испытывает искушение национализмом, этническими отношениями и разнообразием движений, направленных на собственное освобождение от того, что они рассматривают как гегемонию глобализации, часто ассоциированной с американским доминированием. Глобальные интернет-элиты совершенно свободно себя чувствуют в деле управления экономикой, основанной на высоких технических достижениях, в то время как большинство, особенно за пределами Соединенных Штатов, Западной Европы и Японии, не имеет такого опыта и не готово принять его последствия, особенно в период экономических трудностей.

В такой обстановке нападки на глобализацию могут перерасти в новый идеологический радикализм, в частности, в странах, в которых правящие элиты невелики и пропасть между богатыми и бедными велика и продолжает расти. Существует опасность появления постоянно существующего низшего класса в мировом масштабе, особенно в развивающихся странах, что чрезвычайно затруднит установление политического консенсуса, на котором как раз и зиждется внутренняя стабильность, международный мир и глобализация.

Открытый политический вызов всему этому процессу может не стать очевидным на протяжении какого-то времени. Однако крупные индустриальные страны и их многонациональные международные корпорации сейчас очень широко рассматриваются как главные благополучатели от глобализации. Случись завершение нынешнего периода экономического развития, и, что даже важнее всего, случись откат в обратном направлении, особенно в Соединенных Штатах, напряженность между экономическими реалиями и тем, что политически устойчиво, может потрясти как экономическую, так и политическую системы по всему миру.

Некоторых из этих опасностей можно избежать, ускорив свободную торговлю. Но даже если многосторонняя свободная торговля будет развиваться ускоренными темпами, руководители индустриального мира не должны терять из виду политический вызов. Они должны помнить, как много десятилетий потребовалось американской модели на постепенное обретение нынешних форм. То,

что сработало в Соединенных Штатах, не может быть повторено во всем развивающемся мире до такой же точности, и уж, конечно, не с такими же темпами, – в любом случае не с такой скоростью, чтобы предупредить обратную политическую реакцию против глобализации.

Когда большие объемы капитала перемещаются по всему миру в ответ на чьи-то личные решения, будут почти неизбежно происходить периодические кризисы, связанные с нарушением равновесия. А когда глобальный рост так сильно зависит от работы американской экономики, спад любого масштаба может вызвать хаос в международных финансовых и политических системах. Какой тогда будет реакция поколения, никогда не переживавшего экономического кризиса, – не говоря уже о политическом, – и не сумевшего подготовиться к нему?

Если другие индустриальные экономики будут двигаться в тандеме с нашей, вместо того чтобы уравнивать наши колебания, давление в пользу переделки глобальной экономической системы неизбежно многократно усилится. Демократическая общественность обратится к своим правительствам для принятия мер спасения от излишних страданий или увольнений; люди вряд ли примут длительные обременения во имя экономической теории. Могут возразить, что правительства, вмешавшиеся в дела рынка во время азиатского кризиса – Индии, Малайзии, Китая и Тайваня, – пережили шторм с меньшими потерями, чем это сделали последователи конвертирования. Темная туча, нависшая над глобализацией, является угрозой глобального расшатывания системы свободного рынка в условиях политического давления со всеми сопутствующими угрозами для демократических институтов.

Даже когда существует сравнительно небольшая опасность подобного расшатывания, важно определить его возможный характер и наметить доступные средства недопущения этого в дополнение к мерам по смягчению кризиса, если он случится. Немногие в полные деловой активности 1920-е годы предвидели Великую депрессию 1930-х годов. И ни одно правительство не было готово к ней. И наконец, никакая демократическая общественность не приняла ортодоксальные методы преодоления Великой депрессии.

Никакая экономическая система не может поддерживаться без политической основы. Проблема для тех, кто верит в глобализацию,

заключается в том, чтобы синхронизировать экономический рост с политическим воображением, лавировать между теми, кто видит мир только в технико-экономических показателях, и их критиками, которые жаждут вернуться к неким псевдосоциалистическим и дискредитировавшим себя моделям правительственного контроля. Международное чувство социальной ответственности должно воспитываться так, чтобы не удушить успешную экономическую систему регулирования со стороны бюрократического аппарата.

Никакие решения не придут, пока Соединенные Штаты не помогут определить проблемы и не запланируют форумы для их выработки. Ежегодные встречи глав правительств ведущих индустриальных демократий – бывшей Группы семи, а теперь Группы восьми, включающей и Россию, – изначально задумывались четверть столетия тому назад в качестве именно такого форума для индустриальных демократий с тем, чтобы противостоять возникающим как политическим, так и экономическим вызовам⁴⁸. К сожалению, встречи «Большой восьмерки» переродились в громоздкие мероприятия почти исключительно протокольно-представительского характера. Ежегодные экономические встречи на высшем уровне должны быть восстановлены в виде какого-то форума для взвешенных дискуссий и решений, нацеленных на урегулирование долгосрочных вызовов промышленно развитого мира.

Исторически сложившаяся антитрестовская политика Соединенных Штатов еще не нашла своего выражения в глобальном масштабе. Международная финансовая система нуждается в уменьшении резких колебаний и должна научиться смягчать воздействие кризисов с гораздо бóльшим эффектом. Роль спекулятивного капитала остается проблемой. В урегулировании экономических кризисов необходим лучший баланс между требованиями кредиторов и социальными потребностями пострадавших обществ. Должно быть обращено внимание на озабоченность Соединенных Штатов и других передовых обществ улучшением условий труда и защитой окружающей среды, при этом следует сохранять свободную торговлю и не допускать того, чтобы у развивающихся стран создавалось впечатление о том, что настоящей целью Америки является удушение их конкуренции.

Лидеры, которые руководствуются краткосрочными предвыборными потребностями, неохотно занимаются такого рода проблемами, существование которых пока еще не так очевидно, а урегулирование требует долгосрочных временных рамок, выходящих за пределы их избирательного срока. Они склонны смириться с тем, что говорит здравый смысл, согласно которому экономический феномен представляется автономным и самокорректирующимся, никоим образом не связанным с политическим процессом.

И тем не менее движителем великих перемен в истории практически без исключений являлись потребности человечества в той или иной форме политического видения и достижения стандартов правосудия. Если лицемерие, нигилизм и насилие, которые по большей части ассоциируются с демонстрациями против глобализации, распространяющимися сейчас по всему миру, вызывают отвращение, такие вспышки являются предупреждением о том, что международная экономическая система может столкнуться с кризисом законности. Индустриальные демократии должны сохранять и расширять удивительные достижения, которые стимулировали глобализацию. Однако они смогут это сделать в конечном счете только при условии, если они наделят экономические аспекты глобализации функциями политического строительства соответствующего диапазона и видения.

Глава 7

Мир и справедливость

Возможно, самой сильной переменной в природе современных международных дел явилось общее принятие и признание предположения о том, что какие-то универсальные принципы могут быть в принудительном порядке реализованы либо Организацией Объединенных Наций, либо, в чрезвычайных ситуациях, группой стран (например, НАТО в Косово). Более того, такие международные конвенции, как осуждающие геноцид, пытки или военные преступления, как говорят, могут применяться в действии национальными судьями, которые все чаще требуют экстрадиции предполагаемых нарушителей под свою собственную юрисдикцию. В дополнение к этому идет процесс создания Международного уголовного суда (МУС). После ратификации соглашения 60 странами этот суд наделит обвинителя полномочиями начинать расследование предполагаемых нарушений международного права по просьбе любого государства-участника и, в случае поддержки трех из 18 судей, выносить приговоры против любого подозреваемого нарушителя в любой части мира (включая граждан стран, отказавшихся признавать юрисдикцию МУС). Такие новшества отражают новый здравый смысл, согласно которому традиционные принципы суверенитета и невмешательства во внутренние дела других стран становятся главными препятствиями для всеобщего торжества мира и справедливости.

Такие взгляды, расцениваемые как обычная практика в общественных дискуссиях в Америке и в большей части современной Западной Европы, – хотя и не так широко в развивающемся мире, – приравниваются к революции в сравнении с тем, как международная система действовала на протяжении более трехсот лет. Они также свидетельствуют о распространенном признании идей, которых вплоть до последнего десятилетия холодной войны придерживались почти единодушно в Соединенных Штатах. И они могут претворяться в жизнь в новый период глобального вмешательства с непредсказуемыми последствиями.

Международный порядок, с которым столкнулась Америка, когда она стала заниматься мировыми делами, может быть датирован вполне точно: он был создан Вестфальским договором, подписанным в 1648 году в ознаменование окончания Тридцатилетней войны. Та война уходит корнями в Реформацию, которая расколола то, что до тех пор было единой католической церковью, и выступила против автономной юрисдикции церкви по отношению к внутренней администрации страны. Некоторые из правителей различных феодальных княжеств воспользовались возможностью укрепить свою власть, установив контроль над духовной принадлежностью своих подданных и главенством своих церквей. Уже ставшая слабой власть императора Священной Римской империи, традиционно осененная папой римским, стала слабеть еще больше. Вскоре даже князья, остававшиеся католиками, установили ограничения на власть церкви в деле определения пределов политической власти.

Вопрос, касающийся принадлежности разных правителей католической ортодоксии или протестантскому реформизму, потребовал Столетней войны – смеси гражданской войны, международного конфликта и религиозного крестового похода. Император Священной Римской империи, восседающий в Вене представитель Габсбургов, воевал за восстановление католической церкви по всей Центральной Европе. Правители Франции из семейства Бурбонов, хотя и были католиками, вошли в союз с протестантскими князьями Северной Европы, чтобы оказать сопротивление появлению потенциально гегемонистской Австрии. Какими бы ни были причины, война велась во имя религии, вне зависимости от границ. Все население было вынуждено менять свое вероисповедание на основе того, какая армия побеждала на поле боя (реализация дополнительной современной интерпретации реальной политики *Реалполитик*, при которой католическая Франция вступила в союз с протестантскими союзниками с целью ослабления Австрии путем сокращения сферы католического правления в Германии). Эта смесь религии и силовой политики придала беспрецедентную жестокость всей этой войне. Как ранее отмечалось, по некоторым оценкам, около 30 процентов населения Центральной Европы было убито во время Тридцатилетней войны.

Вестфальский договор стал отражением общей решительности положить конец кровавой бойне раз и навсегда. Его главной целью (в современном смысле слова) было прекратить смешивание внутренней и внешней политики или (говоря языком того времени) религии и дипломатии. Все подписавшиеся подтвердили приверженность принципу *cujus regio, ejus religio* (чья земля, того и вера) – кто бы ни правил, тот определяет вероисповедание своих подданных. Никакая другая страна не вправе вмешиваться в этот процесс. Таким образом, родилась концепция невмешательства во внутренние дела других государств, но она была разработана по совершенно противоположной причине, которая отвергается сегодня. Это был лозунг того времени о правах человека; его целью было восстановление мира и спокойствия, а не легитимизации внутреннего гнета. Исходя из того, что раскол между католиками и протестантами был самым взрывоопасным вопросом того времени, Вестфальский договор стремился не допустить, чтобы правители одной веры провоцировали восстания своих единоверцев, находящихся под правлением князя, принадлежащего к другой вере. Когда вопрос о религии был снят как оправдание внутренней подрывной деятельности, ожидалось, что внутреннее спокойствие возвратится, равно как и вместе с ним более милосердное правление.

Как правило, эти ожидания были реализованы в XVIII и XIX веках, когда европейская система превратилась в скопление национальных государств. Доктрина невмешательства во внутренние дела других стран стала одним из краеугольных камней вместе с понятиями о суверенитете и международном праве, регулирующими поведение государств в их взаимоотношениях друг с другом. Это не предотвращало войны, но ограничивало их масштабы. И действительно, в XX веке главная критика демократий в адрес тоталитарных государств – особенно коммунистических – состояла в том, что они систематически нарушали каноны международного порядка, подрывая существующие правительства при помощи радикальных движений и партий, контролируемых из-за границы, – другими словами, на основе возвращения к приемам религиозных войн.

Международная система, основанная на Вестфальском договоре, дала ответ на вопрос о насилии между государствами – то есть о

развязывании войн, – однако она не предлагала никакого решения в отношении насилия *внутри* стран, возникающего в результате гражданских войн, этнических конфликтов и целого комплекса того, что сегодня называют нарушениями прав человека. Она имела дело с проблемой мира и оставляла справедливость на усмотрение внутренних институтов. Современные активисты борьбы за права человека утверждают обратное. По их мнению, мир автоматически вытекает из справедливости, и государство-нация или, возможно, любое государство не может быть опорой при отправлении справедливости; следует довериться некоему наднациональному органу, который будет уполномочен использовать силу для выполнения его предписаний. В целом активисты в области прав человека доверяют юристам больше, чем государственным деятелям. Защитники вестфальских принципов доверяют государственным деятелям больше, чем юристам.

Американская традиция

Соединенные Штаты были одними из ярых критиков подрывного вмешательства Советского Союза. И все же они сами никогда полностью не принимали принцип невмешательства, когда речь шла о собственном поведении. Безусловно, в начальные времена существования республики отцы-основатели показывали, что они понимают и уважают принципы европейского баланса сил. Склоняясь то к Англии, то к Франции, будучи в целом в оппозиции к любой стороне, которая, казалось, набирала силу, но никогда не сближаясь полностью ни с одной из них, они претворяли в жизнь наказ Александра Гамильтона: «Самый трезвый учет интересов» требовал от американцев корректирования своей поддержки европейским державам, не связывая себя ни с кем конкретно⁴⁹. В заявлении, которое с легкостью может быть сделано в британском кабинете министров, Томас Джефферсон четко сформулировал американский вариант теории баланса сил: «Мы особенно должны молиться, чтобы державы в Европе так были заняты установкой баланса и нового баланса между собой, что их собственная безопасность требовала бы присутствия всех их сил на родине, позволив остальным частям мира оставаться в непотревоженном спокойствии»⁵⁰.

Но даже на этой гамильтоновской фазе, когда американская внешняя политика по многим аспектам была похожа на политику европейских держав, оправдания для нее были разными. Американцы тогда, как и сейчас, рассматривали свою страну как руководствующуюся принципами более высокими, чем те, которыми руководствовались в Старом Свете, который, по их представлениям, отражал преимущественно эгоистичные амбиции монархов. И напротив, Американская республика рассматривалась как действующая в соответствии с диктатом просвещенного рационализма; ей суждено было стать моделью для менее счастливых людей, вынужденных жить под менее милосердным правлением. Действия Америки в силу этого никогда не могли быть сугубо эгоистичными; по самой своей природе Америка представляла собой пример для всех. Как сказал в 1804 году Джеймс Мэдисон: «Соединенные Штаты обязаны миру и самим себе примером такого правительства, которое хотя бы протестует против господствующей коррупции»⁵¹.

Такой ход рассуждения позволяет избежать вопроса о том, как далеко это всеобщее дело может завести. Если Америка была надеждой для всего мира, имела ли она обязанность вмешиваться за границей для того, чтобы эта надежда была осуществлена? И если ответ был положительным, то как могли бы Соединенные Штаты выполнять свою международную миссию, не опасаясь столкнуться с теми же практическими дилеммами в деле применения своей силы, которые они осуждают в поведении европейских государств?

Такое затруднительное положение приобрело некоторую настоящую важность в 1821 году, когда греческая борьба за независимость от османского гнета вызвала волну энтузиазма по поводу необходимости «что-то предпринять» для применения американских принципов в деле освобождения греческого народа. Государственный секретарь Джон Куинси Адамс сделал две вещи: сформулировал эту дилемму и одновременно разрешил ее таким способом, который стал путеводной звездой для американской внешней политики на все следующее столетие:

«Где бы ни раскрывался и ни стал бы в будущем раскрываться стандарт свободы и независимости, всегда будет присутствовать сердце Америки, ее благословение и ее молитвы. Но она не отправится

за границу на поиск чудовищ, которых ей следует победить. Она желает всяческих успехов всеобщему утверждению стандартов свободы и независимости. Она является поборником и защитником лишь собственной свободы и независимости. Она окажет поддержку общему делу своим словом и собственным добрым примером. Она хорошо понимает, что, становясь когда-либо под чужие знамена, будь они даже знаменами независимости, она вовлечет себя, без возможности высвободиться, во все войны интересов и интриг, человеческой жадности, ревности и амбиций, которые присвоят себе эти знамена, узурпировав стандарты свободы. ...Она может стать диктатором мира. Она может утратить свою собственную душу»⁵².

Настаивая на выполнении Соединенными Штатами их особой миссии, но лучше всего избегая навязывания силы, Адамс отправил на свалку идеологическую подоплеку вмешательства в европейский баланс сил. Двумя годами позже президент Джеймс Монро устранил практические основы для гамилтоновской внешней политики – страх перед европейским вмешательством в Западном полушарии. В доктрине Монро он смело развил предложение Адамса о том, чтобы Соединенные Штаты воздерживались от втягивания в европейские дела, до предупреждения Европе не влезать в американские дела. Их сферой было определено все Западное полушарие, под угрозой того, что такое вмешательство будет рассматриваться как «опасное для нашего спокойствия и безопасности» – другими словами, *casus belli*, повод для объявления войны⁵³.

Доктрина Монро устраняла две европейские державы – Англию и Испанию – из силового соперничества в Северной Америке. Она основывалась на молчаливом соглашении с Великобританией, которая отказалась от имперской роли в обеих Америках, в то время как испанская империя в Латинской Америке со всей очевидностью терпела крах. Освободившись от необходимости участвовать в европейском балансе сил, Соединенные Штаты могли совершенствовать самопровозглашенную миссионерскую роль.

Находясь в изоляции, Америка стала использовать в XIX веке две разработанные ее государственными деятелями темы, которые, казалось, не подходили ни к одному другому обществу. Речь шла о том, что американские ценности и институты имеют универсальное применение, но что, к тому же, их распространение будет вполне само

собой разумеющимся делом, если Америка усовершенствует их у себя дома, не заразив их своим широким политическим взаимодействием с остальным миром.

Непоколебимая вера в прогресс и убежденность в том, что история шла или по меньшей мере должна была идти уверенной поступью в направлении к большему процветанию, свободе и справедливости. Американский опыт в этом направлении был определяющим символом, отражал оптимизм эпохи Просвещения, незатронутый трагедиями и переделками, обрушавшимися на европейские страны в силу их собственной истории и географического положения. «От отцов (в Америке), – писал Алексис де Токвиль в «Демократии в Америке», – они унаследовали любовь к равенству и свободе, но только Бог, даровавший им необъятный континент, дал им возможность долго жить равными и свободными»⁵⁴. Писатель Джон Луис О'Салливан подытожил эту уверенность примерно в то же самое время в словах о «предначертании судьбы»⁵⁵.

К началу XX века вера во вселенскую миссию Америки выросла в убежденность в том, что ключ к международному благополучию находится в передаче остальному миру достижений, лежащих в основе американской истории успеха. Уильям Дженнингс Брайан в начале XX века характеризовал Соединенные Штаты как «республику, постепенно, но уверенно становящуюся высшим моральным фактором мирового прогресса и признанным арбитром в мировых спорах»⁵⁶.

Поддерживая такие убеждения, Соединенные Штаты презрительно относились к тому, как проводилась внешняя политика в остальном мире. Вестфальская государственная система подвергалась критике и вместе с ней признание силы как крайней меры. В период между доктриной Монро и испано-американской войной само понятие внешней политики – ее практические действия и стратегия – мало что значили в американском мышлении.

Рузвельт и Вильсон

Окончание испано-американской войны совпало с приходом к власти Теодора Рузвельта, первого президента со времени воскрешения отцами-основателями гамилтоновской идеи отношения к балансу сил как к отличительной черте международных отношений и переходу Америки к активной роли в его формировании. В отличие от своих предшественников и большинства преемников Рузвельт не считал, что на Соединенные Штаты падает мессианская роль, он просто считал их великой державой – потенциально величайшей. Рассматривая их миссию как стража глобального равновесия, примерно так же, как Англия была защитником баланса сил в Европе, он нетерпимо относился ко многим традиционным заявлениям американского мышления по вопросам внешней политики. Рузвельт отвергал предполагаемое действие международного права; то, что страны не могут защитить своими собственными силами, не может быть защищено кем-то другим. Он пренебрежительно относился к разоружению, только-только появившемуся на международной арене: «Слабовольная правота, не подкрепленная силой, в полной мере так же зла и даже более злонамеренна, чем сила, не имеющая ничего общего с правотой»⁵⁷.

Проводя собственную «реальную политику», Рузвельт в 1908 году признал молчаливо японскую оккупацию Кореи на том основании, что Корея не была в состоянии защитить себя и ни одно другое государство или объединение стран не хотело брать на себя риски защиты Кореи:

«Корея однозначно японская. Разумеется, по договору она дала торжественное обещание, что Корея должна оставаться независимой. Но Корея была так беспомощна сама в деле реализации договора, и не возникало никаких вопросов, что какая-то другая страна ... попытается сделать за корейцев то, что они сами были совершенно не в состоянии сделать»⁵⁸.

В таком духе Рузвельт развивал то, что стало потом известно как «вывод Рузвельта» к доктрине Монро, объявляющий американское право на вмешательство в Западном полушарии, – не только для предупреждения вмешательства извне, как это предусматривается

доктриной Монро, но также и, вероятно, что важнее всего, для оправдания и защиты национальных интересов Соединенных Штатов. Во время президентства Рузвельта Соединенные Штаты вторглись на Гаити, поддержали революции в Панаме, которая привела к ее выходу из состава Колумбии и заложила основу для завершения Панамского канала, установили финансовый протекторат над Доминиканской Республикой и в 1906 году отправили американские войска для того, чтобы оккупировать Кубу.

Убежденный в том, что Соединенные Штаты не смогут ограничить свои международные обязательства проповедями о гражданских добродетелях, Рузвельт начал активно втягивать страну в манипулирование глобальным равновесием. Когда Япония и Россия начали войну в 1904 году, он не клеймил позором Японию, которую по современным критериям назвали бы агрессором, потому что он опасался, что победа России позволит ей доминировать в Азии и таким образом угрожать глобальному балансу сил. Но он не облек также и свою геополитическую озабоченность в моральный крестовый поход против России. Вместо этого, применяя правила баланса сил, Рузвельт, хотя и желая ослабления России, противился нанесению поражения России до такой степени, что японская угроза пришла бы на смену российской. Поэтому он пригласил представителей воюющих сторон к себе домой в Ойстер Бэй, Залив Устриц, Нью-Йорк, где он посредничал в их споре, который окончательно был урегулирован Портсмутским договором. Урегулирование основывалось на условии азиатского баланса сил, в котором Япония, поддержанная Англией, будет противостоять имперской России, при том, что Соединенные Штаты будут поддерживать баланс между двумя сторонами в Азии, примерно так, как это делает Великобритания, сохраняя равновесие в Европе.

Такой же геополитический подход характеризовал отношение Рузвельта к Первой мировой войне. Тогда, уже не находясь у власти, он ратовал за вмешательство на стороне Англии и Франции задолго до того, как действующий президент Вудро Вильсон признал необходимость так поступить. Рузвельт опасался, что победившая Германия начнет вмешиваться в дела Западного полушария, которое в случае победы Германии потеряло бы щит британского военно-морского флота. Если бы Рузвельт оставался на своем посту

президента, он, вероятнее всего, стремился бы к достижению урегулирования, аналогичного Портсмутскому договору. Он попытался бы уменьшить возможности Германии доминировать в Европе, сохранив ее как фактор в новом балансе сил. Не было бы никаких попыток сменить правительства враждебных стран или перекроить политические границы на основе таких принципов, как самоопределение.

Но Рузвельт уже не был у власти; вместо него у руля стоял президент совершенно иного склада ума, идеи которого сформируют концептуальные основы американской внешней политики на весь XX век. Вудро Вильсон привел Соединенные Штаты к войне во имя набора принципов, более совместимых с американским историческим опытом, чем затрагивающих европейское равновесие. Для того чтобы участвовать в системе баланса сил любой стране, необходимо исходить из того, что она сталкивается с действительной угрозой, с которой не может справиться в одиночку. В 1914 году, однако, американскую общественность трудно было убедить в том, что некие предполагаемые изменения в существующем европейском балансе могут угрожать безопасности Америки. Хотя история, как представляется, предпочитает рассматривать Рузвельта как весьма наделенного даром предвидения в отношении главной проблемы для американской внешней политики, вильсоновские идеи возобладали, потому что, какими бы радикальными и смелыми они ни казались для иностранного слуха, они представляли собой глобальное применение истин, отшлифованных во время столетия американской изоляции.

Изначальная реакция Вильсона на начало Первой мировой войны была традиционно изоляционистской. Восьмого декабря 1914 года он отклонил призыв Рузвельта увеличить вооружения Америки, поскольку он считал, что европейский пожар вел к войне, «причины которой нас не могут никак касаться, само существование которой дает нам возможности поддержания дружбы и беспристрастного обслуживания»⁵⁹.

Спустя два с половиной года Вильсон решил втянуть Соединенные Штаты в войну, но не так, как это сделал бы Рузвельт, – для того, чтобы сохранить и укрепить европейский баланс сил. Напротив, Вильсон приступил к ликвидации баланса сил и всей вестфальской системы. За три месяца до вступления Америки в войну Вильсон 22

января 1917 года определил единственно приемлемый ее исход следующим образом:

«Вопрос, от которого зависит все будущее спокойствие и политика мира, заключается в следующем: является ли нынешняя война борьбой за справедливый и безопасный мир или за новый баланс сил? ...В итоге должен получиться не баланс сил, а содружество сил; не организованное соперничество, а организованный всеобщий мир»⁶⁰.

Вступление Америки в войну превратилось в определяющий момент для ее собственной внешней политики и в силу растущей роли Америки, также и для остального мира. После столетия бичевания вестфальского международного урегулирования Соединенные Штаты получили возможность переделать ее. Вступив на международную арену, Америка отказалась от роли еще одного обычного государства среди многих преследующих свои национальные интересы. Вильсоновская доктрина подразумевала отказ от некоего рода морального эквивалента, который поставил бы Соединенные Штаты на ту же самую моральную основу, что и другие государства. С учетом того, что призвание Америки вышло на более высокий этический уровень, по мнению Вильсона, то единственной значимой целью вступления Америки в войну является переделка мира по своему образу и подобию. Соединенные Штаты станут в конце концов участвовать в большой международной игре, но только если они будут иметь возможность установить новые правила. Именно по этой причине Вильсон определил цель войны в таких очень значимых терминах:

«Мы рады... воевать, таким образом, ради окончательного мира в мире. ...Мир должен стать безопасным для демократии. Наш мир должен быть возвращен на проверенной основе политической свободы»⁶¹.

Отвергая понятие национальных интересов как «мерила национального эгоизма», он предложил новый критерий:

«Это век, ...требующий нового порядка вещей, в котором будет стоять только один вопрос: «Он правилен? Он справедлив? Он в интересах человечества?»⁶².

Три основные темы всей американской внешней политики в последующем были заложены Вильсоном. В первую очередь гармония является естественным порядком международных дел; все дела,

которые исторически влияли на нее, либо не внушают доверия, либо не имеют значения и должны, как позднее объяснял вильсонизм Джордж Кеннан, «отойти на второй план, уступив целесообразности упорядоченного мира, который не подвергается международному понуждению»⁶³.

Во-вторых, внесение изменений при помощи силы недопустимо; все преобразования должны происходить в процессе, основанном на праве или чем-то близком правовым или процессуальным нормам. А поскольку люди наделены данным им Господом правом определять свою собственную судьбу, государство должно основываться на национальном самоопределении и демократии.

И в заключение, любая страна, построенная на таких принципах, с точки зрения Вильсона, никогда не выберет войну; государства, которые не следуют этим критериям, рано или поздно ввергнут мир в конфликт. Отсюда задача сделать мир более безопасным для демократии являлась велением благоразумия, а не только требованием моральности. И поскольку демократии, по этой теории, никогда не вступают в войну друг с другом, они получают удовольствие от того, что могут сосредоточить свое внимание на проблемах, улучшающих качество человеческой жизни. Демократии, согласно вильсоновской теории, не имеют фактически никакого иного законного интереса, кроме продвижения универсальных ценностей.

Одним из современных парадоксов является то, что нынешняя защита этих идей часто интерпретируется за рубежом как выражение гегемонистских устремлений Америки и ее желания распоряжаться всем как сверхдержаве. На деле же применимость этой американской модели для остального мира была основной американской темой со времени основания республики. Новаторство Вильсона состояло в том, чтобы истолковать то, что до этого рассматривалось как «сверкающий город на холме», вдохновляя других своим нравственным примером на крестовый поход по распространению этих ценностей на основе осуществления активной внешней политики. Его противники не препятствовали ему, потому что они сомневались в глобальном характере этих ценностей, считая, что свою вселенскую миссию Америке лучше всего было бы претворить в жизнь совершенствованием своих внутренних институтов, а не направлением своих ресурсов на иностранные авантюры.

«Изоляционисты» 1920-х годов фактически отражали господствовавшую в Америке XIX века политику после президентства Джеймса Монро. Профессор Уолтер Рассел Мид прозвал их «джексоновцами» – по фамилии президента Эндрю Джексона, первого президента, появившегося из американской глуши и создавшего современную Демократическую партию⁶⁴. Отцы-основатели вышли из рядов землевладельцев и класса торговцев, понимавших международные интересы. Для них гамильтоновская внешняя политика манипулирования европейским балансом сил для защиты молодого американского государства имела смысл. Эндрю Джексон представлял Америку, повернувшуюся спиной к Европе и расширяющуюся в западном направлении. Он отражал взгляды пионеров-первооткрывателей и одновременно также городской средний и рабочий класс, особенно малых городов.

В 1920-е годы джексоновцы впервые выступили против вильсонизма, а потом вступили с ним в союз во время Второй мировой войны и холодной войны, вернувшись к своим прежним принципам после завершения холодной войны.

Вильсоновцы хотели переделать международную систему при помощи активного участия в мировых делах; джексоновцы вообще игнорировали маневры европейской силовой политики, если та открыто и прямо не угрожала безопасности или ценностям Соединенных Штатов. Но как только вопрос был поставлен таким образом, джексоновцы сделались непримиримыми. В 1930-е годы вильсоновцев можно было сплотить по поводу нарушений международного права или прав человека; поведение в 1930-е как Германии, так и Японии не так уж сильно трогало джексоновцев – на самом деле джексоновцы в большинстве своем выступали против Франклина Рузвельта, склонявшегося в пользу вмешательства в дела Европы. Однако когда было совершено нападение на Перл-Харбор – и был брошен прямой вызов американской безопасности, – вильсоновцы и джексоновцы стали действовать сообща. Они были едины в том, что уничтожение нацизма и безоговорочная капитуляция Германии и Японии являются единственно приемлемым исходом. И если Вильсон после Первой мировой войны был вынужден принимать во внимание взгляды и интересы своих европейских союзников, к концу Второй мировой войны Соединенные Штаты стали занимать такую

господствующую позицию, что президенты Франклин Рузвельт и Гарри Трумэн могли свободно формировать международное окружение в соответствии с типично американскими принципами – коллективная безопасность, самоопределение наций и деколонизация – в процессе создания Организации Объединенных Наций.

В январе 1941 года Рузвельт объявил целями американской политики четыре свободы – свободу речи и религий, свободу от нужды и страха – «во всем мире». Другими словами, Соединенные Штаты примерили мантию, против которой предупреждал Джон Куинси Адамс, – мантию поборника и защитника свободных людей во всем мире. Те самые качества, которые благоприятствовали американскому изоляционизму в XIX веке, способствовали развитию мессианского глобализма в XX веке.

В 1947 году Соединенные Штаты, согласно доктрине Трумэна, взяли на себя защиту Греции и Турции; в 1949 году – всей Западной Европы; в последующее десятилетие – большей части остального мира, в официальном порядке или косвенно. И оправдали они эту свою роль в особой, сугубо американской, манере.

В 1953 году в разгар холодной войны государственный секретарь Джон Фостер Даллес на церемонии выпуска Национального военного колледжа США отразил роль Америки исключительно в моральных – даже духовных – выражениях. По его утверждениям, Соединенные Штаты своим существованием являлись угрозой деспотизму:

«Мы создали здесь район духовного, интеллектуального и материального богатства, подобно которому мир еще не видел. То, что мы сделали, поражает воображение людей во всем мире и стало известно как «великий американский эксперимент». Наше свободное общество стало угрозой для любого деспота, потому что мы показали, как удовлетворять жажду людей к бóльшим возможностям и бóльшему достоинству»⁶⁵.

Союз между джексоновцами и вильсоновцами продолжался во время всей холодной войны. Президент Джон Ф. Кеннеди подтвердил цель Америки как «не просто мир для американцев, а мир для всех мужчин и женщин – не только мир сегодня, но мир на все времена»⁶⁶. А Линдон Джонсон настаивал на том, что, пытаясь не допустить захвата коммунистами Южного Вьетнама, он выполнял свой

моральный долг, а не соблюдал национальные интересы, потому что альтруизм всегда был основой всей американской политики:

«Любому в Юго-Восточной Азии, кто просит нашей помощи в защите своей свободы, мы ее окажем.

В том регионе мы ничего не ищем для себя, мы ни к чему не стремимся – ни к захвату территории, ни к укреплению военных позиций, ни к политическим устремлениям. У нас одно желание, одна наша решимость – это чтобы люди Юго-Восточной Азии жили в мире и могли определять свою собственную судьбу так, как они сами этого хотят»⁶⁷.

Соединение миссионерского порыва и солипсизма – неспособность даже представить иной взгляд на жизнь – произвело судьбоносное сочетание глобалистского и миссионерского импульсов, которые привели Соединенные Штаты во Вьетнам. Америка попыталась в одно и то же время переделать правительство сверху – спровадив прочь вялого Бао Дая, затем заменив его преемника Нго Дин Дьема выбранной американцами военной хунтой, и продвигать демократию и капитализм по-американски в стране, в которой почти полностью отсутствовал средний класс или какой-либо опыт самоуправления. Эти задачи, монументальные сами по себе, осуществлялись во время жестоких партизанских повстанческих действий и вторжения с Севера при сохранении схронов и никем не нарушаемых линий поставок в таких сопредельных странах, как Лаос и Камбоджа.

Произошедшее в итоге фиаско было осложнено неспособностью Америки отсортировать различные течения своего исторического подхода к внешней политике: как примирить универсальные принципы с практическими потребностями региона, которые позволяли только поэтапный подход к достижению высоких целей; как в горниле сражения соединить моральные принципы, которые носят совершенный характер, с их претворением в жизнь силовыми средствами, которые зависят от тех или иных обстоятельств.

Одной жертвой разочарований стал национальный консенсус, основанный на коалиции между вильсоновцами и джексоновцами. Когда вильсоновцы поняли, что цель защиты свободы, процветания и американской институциональной модели оказалась несбыточной, они отказались от борьбы в разгар мучительной войны, предпочтя прекратить борьбу ради более ограниченных и, вероятно, более

достижимых целей. Радикальное крыло вильсоновцев пришло к выводу о том, что американский идеализм не так уж и перегнул палку, когда основные моральные недочеты втянули Соединенные Штаты в Индокитай. Для того чтобы устранить эти недочеты, они предприняли переход в наступление по всем фронтам на основе принципов, которые направляли всю американскую послевоенную политику.

Джексоновцы, с другой стороны, продолжали настойчиво настаивать на полной истинности своих принципов. Но если война в Индокитае стоила того, чтобы ее вести, ее необходимо было довести до победы, и, если этого не случилось, ее надо было прекратить. Джексоновцы не имели категории, обозначающей ограниченную войну. Ни вильсоновцы, ни джексоновцы не хотели поддерживать постепенный выход из войны, направленный на сохранение доверия к Америке в условиях холодной войны, в которых безопасность по-прежнему во многом зависела от слова Америки.

Именно Ричарду Никсону довелось проводить внешнюю политику Америки в условиях краха исторического консенсуса. Поклонник Вильсона, Никсон даже попросил, чтобы письменный стол Вильсона был поставлен в Овальном кабинете, хотя из-за ошибки или, вероятно, бюрократического преступного умысла ему вместо этого поставили стол Генри Вильсона, второго вице-президента в администрации Гранта. (Он все же сумел заполучить портрет нужного Вильсона в Зале заседаний кабинета министров.) Однако изучая почти всю свою жизнь международную политику, Никсон не принял предложения о том, что одна формула может объяснить всю историю или что каждая современная международная проблема могла бы быть решена на основе одной стратегии. Убежденный в том, что избыток вильсонизма завел нас в болото Индокитая, и понимая, что джексоновцы больше не хотели бороться за то, что лежало на чаше весов там, Никсон постарался объединить американский народ при помощи возвращения американской внешней политики к ее гамильтоновским корням, отдав предпочтение национальным интересам.

И все же в политике Никсона имела место сильная вильсоновская черта, когда речь шла о соглашениях в области контроля над вооружениями, о поддержке еврейской эмиграции из Советского Союза и таких мерах, как инициатива мирного процесса на Ближнем Востоке и международная конвенция, запрещающая биологическое

оружие. Но во всех отношениях главной темой была увязка политики Америки с ее интересами и ее интересов с ее возможностями. «Наша цель прежде всего состоит в поддержке наших *интересов* в долгосрочной перспективе на основе здоровой внешней политики, – докладывал он конгрессу в 1970 году. – Наши интересы должны предопределять наши обязательства, а не наоборот»⁶⁸.

У этой политики было много замечательных удач: достигнутый благодаря переговорам уход из Вьетнама, открытие Китая, Берлинское соглашение, политика в отношении Советского Союза, сочетавшая сдерживание с переговорами по многим темам и начало арабо-израильского мирного процесса. Однако ее оправдание, хотя и классически гамильтоновское, звучало диссонансом тому, что было главной темой американской внешней политики на протяжении большей части столетия. Когда Уотергейт ослабил Никсона, а уход из Вьетнама показался безопасным делом, было вновь подтверждено традиционное желание, направленное на утверждение глобального значения ценностей Америки. Никсон и, в меньшей степени, президент Джеральд Форд (а я как их государственный секретарь) попали под нараставшие нападки как со стороны вильсоновцев, за слишком сильное упование на силу (кодовое слово, относящееся к тем, кто придерживается слишком традиционных и старомодных взглядов старушки Европы), так и со стороны джексоновцев, за слишком сильную любовь к улаживанию проблем (кодовое слово для нежелания опираться в политике на различного рода разборки). Когда либеральное крыло поменялось местами в начале 1970-х годов и создало неоконсервативное движение, вильсонизм возник вновь в более мощном (рейгановском) варианте. Соперничество с Советами носило моральный, а также и стратегический аспект, об этом неоконсерваторы напоминали нам – и компромисс был опасным (и, по определению, таковыми были любые переговоры с Советским Союзом).

В 1974 году произошло резкое изменение в проведении американской внешней политики. До того времени американские попытки влиять на внутреннюю политику других стран проводились посредством тайных операций или тихой дипломатии. Официальное вмешательство во внутренние дела других стран еще не стало приемлемым компонентом американской внешней политики.

Вестфальские угрызения совести все еще терзали нас. Таким образом, администрация Никсона смогла добиться увеличения еврейской эмиграции из Советского Союза – с менее чем одной тысячи в год до почти 95 тысяч человек – путем призывов к советским руководителям, использования тихой дипломатии, поскольку эмиграционная политика страны по-прежнему широко рассматривалась как внутреннее дело. В 1974 году конгресс впервые применил законодательные санкции для продвижения еврейской эмиграции из Советского Союза, сделав это официальной и открытой частью американской внешней политики. То, что санкции сохранялись, несмотря на то что еврейская эмиграция фактически сократилась примерно на 70 процентов за несколько месяцев после введения санкций, показывает силу обязательства в отношении открытого давления по вопросам прав человека и степень, до которой пали принципы вестфальской системы относительно невмешательства в дела других государств.

С тех самых пор вмешательство в то, что считалось внутренней политикой, стало все более распространенным. Заключительный Акт конференции по вопросам безопасности и сотрудничества в Европе в августе 1975 года объявил поддержку прав человека как международное обязательство стран-подписантов. На церемонии закрытия президент Форд открыто бросил вызов Советскому Союзу, подчеркнув в своей речи «глубокую приверженность американского народа и его правительства правам человека и основным свободам»⁶⁹.

Президент Джимми Картер подтвердил этот основополагающий вильсонизм даже еще сильнее: «Нам надо быть маяком для стран, стремящихся к миру и стремящихся к свободе, стремящихся к индивидуальной свободе, стремящихся к фундаментальным правам человека»⁷⁰. Президент Рональд Рейган подчеркнул эти же самые принципы еще более напористым языком:

«Лидерство Америки в мире пришло к нам в силу нашей собственной мощи и благодаря нашим ценностям, направляющим нас как единое общество: свободные выборы, свободная пресса, свобода религиозного выбора, свободные профсоюзы и, самое главное, свобода личности и отказ от деспотичной власти государства. Эти ценности являются краеугольным камнем нашей мощи»⁷¹.

Администрация Рейгана выработала синтез всех трех течений американской мысли: вильсоновской риторики об исключительности

Америки, крестового похода против враждебной идеологии («империя зла»), собравшего в свои ряды джексоновцев, и гамильтоновской тактики Никсона. Воскрешение уникального морального обязательства Америки соединилось с расчетливой оценкой национального интереса. Что касается конгресса, то на протяжении 1970-х годов он все больше обуславливал помощь иностранным государствам соблюдением ее получателями прав человека. В течение 1980-х годов он стал применять санкции в попытке добиться целей в области прав человека, и десятки стран подпадают сейчас под такие санкции. Самым удачным примером – и до сего времени самым однозначно успешным – было экономическое эмбарго против Южной Африки, принятое конгрессом в 1986 году.

Новый курс на вмешательство

Окончательный переход от предположения Джона Куинси Адамса о том, что Соединенные Штаты лучше всего помогают распространять демократию за границей, утверждая свои ценности и добродетели у себя дома, к превращению темы прав человека в принципиальную цель американской внешней политики, произошел во время работы администрации Клинтона. Билл Клинтон стал первым президентом периода после холодной войны, первым президентом, созидательный политический опыт которого нарабатывался как у активиста движения против вьетнамской войны и который включил некоторые его принципы в американскую внешнюю политику. Не доверяющий роли силы, враждебно относящийся к самой концепции равновесия (он рассматривал его как «старое мышление»)⁷², Клинтон действовал так, как будто его предшественники придавали холодной войне излишнее внимание своими стратегическими соображениями. В итоге одним из образчиков выступлений Клинтона за границей было извинение за якобы моральные прегрешения Америки, вызванные излишним акцентированием Америкой холодной войны⁷³.

Однако холодная война не была изобретением Соединенных Штатов; серьезные мужчины и женщины из девяти администраций обеих партий до президентства Билла Клинтона полагали (и имели все основания так считать), что они ведут борьбу, затрагивающую основы свободы и ценностей своей страны и свободных людей в целом. Новая расстановка акцентов во внешней политике сочетала отказ от истории с отходом от традиционных понятий безопасности и геополитики. Открыто предположив, что неудачи Америки были вызваны холодной войной, имея в виду, что большая часть международной напряженности имела в основе социальный характер и что дипломатия в силу этого должна сосредоточиться на так называемых мягких – то есть не стратегических – вопросах, эта новая расстановка акцентов выражала неприкрытое презрение к большей части того, что было выполнено за полстолетия после завершения Второй мировой войны.

Победа в холодной войне подстегнула такую самоуспокоенность даже и в других группах, превратив все в глобальный триумфализм. При таком божьем промысле Соединенные Штаты пришли к

оптимальной политэкономической системе, самый лучший – а по сути, единственно жизнеспособный – вариант для остального мира состоял в том, чтобы принять политэкономические предпосылки американского типа. В условиях окончания холодной войны и отсутствия альтернативного силового центра Соединенным Штатам теория «конца истории» получила значительное правдоподобие. Вполне возможно, что идеологическая борьба закончилась раз и навсегда; весь мир принимает варианты американской политической и экономической систем. Соревновательность имела смысл преимущественно в отношении темпов достижения этой цели⁷⁴. И азиатский финансовый кризис 1997 года дал дополнительный стимул западному триумфализму.

Тем временем американская внешняя политика все больше стала зависеть от внутренней политики. Когда давление на зарубежные страны, как оказывается, не несет никакого риска, нарастают масштабы американских юридических внутренних преференций, которые закладываются в цели внешней политики. Откровенным примером нового участия конгресса стал комментарий члена палаты представителей Нэнси Пелози из Калифорнии, яркой сторонницы ограничений на торговлю с Китаем. Когда Клинтон в начале работы его администрации предоставил статус наиболее благоприятствуемой нации Китаю, обусловив это китайской демонстрацией прогресса в вопросах о правах человека в течение года, она сказала:

«Надеюсь, что по завершении этих двенадцати месяцев, если в Китае установится свобода печати и будут выполняться другие условия в области прав человека, мы сможем решить некоторые другие проблемы, которые имеются у членов конгресса»⁷⁵.

Ничто так хорошо не иллюстрирует крах вестфальского понимания невмешательства, как предположение о том, что свобода речи и прессы, которой никогда не существовало в пятитысячелетней китайской истории, может быть привнесена при содействии законодательства американского конгресса в качестве начального годового платежа в продолжающейся серии односторонних американских требований.

Относящиеся к конгрессу выражения такого рода не являлись неким заблуждением, это было озвучивание даже более популярной темы в американском (и во все возрастающей степени в

западноевропейском) общественном мнении. Струоб Тэлбот, тогдашний заместитель государственного секретаря, так конкретизировал эту тему в журнале «Форин афферс» в ноябре 1996 года:

«Во все более и более взаимозависимом мире американцы все более заинтересованы в том, как другие страны управляют, или плохо управляются. Чем крупнее и сплоченнее сообщество стран, которые выбирают демократические формы правления, тем более процветающими будут американцы, так как демократии, со всей очевидностью, скорее всего, будут соблюдать свои международные обязательства, меньше всего будут заниматься терроризмом или причинять ущерб окружающей среде и уж тем более не станут вести войны друг с другом.

То утверждение является сутью аргументации в вопросах национальной безопасности в пользу энергичной поддержки, продвижения и в случае необходимости защиты демократии в других странах»⁷⁶.

Новая доктрина вмешательства гуманитарного характера утверждает, что убеждения гуманности являются до такой степени составной частью американской традиции, что как богатства, так и, в самом крайнем случае, жизни можно пожертвовать, отстаивая их повсюду в мире. Ни одна другая страна до сего времени не продвигала такие цели, которые несли риски превращения Соединенных Штатов и их союзников в мировых жандармов.

Слова в подтверждение доктрины постоянного вмешательства были весьма кстати в триумфальной ситуации после операции НАТО в Косово. Британский премьер-министр Тони Блэр объявил миссию в Косово победой «прогрессивных» сил во внешней политике, пришедших на смену устаревших традиционных концепций:

«Эта война... велась за фундаментальный принцип, столь необходимый для прогресса человечества: что каждый человек, независимо от расы, религии или происхождения имеет неотъемлемое право жить свободным от преследования»⁷⁷.

Канцлер Германии Герхард Шредер подчеркнул ту же самую мысль еще сильнее: «Альянс должен был продемонстрировать, ... что слабый имеет в НАТО сильного друга и союзника, готового и желающего

защитить его права человека»⁷⁸. Президент Клинтон взял на вооружение самую широкую формулировку:

«Тогда мы сможем сказать людям всего мира, где бы кто ни жил, будь то Африка или Центральная Европа или какое-либо другое место, если кто-то станет преследовать невинных гражданских лиц и будет пытаться убить их в массовых масштабах из-за их расы, их этнического происхождения или их религии, а в наших силах будет прекратить это, мы это прекратим»⁷⁹.

Тот факт, что вильсонизм восторжествовал над соперничающими традициями в американской внешней политике, очень хорошо продемонстрирован событиями полугодичного периода, начиная с ноября 1998 года. По джексоновским и гамильтоновским стандартам, угроза Ирака относительно господства в Заливе рассматривалась бы как фундаментальная угроза американской национальной безопасности. В декабре Ирак выслал инспекторов ООН, направленных туда Советом Безопасности Организации Объединенных Наций для того, чтобы не допустить производства оружия массового поражения в качестве условия прекращения огня, которым была завершена война в Заливе. Это возродило долгосрочные возможности Ирака угрожать его соседям, многие из которых являются союзниками Америки, и все они являются незаменимыми поставщиками нефти для индустриальных демократий. Тем не менее американская реакция ограничилась воздушными налетами в течение четырех ночей (чтобы сократить гражданские потери), а после этого практически ничего не предпринималось в ответ на игнорирование Ираком резолюции Совета Безопасности. Вывод был очевиден: что Соединенные Штаты будут реагировать на долгосрочные последствия, когда таковые произойдут; риск иракского доминирования в Заливе не затрагивал моральные аспекты, которые оправдывали бы долговременные военные действия.

И, напротив, три месяца спустя НАТО, подталкиваемый американцами, бомбил Югославию 78 дней круглосуточно, по существу, для того, чтобы положить конец и прекратить нарушения прав человека Сербией в Косово, хотя Косово даже не представляло угрозы американской безопасности в традиционном смысле этого слова. Здесь возобладали вильсоновские принципы, ставшие движущей силой западной внешней политики на Балканах.

Косово было кульминацией ряда вмешательств, осуществленных во имя прав человека и человеческих ценностей. Американские военные были размещены в Сомали, изначально для оказания помощи в распределении продовольствия, а затем для установления гражданского правительства; на Гаити – для того, чтобы освободить население от военного правления, пришедшего к власти благодаря перевороту; в Боснии – чтобы положить конец жестокой гражданской войне; а в Косово фактически для того, чтобы власть перешла от Сербии большинству населения, которое было этническими албанцами.

Все четыре случая военного вмешательства – три из которых были совершены по инициативе администрации Клинтона – имели некоторые общие черты: они никак не отражали какого-то традиционного представления об американском национальном интересе в том смысле, что их результат никак не повлияет ни на какое историческое определение американской безопасности. Они явились ответом на мощное внутреннее давление, направленное на смягчение бесспорных человеческих страданий (Буш изначально вторгся в Сомали во имя объявленной цели, чтобы американские военные распространяли продовольствие голодающему населению). Предполагалось, что вмешательство не несет никаких рисков (когда значительные потери случились в Сомали, американские войска были быстро выведены). Вторжения происходили без какой-либо ссылки на тот и иной исторический контекст.

Неизбежно, но такой радикальный вильсонизм вел к такому же расколу с джексоновцами, как это было в 1920-е годы. Джексоновское крыло рейгановской коалиции дезертировало и отказывалось сотрудничать в поиске многосторонней организации мира. Сенат отказался ратифицировать Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний; он не торопится одобрить Международный уголовный суд и колеблется по поводу постоянной роли вооруженных сил Соединенных Штатов в Косово. Как ни странно, вильсоновские меры, которые лучше всего удавались Клинтону, были теми, которые он мог приказать провести как главнокомандующий. Что касается остального, его двухпартийные достижения имели гамильтоновскую природу: речь идет о таких вещах, как Соглашение о

североамериканской зоне свободной торговли или членство Америки во Всемирной торговой организации (ВТО).

И неудивительно, что в силу этого небольшое противоречие имело место по вопросам внешней политики в ходе президентской предвыборной кампании 2000 года как раз вокруг расхождений между вильсоновцами и джексоновцами. Администрацию Клинтона обвиняли в том, что в своих разнообразных военных вмешательствах она выходит за пределы того, что требуют национальные интересы. Но фактически-то происходила попытка Клинтона пересмотреть национальные интересы на условиях крайнего вильсонизма. Защита прав человека и общечеловеческих ценностей даже при помощи силы объявлялась общим принципом американских национальных интересов. Заместитель государственного секретаря Строуб Тэлбот в статье в «Форин афферс», на которую была ссылка ранее, объяснял, что поддержка, продвижение и защита демократии «в других странах» явились квинтэссенцией реализма:

«Это (такое предположение) основа для утверждения в знак опровержения некоторых инсинуаций самопровозглашенных реалистов, отрицающих, что американские ценности и интересы подкрепляют друг друга»⁸⁰.

Вмешательство гуманитарного характера и национальный интерес: четыре принципа

Для того чтобы встроить гуманитарную интервенцию в качестве главного приоритета в американской внешней политике, следует соблюсти четыре условия: принцип должен быть универсально применимым; он должен привести к действиям, которые примет американское общественное мнение; он должен встретить отклик в международном сообществе; он должен иметь хоть какое-то отношение к историческому контексту. Все эти условия относятся к тому, что сейчас повсеместно зовется «стратегией ухода», определяющей либо урегулирование временной проблемы, либо затягивание в трясины навечно.

Эти условия определяют самое главное: не оправдывают ли Соединенные Штаты всего-навсего сиюминутные произвольные решения, вызванные обстоятельствами, или устанавливают генеральную стратегию, которой можно придерживаться. Если эта политика не может быть применима в универсальном порядке, – или, по меньшей мере, применима для подавляющего большинства предсказуемых обстоятельств, – она покажется остальному миру своевольным проявлением американского доминирования и со временем неким актом своекорыстного лицемерия. Если американское мнение не поддерживает ход дела, провал подорвет стремление Америки выступать в качестве столпа мирового порядка. Если международное сообщество не согласится с американскими целями, Соединенные Штаты тогда будут вынуждены либо продолжать без поддержки, либо отказаться от своих действий. Если действия Америки не принимают в расчет исторический контекст, они рано или поздно потерпят поражение из-за нарастающих местных препятствий или потребуют мобилизации мощи, не отвечающей по масштабам внутриамериканскому консенсусу.

Безусловно, ни в одиночку, ни в сотрудничестве с Европой Соединенные Штаты не были в состоянии восстановить справедливость повсюду в мире или даже только там, где хуже всего, применяя вооруженную силу, – как многие из натовских руководителей утверждали в бурные времена после Косово. Да и

руководители натовской коалиции не применяют на деле свои благородные декларации даже в отдаленной степени в их универсальной манере. В пределах нескольких месяцев после своего объявления новой этики внешней политики они впали в смущенное молчание, когда Россия применила жесткие меры в Чечне, которые в структурном плане были почти идентичны сербским действиям в Косово. Как в Косово, так и в Чечне, правящая страна пыталась удерживать свою провинцию, имеющую иной этнический состав и религиозные убеждения методами военного давления против своих подданных. Действия России в Чечне были, пожалуй, более длительными и в больших масштабах, чем действия Сербии в Косово, и привели даже к большим потерям человеческих жизней.

Столкнувшись с таким вызовом, большинство из тех, кто объявил Косовскую операцию универсальным прецедентом, замолкли или предприняли сугубо формальные меры, предназначенные больше всего для того, чтобы успокоить свои внутренние группы давления. Жалко отступив, они искали утешения в смене вывески над жертвами. Таким образом, «борцы за свободу» в Косово стали «повстанцами» и «боевиками» Чечни – как в официальных документах, так и в средствах массовой информации.

Такого же рода отклонение от объявленных целей новой внешней политики наблюдалось и в Африке. Перед лицом даже более распространенных убийств и ужасных зверств в Сьерра-Леоне участники Косовской операции объявили о своем отказе от участия там в военных действиях – даже несмотря на то, что минимальные вооруженные силы (по косовским меркам) могли бы быстро положить конец кровопролитию. Не предполагалось осуществить вмешательство и в Судане или на Кавказе, где снова масштабы жертв в общей сложности превысили число жертв в Косово.

При ближайшем рассмотрении становится очевидным, что общий принцип новой этической внешней политики не применим к основным странам, к союзникам основных стран или к тем странам, в которых сильная внутренняя клиентура имеет влияние на более крупные демократические государства. До сих пор он применялся только к малым, бывшим странам-изгоям на окраине Европы и к Индонезии в разгар ее внутренних беспорядков и неспособности противостоять любым внешнеполитическим рискам.

Тот факт, что существуют пределы применения принципа внешней политики, разумеется, не принижает его значимости в тех или иных конкретных случаях. Он, однако, требует, чтобы Америка понимала взаимоотношения между моральным принципом и повседневной внешней политикой. Моральные принципы имеют всеобщий универсальный характер и вечны. Внешняя политика связана разными обстоятельствами. Она, как отмечал в свое время Бисмарк, есть «искусство возможного», «наука об относительном». Когда моральные принципы применяются безотносительно исторических условий, результатом обычно становится скорее увеличение страданий, чем какое-то улучшение. И если им следуют с учетом внутренних или международных условий, желаемое ограничивается концепцией национального интереса, так часто критикуемого вильсоновцами.

В силу этого пределы гуманитарного (или иного) вмешательства ограничиваются готовностью платить неизбежную цену, как людскими потерями, так и финансовыми жертвами. Доктрина вмешательства, универсального или иного, может отстаиваться только тогда, когда общественность убеждена в том, что поставленные на кон интересы оправдывают все издержки. Именно это отсутствовало практически во всех примерах универсального гуманитарного вмешательства 1990-х годов, начиная с Сомали и кончая Косово. Американские войска были выведены из Сомали, как только там случились потери. И с самого начала Косовской кампании руководители НАТО (премьер-министр Тони Блэр был единственным почетным исключением) объявляли, что сухопутная война не планируется, – другими словами, что не будет риска каких-то потерь, – это заставило Слободана Милошевича испытать на прочность длительными бомбардировками свое пребывание у власти. Страх потерь заставил даже вести кампанию бомбардировок с высот, которые, как представлялось, выходят за пределы досягаемости сербских зенитных батарей, – четыре с половиной тысячи метров или выше, – а это может означать, что в Косово, по крайней мере, западные демократии ограничивают свои риски в отношении поддержания морали конкретной высотой.

Третье предположение заключается в том, что для того, чтобы стать организационным принципом международного порядка, концепция должна получить какую-то общую поддержку и восприятие в мировом сообществе. Это происходит потому, что, почти по определению,

международный порядок широко принят в мире. Если этого нет, принцип будет оставаться основной органической концепцией, но сделано это будет путем навязывания. Такое случалось раньше: некоторые из универсальных религий изначально распространялись путем военных завоеваний и стали символами веры только позднее. И это было так же применительно к некоторым политическим итогам, включая американскую гражданскую войну.

Различные военные гуманитарные интервенции, осуществлявшиеся Соединенными Штатами в 1990-е годы, получали международную поддержку разной степени. Операция в Сомали базировалась на единогласной резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и была начата по прямой просьбе Генерального секретаря ООН. В силу этого она не вызывала принципиального вопроса о том, может ли военное решение быть навязано в одностороннем порядке или группой стран без международной санкции. Консенсус испарился, как только эта миссия превратилась из миротворческой в миссию по поддержанию мира, перешла от контроля над тем, что стороны приняли, к навязыванию результатов на одну или более сторон конфликта при помощи силы.

Гуманитарное вмешательство на Гаити было предпринято как воплощение новой политики, знаменующей демонстрацию приверженности Америки принципу многосторонности. Таким образом, администрация Клинтона убедила Организацию Объединенных Наций уполномочить их на применение силы для восстановления гражданского правительства и через две недели, 19 сентября 1994 года, отправила американские войска как часть вооруженных сил ООН, составленных в том числе и из представителей другого полушария.

Эта многосторонняя интервенция произвела странный эффект – во всяком случае с юридической точки зрения – пересмотра исторической политики Америки в отношении Западного полушария. Со времени объявления доктрины Монро до Межамериканского договора о взаимной помощи («Пакта Рио») 1947 года, установившего систему коллективной безопасности для Западного полушария, и по сию пору, на протяжении нескольких десятилетий каждая американская администрация настаивала на том, что проблемы этого полушария должны регулироваться странами обеих Америк или в крайнем случае

только Соединенными Штатами в одностороннем порядке. В том же, что касается Гаити, администрация Клинтона отошла от использования института, специально предназначенного для этой цели, – Организации американских государств, – точно так же и от применения силы в одностороннем порядке, потому что другие страны этого полушария не одобрили бы военную интервенцию, хотя были готовы поддержать дипломатические и экономические меры.

Поскольку Сомали находится на периферии даже толкования понятия безопасности в довольно широком плане для подавляющего большинства стран, а Гаити находилась в сфере традиционных американских озабоченностей, ни один из этих примеров в итоге не стал поводом для выводов относительно применимости новых принципов гуманитарного вторжения. Ситуация, однако, совершенно отличалась как от Боснии, так и от Косово. Последние вызвали озабоченность в Европе; кризисы произошли на континенте, где память о нацистском холокосте была все еще жива, а они вылезли наружу из-за раскола страны, которая во время холодной войны находилась под негласным покровительством НАТО. Раздраженная реакция стран Североатлантического альянса на зверства балканской войны была неизбежна.

Но и эти два случая отличаются друг от друга по существу. В Боснии речь шла о гражданской войне в стране, которая была официально признана Организацией Объединенных Наций после развала Югославии. В результате конфликта имели место невыносимые зверства, большая часть которых изначально была совершена сербами, но еще до окончания конфликта хорваты – технически находясь на стороне НАТО и сил ООН – принимали сами участие в массовых этнических чистках, организованных своими силами. Мусульмане не отставали по традиционным меркам балканских стандартов жестокости. Военная фаза гуманитарной интервенции НАТО в Боснии, имевшая место фактически по просьбе признанного боснийского правительства и под эгидой Организации Объединенных Наций, не выдвинула новых принципиальных вопросов и не установила новых прецедентов. Существует уровень жестокости и зверств, так противоречащих американской и демократической совести, что он мог преодолеть соображения национальной безопасности. Трудности, если говорить о Боснии, возникли не из-за

вмешательства, а из-за последовавшего политического урегулирования, которое я проанализирую ниже.

В то время как Босния, исторически являвшаяся буфером между Австрийской и Османской империями и включенная в состав Австрийской империи только в 1908 году, никогда юридически не была частью Сербии, Косово было местом сербской национальной святыни. Борьба за сербскую независимость началась в этом месте с поражения в сражении с Османской империей в 1389 году. Косово не было отвоевано у Османской империи вплоть до 1912 года, и оно стало подчиненной административной единицей Сербии только после этого. Находясь до 1912 года под османским правлением, мусульмане – по большей части албанцы – господствовали над сербским большинством в Косово. Когда Сербия победила в Балканской войне 1912 года, эти отношения поменялись местами, за исключением шести лет нацистской оккупации, когда мусульмане воспользовались возможностью отомстить.

На протяжении XX века этнический состав Косово продолжал меняться до тех пор, пока албанцы не стали составлять около 80 процентов населения. Период взаимной ненависти никогда не заканчивался, хотя президент Тито экспериментировал, предоставив автономию Косово в 1974 году. Слободан Милошевич покончил с этим экспериментом в 1989 году, в год 600-летия судьбоносного Косовского сражения, объявив, что он делает это для того, чтобы прекратить албанское дурное обращение с сербским населением. Какой ни была бы истинная причина этого изменения, этнические группы в Боснии и Косово прекращали угнетать друг друга только тогда, когда мир им навязывала внешняя сила: Османская империя, Австрийская империя или Тито. Сейчас такую силу представляет НАТО.

Статус Косово с правовой точки зрения отличался от статуса Боснии. В Боснии гражданская война шла по поводу распределения политической власти, находящегося в процессе создания и с возможной перспективой разделения на три этнические единицы. Косово, с другой стороны, было международно признано как неотъемлемая часть югославского государства, а его статус никогда не подвергался сомнению. Накануне военных действий со стороны НАТО президент Клинтон в речи перед сербским народом подтвердил установленную политику США: «Союзники по НАТО поддерживают

Косово в составе вашей страны». И он добавил, что «соглашение будет гарантировать права всех людей в Косово – этнических сербов и албанцев в равной мере внутри Косово»⁸¹.

Президент Клинтон в той речи настаивал на том, чтобы сербское правительство признало необычное предложение, сделанное министрами иностранных дел стран – членов НАТО, которое выдвигало принцип гуманитарного вмешательства на небывалую высоту и определяло миссию, которая никогда прежде не рассматривалась в НАТО. Фактически это был ультиматум с требованием установления протектората НАТО над Косово и свободный проход войск НАТО через югославскую территорию. Так называемые предложения Рамбуйе – по имени замка во Франции, в котором проходили переговоры, формально под председательством французского и английского министров иностранных дел, но фактически под эгидой государственного секретаря США – требовали, чтобы Косово получило автономию в рамках Югославии и под защитой НАТО. Также требовалось, чтобы АОК (Армия освобождения Косово, албанские повстанческие войска) сдала свое оружие войскам НАТО. На НАТО возлагалась вся ответственность за безопасность, вооруженным силам НАТО помогали бы 10 тысяч человек сербской полиции и полторы тысячи человек сербских пограничников. К концу трехлетнего периода выборы определяли бы будущее Косово.

Гуманитарные побуждения, лежавшие в основе натовского ультиматума, заслуживают уважения. Однако для любого знакомого с сербской историей предложения Рамбуйе неизбежно вели к войне. Страна, которая воевала с Оттоманской и Австрийской империями, зачастую в одиночку, и всеми силами сопротивлялась Гитлеру и Сталину, не имея поддержки от союзников, не позволит проход иностранных войск или передачу своей области с исторической святыней в руки НАТО. Да и АОК не являлась обычным политическим движением, воюющим за автономию. Армия, которая начинала как ученики албанского безжалостного правителя сталинского типа Энвера Ходжи, была охарактеризована специальным представителем Клинтона на Балканах послом Робертом Гелбардом не далее чем в 1998 году как «без сомнения, террористическая группировка»⁸². Ее целью являлось независимое Косово и, возможно, Великая Албания, включающая существующую Албанию и албанские части Македонии.

Плюралистическая, многонациональная демократия, включающая сербов, не являлась концепцией, совместимой по духу с АОК.

Во время выхода ультиматума Рамбуйе шла гражданская война, которая уже собрала урожай в виде 300 тысяч беженцев и примерно двух тысяч убитых, но этнические чистки систематического плана еще не начинались. Толпы беженцев, заполнивших телевизионные экраны после начала натовских бомбардировок, явились в гораздо большей степени результатом действий НАТО, чем ускоривший их повод.

И я считаю – хотя, конечно, нет возможности это доказать, – что желаемый результат создания автономного Косово *внутри* Югославии – исход косовской военной операции – мог бы быть достигнут гораздо меньшей ценой и в гораздо менее конвульсивной форме.

Разумеется, союзники по НАТО оправдали свои действия туманными и в основном неточными историческими аналогиями: о том, что две мировых войны коренились на Балканах или что война направлена против одной похожей на Гитлера фигуры в лице Слободана Милошевича. Однако Вторая мировая война началась не на Балканах, а Первая стала результатом того, как великие державы завязались на балканские фракции. И Милошевич был вовсе не Гитлером, а местным балканским головорезом, который в итоге был смещен своим собственным народом в ходе внутренних волнений, похожих на те, которыми был отмечен конец всех остальных коммунистических автократов в Центральной и Восточной Европе.

Несмотря на многочисленные оговорки, я поддержал косовскую операцию после ее начала во многих телешоу, поскольку я полагал, что поражение такого крупного мероприятия НАТО стало бы самым худшим возможным результатом. Однако военный успех не снял моего беспокойства по поводу решения НАТО потребовать расчленения государства, с которым страны – члены НАТО по-прежнему поддерживали полноценные дипломатические отношения и с которым НАТО заключил соглашение по Боснии двумя годами ранее. Требования Рамбуйе стали переломными в истории альянса, потому что они сводились к требованию войны группой стран, которые всегда оправдывали свой союз как чисто оборонительный. И это было тем более так, потому что НАТО постоянно подчеркивал свой оборонительный характер, уговаривая Россию примириться с расширением альянса.

Каким бы ни было мнение об устаревании доктрины национального суверенитета, сочетание явного несоблюдения ее альянсом демократий с агрессивной дипломатией привело к отходу от тех самых международных норм, на которых эти демократии настаивали на протяжении всего периода холодной войны. В итоге вопиющий разрыв образовался между заявлениями различных руководителей стран альянса, превозносящих новую этику внешней политики, и реакцией большинства остального мира. Развивающиеся страны, как правило, трактуют доктрину гуманитарного вмешательства как инструмент, при помощи которого индустриальные демократии восстанавливают вновь неокOLONиалистскую гегемонию. Китай отверг ее по аналогичным причинам. Россия опасалась выдать НАТО карт-бланш на военную интервенцию в Европе: у нее были исторические связи с Сербией.

Вероятно, самой интересной реакцией была реакция самих европейских союзников, которые после первых опрометчивых заявлений о новом подходе стали пересматривать свою точку зрения. Втянувшись в Косово в качестве защитников универсальных принципов, они вскоре пришли в шок от своей собственной дерзости. Европейские руководители все чаще говорят о том, что никогда больше не станут действовать без одобрения ООН. А поскольку Россия и Китай имеют вето двух постоянных членов Совета Безопасности, доктрина гуманитарного вмешательства, как она была разработана применительно к Косово, превратилась в некий парадокс – универсальный принцип в поисках консенсуса.

При таких обстоятельствах доктрина универсального интервенционизма может со временем обернуться против собственно концепции гуманитаризма. Как только доктрина универсального вмешательства распространится и конкурирующие истины станут сражаться друг с другом, мы, вероятно, войдем в мир, который, используя фразу Г. К. Честертонa, «полон добродетелей, сошедших с ума».

Гуманитарное вмешательство и исторический контекст

Успех любой внешнеполитической доктрины зависит от ее отношения к историческому контексту, в котором она должна применяться. Разумеется, имели место волнения, смывавшие весь исторический контекст, в котором они происходили. Но такие эпизоды типично длительны по времени и очень жестоки по содержанию. Политика не должна становиться заложником прошлого, но она должна использовать прошлое в поисках максимума улучшения, достигаемого без привнесения во имя реформ даже еще больших страданий и в конечном счете хаоса.

Самый большой вызов для американского (а в последнее время также и для западноевропейского) подхода к гуманитарной военной интервенции заключается в том, что он выдвигается как универсальный рецепт, применимый ко всем ситуациям безотносительно к историческому или культурному контексту. В результате описанные в этой главе различные военные интервенции 1990-х годов вызвали спор о так называемых стратегиях ухода – являвшихся еще одним способом определения пределов универсальности гуманитарного вмешательства.

Администрация Джорджа Г. У. Буша направила войска в Сомали в декабре 1992 года по прямо выраженной просьбе Генерального секретаря ООН, с подкрепленным единогласным голосованием Совета Безопасности поручением «создать безопасную обстановку, являющуюся обязательным условием для предоставления Организацией Объединенных Наций гуманитарной помощи и обеспечения национального примирения». Мотивировка была сугубо гуманитарной и вильсоновской. Не было никакого предположения относительно угрозы американской безопасности. То была политика с единственной достойной похвалы целью облегчения человеческих страданий. Но эта необычная миссия не учитывала, однако, один момент: как условия, потребовавшие направления войск, могут, так или иначе, позволить их вывод.

В силу этого после прихода к власти президента Клинтона миссия была расширена и превращена из миротворческой в миссию по

поддержанию мира, основываясь на подкрепленных полномочиях в соответствии со статьей VIII Устава ООН. Это требовало разоружения враждующих сторон и осуществления, говоря словами соответствующей резолюции Совета Безопасности, «восстановления региональных институтов и гражданской администрации по всей стране»⁸³. Для Соединенных Штатов цель была описана послом США в ООН в то время Мадлен Олбрайт следующим образом: «Мы должны идти до конца и помочь вытянуть эту страну и ее народ из разряда недееспособного государства в нарождающуюся демократию»⁸⁴.

К сожалению, усилие, направленное на установление центральной власти в Сомали, не говоря уже о демократии, вступило в противоречие с исторической реальностью. А она свидетельствует о том, что Сомали не является страной, а представляет собой сборище воюющих племен, половина которых до получения независимости управлялась Италией, а другая половина – Англией, так что новая страна не имела даже общей колониальной истории. Как только вопрос о создании страны был дополнительно включен в повестку дня, политические цели вмешательства в Сомали потребовали крупных и долговременных военных усилий, недостижимых без сопутствующей готовности нести жертвы. Непонимание Вашингтоном последствий этого «размывания мандата миссии» проявилось, когда новая администрация Клинтона сократила число американских войск с 28 тысяч человек до четырех тысяч. В результате уже новой миссии имело место сражение, стоившее множества американских жертв в октябре 1993 года. Оставшиеся американские войска были срочно выведены. Это означало, что Соединенные Штаты, понимая, что облегчение страданий в Сомали требует финансовых и экономических жертв, не были готовы жертвовать американскими жизнями – рабочее определение пределов гуманитарных интересов Америки в Сомали.

На Гаити аналогичного исхода удалось избежать только потому, что американское вмешательство ограничивалось миротворчеством и не использовалось в помощь для формирования политического развития. В результате на Гаити сохранился со всей очевидностью диктаторский и коррупционный режим. Главное отличие при этом заключалось в переходе власти от правого к левацкому авторитарному режиму, при этом не наступило никакого облегчения, сохранилась гнетущая нищета и весьма низкий уровень жизни большинства населения.

На Балканах пропасть между американскими ценностями и историческим контекстом, как оказалось, невозможно было преодолеть. Соединенные Штаты вторглись в Боснию для того, чтобы покончить с жестокостью войны среди различных этнических групп. Когда военное вмешательство завершилось успехом и прошли переговоры в 1995 году, завершившиеся Дейтонским соглашением об окончании войны, Соединенные Штаты столкнулись с выбором между двумя принципами, которые формировали их внешнюю политику, по крайней мере, со времен Вильсона: принцип недопустимости применения силы для достижения международных перемен и принцип самоопределения. Полиэтнический характер состава населения требовал объединенной Боснии, состоящей из сербов, хорватов и мусульман. Самоопределение требовало раздела Боснии на этнические образования. Дилемма возникла из-за того, что Босния была административной частью многонациональной Югославии, но, в отличие от других составных частей, таких как Хорватия или Словения, она сама по себе была многонациональным образованием, состоящим из хорватов, сербов и мусульман, ненависть которых друг к другу как раз и привела к развалу югославского государства.

Тот факт, что эта ненависть носит давний характер, демонстрируется в речи премьер-министра Бенджамина Дизраэли (лорда Биконсфилда) в палате лордов в 1878 году:

«Языком нельзя описать достаточно точно состояние той части Балканского полуострова – Сербии, Боснии, Герцеговины. Нельзя описать словами ту политическую интригу, постоянное соперничество, полное отсутствие вообще духа патриотизма, ненависть ко всем расам, враждебность соперничающих между собой религий, отсутствие какой-либо сдерживающей силы. Только самая лучшая армия из Европы в составе не менее 50 тысяч человек смогла бы навести нечто похожее на порядок в этих землях»⁸⁵.

Нежелание руководства Америки понять и справиться с проблемой, имеющей исторические корни, засосало их в бездонную пропасть балканских страстей. В обращении к народу Боснии Клинтон сравнил его положение с положением Америки во время гражданской войны, из которой Америка вышла, «поняв, что есть большие преимущества, которые получаются из нахождения общности взглядов»⁸⁶. Аналогия была совершенно неверной. Американская гражданская война велась

до победного конца; ее исход был не компромиссом, а безоговорочной капитуляцией.

Боснийская история просто не имеет ничего общего с американской. На протяжении всей своей истории сербы и хорваты считали себя защитниками своих религий – сербского православия и римского католичества, – вначале против течения мусульманства, а потом друг от друга. Мусульмане же рассматривались двумя другими религиозными группами в качестве орудия ненавистных им турок и поэтому – поскольку этнически они принадлежали к одному народу – как к предателям. Глубоко укоренившаяся ненависть каждой стороны к двум другим продолжалась долгое время, потому что их конфликт скорее сродни Тридцатилетней войне, чем любому другому современному политическому конфликту.

В 1991 году администрация Джорджа Г. У. Буша прекратила работу над планом, который был почти одобрен всеми боснийскими этническими группами, готовыми на создание свободной конфедерации, равнозначной фактическому расколу. В 1993 году новая администрация Клинтона отвергла аналогичный план раздела, разработанный государственным секретарем Сайрусом Вэнсом и бывшим британским министром иностранных дел Дэвидом Оуэном. Для того чтобы обойти эмбарго ООН на поставки оружия, которое она не хотела открыто нарушать, администрация Клинтона в 1994 году содействовала тайной отправке вооружений из Ирана в Боснию, исходя из того, что принцип многонациональности в Боснии будет считаться более важным, чем стратегическая цель противодействия радикально-фундаменталистскому Ирану.

Таким путем Соединенные Штаты на Дейтонских переговорах в 1995 году сползли к отстаиванию создания многонациональной объединенной Боснии, несмотря на тот факт, что до ее создания в 1992 году Босния никогда не была независимым государством. На протяжении по меньшей мере 500 лет Босния была провинцией на границе между Австрийской и Оттоманской империями. Признание НАТО в 1992 году независимого суверенного государства Боснии неизбежно привело к началу гражданской войны, а не жизни новой страны. С учетом прошлого упор на сохранении многонационального государства в конце гражданской войны фактически привел к тому, что

НАТО взял на себя роль по осуществлению постоянной оккупации с целью сохранения мира.

Почему многонациональное государство, за которое ратует только одна из этнических групп, должно насаждаться при помощи внешней военной силы? Каким американским национальным интересам или более великим целям служит такая политика?

Гуманитарная военная интервенция в Боснии отразила отказ западных демократий терпеть этнические чистки, носящие характер геноцида, недалеко от своих границ в районах, с которыми они поддерживали исторические связи. Однако политический результат упора на создание многонационального государства, которое две из трех вовлеченных национальностей открыто отвергают, не было продиктовано гуманитарными принципами. Это было политическое решение, основанное на предпочтении принципа отказа от приобретения территории силой принципу самоопределения.

У Соединенных Штатов нет национального интереса, ради которого они должны либо рисковать жизнями, либо разворачивать свои войска с тем, чтобы создать многонациональное государство в Боснии или позволить втянуть себя навсегда в политическую трясиину. Созданием многонационального государства должны заниматься стороны, приветствуемые Соединенными Штатами, если такое происходит, но не втянутые в дело с риском для американских жизней, благодаря американскому давлению или американскому военному присутствию. Это не совсем вопрос военного разграничения со стороны Соединенных Штатов, это больше вопрос политического урегулирования, которое позволило бы осуществить главный развод *всех* внешних сил – в контексте международной конференции, которая будет описана ниже. Возможность такого подхода стала более реальной со времени замены Милошевича на нового демократически избранного президента Югославии.

Такого же рода двусмысленность характеризовала гуманитарную военную интервенцию в Косово. С одной стороны, руководители стран – членов НАТО не хотели повторения нерешительности, ставшей причиной промедления с вмешательством в Боснии. С другой – их гуманитарные озабоченности касались провинции, которую они всегда признавали частью Югославии. Фактически они яснее высказывались

по поводу того, чего они хотели не допустить, чем того, чего они хотели бы достичь и каким образом.

Американское подключение в Косово произошло, когда в последние несколько недель пребывания у власти в декабре 1992 года администрация Джорджа Г. У. Буша предупредила Милошевича о том, что «в случае конфликта в Косово, вызванного сербскими действиями, Соединенные Штаты будут готовы применить военную силу против сербов в Косово и в самой Сербии»⁸⁷. Это заявление, не будучи сопровождаемым никаким определением того, что стало бы рассматриваться как неприемлемое поведение или как будет определено, какая из сторон вызвала конфликт, было предназначено для того, чтобы втянуть Соединенные Штаты в Косово без выдвижения какого-либо решения или даже, например, какой-то идеи по этому поводу. На протяжении последующих пяти лет администрация Клинтона и НАТО «говорили громко, однако грозились маленьким прутиком», говоря словами британского историка Тимоти Гартна Эша, возможно, самого последовательного проницательного обозревателя Балканского кризиса⁸⁸.

Сочетание сплошных угроз и двусмысленных действий завело в тупик. Сербь неправильно рассчитали пределы натовской реакции, равно как и объединенную решимость довести военный ответ до логического конца. Что касается албанской стороны, то доселе широко признанный руководитель албанского сопротивления Ибрагим Ругóва – который постоянно прибегал к ненасильственному подходу, – был сменен АОК. АОК была полна решимости использовать западную озабоченность вопросами прав человека для того, чтобы поднять уровень насилия до такой точки, которая вынудила бы НАТО пойти на вторжение. Политика НАТО в итоге дала обеим сторонам стимул проводить совершенно бескомпромиссный путь.

Когда НАТО в конце концов вмешался, он сделал это с той же двусмысленностью, что была характерна для его предыдущего поведения. Предложения Рамбуйе не оставляли никакого иного выбора, кроме как военного вторжения. В то же самое время НАТО оставался достаточно завязанным на вестфальские понятия о суверенитете, чтобы подчеркнуть, что он рассматривает Косово частью Югославии. И он завершил войну, освятив это свое

обязательство в резолюции Совета Безопасности ООН, завершившей войну.

Таким вот образом балканские реалии наложились на моральную браваду «новой» дипломатии. Поскольку роль НАТО в Боснии и Косово после прекращения враждебных действий сравнима с прежней позицией Австрийской и Османской империй в регионе, которым удавалось навязать перемирие враждующим этническим фракциям, но они никогда не могли полностью ликвидировать их конфликты друг с другом. НАТО ближе к навязыванию традиционного протектората в районах, где он управляет, чем к реализации новых этических принципов.

Вооруженные силы НАТО находятся в Косово на основании мандата ООН, который, по сути, противоречит устремлениям местного албанского населения. Албанцы не воевали за автономию, они воевали за независимость, и, уж конечно, не за то, чтобы оставаться под югославским сюзеренитетом. И они показывали свой подход, когда проводили этнические чистки в отношении двухсот тысяч сербов на своей территории после победы НАТО. Что произойдет, когда демократическая Югославия после Милошевича, поддержанная Россией, обратится к Организации Объединенных Наций с просьбой придерживаться резолюции Совета Безопасности и дать возможность Югославии реализовать свои остаточные права? Каким будет американское отношение к требованиям независимости для косоваров, которые определенно будут выдвинуты? Будет по меньшей мере странновато, если Соединенные Штаты, пововав в защиту косовской автономии, *теперь* станут сопротивляться (или даже воевать) попыткам получить независимость Косово. Но чем больше НАТО превращается в оккупационную силу, тем больше он оказывается постоянным участником в жестокой балканской борьбе по вопросам, которые совершенно непонятны большинству американцев и западных европейцев.

С другой стороны, независимость Косово имела бы глубокое воздействие на его соседей, особенно с большим албанским населением. По крайней мере, треть населения Македонии является албанцами, есть также значительные албанские меньшинства в Черногории и Северной Греции. Независимость Косово со всей определенностью подстегнет требования хотя бы автономии для этих

национальных меньшинств – и, вероятно, вызовет повстанческую войну, особенно в Македонии. При этом вполне может возникнуть движение за Великую Албанию, объединяющее современную Албанию, Косово и все албанские меньшинства в других странах, которые смогут добиться автономии. Претворение в жизнь всех албанских устремлений будет представляться для всех стран, боровшихся за независимость в XIX и начале XX века, неким фильмом, прокрученным в обратном направлении, в котором возрождающийся ислам переделывает результаты своей собственной борьбы за независимость.

Соединенные Штаты и НАТО не могут позволить, чтобы дела шли произвольно. Возможным выходом будет созыв международной конференции с участием России под эгидой ОБСЕ (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе) для выработки политического решения как для Боснии, так и для Косово. Она определила бы шаги в направлении независимости Косово и урегулировала бы боснийскую проблему на основе самоопределения для каждой этнической группы. Конференция согласилась бы по вопросу о гарантиях в отношении достигнутых договоренностей.

Соединенные Штаты прошли долгий путь с того времени, когда Джон Куинси Адамс предупреждал против похода за границу в поисках монстров, которых надо ликвидировать. Сегодня Америка и НАТО превратились в главных жандармов на Балканах. С одной стороны, растущая озабоченность правами человека является одним из достижений нашего времени и свидетельством продвижения к более гуманному международному порядку. Но его защитники ничуть не облегчают свое дело, представляя, что его можно отделить от всех традиционных понятий внешней политики и что американское самоограничение в стремлении достижения своих исторических ценностей является бездумным и аморальным. Во всем этом проглядывает парадокс. Его смысл таков: вспоминая, некоторые люди говорят, что во время холодной войны вильсоновцы утверждали, будто излишняя озабоченность вопросами безопасности ведет к стратегической перенапряженности и к иллюзии американского всемогущества. А сейчас, в эпоху после холодной войны, они настаивают на глобальной миссии для Соединенных Штатов и во имя

гуманитарных и моральных ценностей, что чревато риском даже еще большей перенапряженности.

Эта перемена направления во внутриполитических дебатах вьетнамского периода является фактически отражением того же ошибочного представления, которое лежало в основе изначальных споров. Будучи кандидатом в президенты в 1976 году, Джимми Картер частенько ссылаясь на Вьетнам как на пример того, что случается с нацией, когда она отходит от своих ценностей и делает ставку на силовую политику. На самом деле Вьетнам подтвердил как раз точно противоположное. Травма американской внешней политики 1960-х и 1970-х годов произошла не потому, что Соединенные Штаты были слишком зациклены на силу, а потому, что их ценности стали применять слишком универсально; Америка не зацикливалась очень сильно на своих национальных интересах, но она некритично идентифицировала свои стратегические интересы с вильсоновскими принципами.

Раздвоение между силой и моралью характерно для почти любого периода американской истории. Моральная цель была ключевым элементом мотивации за каждой значимой американской политической линией и каждой войной в XX веке – начиная с «войны для того, чтобы покончить со всеми войнами» в 1917 году и до сопротивления тоталитарному злу во время Второй мировой войны, до борьбы с коммунистической агрессией в Корее и Вьетнаме, до сопротивления оккупации Кувейта Ираком Саддама Хусейна. В каждом случае американские президенты гордо подтверждали, что Соединенные Штаты действуют во имя универсальных, а не эгоистических интересов – действительно, отличительной чертой вовлеченности Америки было отсутствие четко проявленного американского национального интереса. Таким образом, новый подход подтверждает пределы досягаемости американских ценностей, а не значение, которое им придается.

Относиться к стратегическим интересам так, как будто они явление низкого разряда, означает ослабить Соединенные Штаты даже в их действиях по достижению целей, рассматриваемых как сугубо моральные. В тех случаях, когда американские жизни кладутся на весы, тогда речь идет о концепции американских жизненных интересов. В других случаях жертва представляется напрасной, как и

страдания семей погибших. И наоборот, начинать войну без готовности идти на жертвы означает, что проблема совершенно не актуальна и что Америка готова на это только до такой степени, чтобы отстоять свои принципы, давая возможность противнику продержаться как можно дольше. Каждая война, которую вели Соединенные Штаты за последние 100 лет, имела в основе по крайней мере одну незаявленную предпосылку. Она означала, что если воздержаться от действий, то это в конечном счете приведет к еще большим американским жертвам. В новом столетии американские президенты должны будут сделать сопоставимые суждения по некоторым пока еще непредвиденным вопросам, как и по другим, обсужденным на этих страницах.

Джозеф Най-младший в содержательной статье в «Форин афферс» выдвинул четыре важных принципа в отношении гуманитарной интервенции: отстаивание справедливого дела в глазах других; соразмерность средств и намерений; высокая вероятность успеха и там, где это возможно, подкрепление гуманитарного дела наличием иных сильных национальных интересов⁸⁹.

Когда вопросы, поднятые гуманитарной интервенцией, переопределены в таком духе, риторическое различие между гуманитарными и национальными интересами станет стираться. Вызов для американских руководителей и руководителей других демократий заключается в том, чтобы ответить на следующие вопросы. Где и ради каких гуманитарных целей Соединенные Штаты станут применять военную силу? На какие риски они будут готовы пойти? Какую цену они будут готовы заплатить? Какие меры, за исключением силы, они готовы предпринять? И в течение какого времени?

Новое столетие потребует от Соединенных Штатов нового определения жизненных интересов, как стратегических, так и моральных. Сторонники гуманитарной интервенции были правы, предлагая такую меру; вопрос в том, будут ли при проведении того, что они предлагают, приниматься во внимание параметры и сложность международных проблем Америки.

Мировая юрисдикция

Меньше чем за десятилетие появилась беспрецедентная концепция подчинения международной политики правовым процедурам. Она распространилась с чрезвычайно высокой скоростью и не подвергалась обсуждению на системных дебатах частично из-за пугающего пристрастия ее защитников. Разумеется, нарушения прав человека, военные преступления, геноцид, пытки до такой степени дискредитировали современный век и в таком многообразии мест, что усилие по введению правовых норм с целью недопущения или наказания за такие бесчинства делает честь сторонникам таких норм. Опасность заключается в том, что делается это с перегибами, а это чревато риском подмены тирании правительств тиранией судей; исторически диктатура добродетели зачастую приводила к инквизиции и даже охоте на ведьм.

Доктрина мировой юрисдикции утверждает, что существуют преступления настолько отвратительные, что совершившие их лица не должны избежать правосудия путем ссылки на доктрины суверенитета или неприкосновенности национальных границ. В последнее время проявилось два специфических подхода в достижении этой цели. Согласно первому, делаются попытки применить процедуры внутреннего уголовного права к правонарушениям мировых стандартов – как это вписано в ряде резолюций ООН, – когда национальные работники прокуратуры уполномочиваются на то, чтобы отдавать нарушителей под их правосудие посредством процедуры экстрадиции. Второй подход – это Международный уголовный суд (МУС), созданный на конференции в Риме в июле 1998 года, резолюцию по которому подписали 95 государств, включая большинство европейских стран. Она уже была ратифицирована примерно десятком стран и вступит в силу, когда в общей сложности 60 стран примут ее положения. 31 декабря 2000 года президент Клинтон подписал договор о МУС всего за несколько часов до истечения последнего срока даты закрытия подписания. Но он указал, что не представит его на одобрение в сенат и не рекомендует к тому, чтобы его преемник сделал это, если договор останется в его нынешней форме.

Сама по себе концепция универсальной юрисдикции является недавним изобретением. Шестое издание Юридического словаря Блэка, опубликованное в 1990 году, даже не содержит отдельной статьи для этого термина. Самая близкая по смыслу аналогичная концепция, упомянутая там, это *hostes humani generis* («враги человеческой расы»). На сегодня она применяется только в отношении пиратов, поскольку их действия в международных водах типично выходят за нормы юрисдикции любого государства и поэтому не подпадают ни под одну существующую юридическую систему.

После холокоста и многих преступлений, совершенных с тех пор, многочисленные усилия предпринимались для того, чтобы заполнить этот вакуум, в их числе Нюрнбергский процесс 1945–1947 годов, Всеобщая декларация прав человека 1948 года, конвенции по геноциду 1948 года и конвенция против пыток 1988 года. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписанный в Хельсинки в 1975 году президентом Фордом от имени Соединенных Штатов, обязывал 35 подписавших ее стран соблюдать определенные зафиксированные права человека, подвергая тех, кто их нарушал, давлению, для которого обычно применяются внешнеполитические обязательства.

В руках смелых групп в Восточной Европе Заключительный акт стал одним из нескольких видов оружия, при помощи которого коммунистическое правление было лишено легитимности и в конечном счете подорвано. В 1990 году международные трибуналы, предназначенные для того, чтобы наказать преступления, совершенные в Югославии и Руанде, установленные специально по данным вопросам Советом Безопасности Организации Объединенных Наций, попытались создать систему подотчетности для конкретных регионов, подвергшихся произволу и насилию.

Но ни один из этих шагов не задумывался в то время для институализации «мировой юрисдикции». Вряд ли кто-то из числа подписавших либо резолюции Организации Объединенных Наций, либо Хельсинкский Заключительный акт полагал возможным, что национальные судьи станут использовать их в качестве основы для выполнения просьб об экстрадиции, когда речь шла о вменяемых в вину преступлениях, не подпадающих под их юрисдикцию. Авторы почти точно считали, что они констатируют общие принципы, а не

законы, которые будут выполняться иными судами, а не судами стран жертв или виновников. Например, Элеонора Рузвельт, один из авторов-разработчиков Всеобщей декларации прав человека, посчитала это как «единый стандарт». Как один из участников переговоров о Заключительном акте Хельсинкского совещания, я могу подтвердить, что представленная мною администрация считала это преимущественно дипломатическим оружием. Оно предназначалось для использования против советского давления на свой собственный и другие подневольные народы, а не как правовое оружие против отдельных руководителей перед судами не их собственных стран. Никогда не утверждалось, вплоть до самого недавнего времени, что различные декларации ООН допускали возможность передачи прежних и будущих руководителей для уголовного преследования судьями-гражданами третьих стран, не имеющих гарантий безопасности норм правосудия или институциональные ограничители на предмет мер пресечения.

И все же фактически был создан прецедент, когда начиная с октября 1998 года бывший чилийский президент Аугусто Пиночет удерживался в течение года и четырех с половиной месяцев в Великобритании в результате просьбы об экстрадиции со стороны испанского судьи, пытавшегося судить его за преступления, совершенные против испанцев на чилийской земле. Для защитников всеобщей юрисдикции то задержание является знаком, устанавливающим принцип справедливости. Однако любая универсальная система должна содержать процедуры, предназначенные для того, чтобы не только наказывать нарушителей закона, но и сдерживать праведных. Она не должна позволять использовать правовые принципы в качестве оружия для сведения политических счетов. Следует, таким образом, ответить на вопросы. Какие правовые нормы при этом применяются? Каковы нормы доказательного права? Какие имеются гарантии для обвиняемых? Как обвинение повлияет на другие внешнеполитические цели и интересы?

Миру следует внимательно подумать о последствиях процедуры, при помощи которой единоличный судья где бы то ни было способен по собственному личному усмотрению осуществлять юрисдикцию над гражданином другого государства за инкриминируемые преступления, совершенные полностью в другом государстве, и требовать

экстрадиции обвиненного из третьей страны без рассмотрения согласительных процедур, которые могут существовать в стране обвиненного для урегулирования данной проблемы.

Бесспорно, несовременно, мягко говоря, высказывать скептицизм в какой бы то ни было степени в отношении того, как рассматривалось дело Пиночета. Для почти всех партий европейских левых Аугусто Пиночет является воплощением нападения правых на демократию, потому что он возглавил переворот против избранного президента. В то время другие, включая руководителей демократических партий Чили, рассматривали Сальвадора Альенде как радикального марксистского идеолога, склонявшегося к установлению диктатуры типа Кастро при помощи подготовленных кубинцами ополченцев и кубинского оружия. Именно по этой причине руководители демократических партий в Чили открыто приветствовали – да, приветствовали – свержение Альенде. (Они изменили свой подход только после того, как хунта установила автократический режим на гораздо больший срок, чем это оправдывалось чрезвычайным положением^{90.})

Неодобрение режима Альенде не оправдывает виновников систематических нарушений прав человека после его свержения. Но не следует также определять применимость универсальной юрисдикции как политики на основе чьих-то взглядов на политическую историю Чили. В данном случае чилийский Верховный суд нашел соответствующее решение, сняв с Пиночета сенаторскую неприкосновенность. Это дало возможность иметь дело с обвинениями против него в судах страны, более всего авторитетной для того, чтобы судить свою собственную историю и соотносить свои решения со стабильностью и жизненностью демократических институтов.

25 ноября 1998 года палата лордов Великобритании пришла к заключению, что «международное право ясно указывает на то, что определенные виды поведения... не являются приемлемым поведением ни для кого»⁹¹. Однако этот принцип не обязывает в безусловном порядке палату лордов возлагать на испанского судью право осуществлять правосудие в третьей стране. Она могла бы признать, что Чили или международный трибунал, специально созданный для рассмотрения совершенных в Чили преступлений, по типу судов, созданных для рассмотрения преступлений в Югославии и

Руанде, были бы надлежащей формой юрисдикции. Беспрецедентное и всеохватное толкование международного права по заявлению одной стороны по делу Пиночета *ex parte* (экс-парте) вооружило бы любого судью в любом уголке мира односторонними полномочиями. И он мог бы использовать наднациональную концепцию права заменять свое собственное суждение для процедур примирения даже несравненно более демократических обществ, в которых предполагаемые нарушения прав человека имели место. Обвиняемого могли подвергать уголовному судопроизводству страны данного судьи, с правовой системой которой обвиняемый может быть даже незнаком и которая заставляет его приводить доказательства и приглашать свидетелей издалека. Такая система выходит далеко за рамки ясного и ограниченного мандата, установленного Советом Безопасности Организации Объединенных Наций для трибуналов, рассматривающих военные преступления в Югославии и Руанде, а также тот, о котором ведутся переговоры для Камбоджи.

Вероятно, самым важным вопросом является взаимоотношение универсальной юрисдикции с процедурами национального примирения, установленными новыми демократическими правительствами для решения вопросов сомнительного прошлого своих стран. Можно подумать, что испанский мировой судья был настолько тронут нелепостью запроса Испании, которая сама претерпела нарушения законности во время испанской Гражданской войны и периода правления Франко, чтобы судить в испанском суде инкриминируемые преступления против человечности, имевшие место в других частях мира.

Решение постфранкистской Испании избежать массовых уголовных процессов по нарушениям прав человека за недавнее прошлое преследовало со всей очевидностью цель поддержания процесса национального примирения, который, несомненно, значительно помог продвижению нынешней активности испанской демократии. Почему же у попытки Чили достичь национального согласия исключается такая же возможность? Должна ли какая-то группа извне, недовольная примирительными процедурами, скажем в Южной Африке, спокойно оспаривать их в своих национальных судах или судах третьих стран?

Важным представляется принцип, суть которого состоит в том, что те, кто совершил военные преступления или систематически нарушает права человека, должны быть привлечены к ответственности. Но укрепление правопорядка, внутреннего мира и представительного правительства в стране, предпринимающей усилия в поиске компромисса с жестоким прошлым, тоже правомочно. Естественное стремление наказать должно соотноситься, как это делается в любой конституционной демократической политической структуре, с системой «сдержек и противовесов», включающей другие элементы, столь же важные для выживания и расширения демократии.

Еще одним серьезным вопросом является тема использования процедуры экстрадиции в отношении обычных уголовников. Если дело Пиночета станет прецедентом, судьи повсюду будут иметь право выдвигать просьбы об экстрадиции без предупреждения обвиняемого и независимо от политики, которую может проводить страна обвиняемого в отношении предъявленных обвинений. Страна, из которой запрашивается экстрадиция, встает перед кажущимся техническим правовым решением, которое фактически равнозначно осуществлению политической свободы действий – либо принимать исковое требование, либо нет. Обвиняемому не разрешается опротестовать существо дела. И он должен уповать на применение процедурных вопросов. Скажем, имеется-де какая-то техническая неувязка в запросе об экстрадиции, или правовая система запрашивающей страны не способна обеспечить беспристрастное слушание дела, или преступление, из-за которого запрашивается экстрадиция, не рассматривается как преступление в стране, из которой эта выдача испрашивается. Тем самым отменяется большая часть существа обвинения. В то же самое время, пока эти иски рассматриваются, обвиняемый остается под тем или иным видом ареста, вполне возможно, в течение ряда лет. Такие процедуры дают возможность для политического преследования задолго до того, как обвиняемый будет в состоянии представить свои возражения по иску. Было бы просто смешно, если бы доктрина, предназначенная для преодоления границ на пути политического процесса, превратилась бы в средство преследования политических противников, а не стала бы универсальным правосудием.

Прецедент с Пиночетом, если его применить в буквальном смысле слова, позволил бы обеим сторонам арабо-израильского конфликта или тем, кто участвует в любом другом жарком международном споре, переносить свои битвы в суды разных стран, преследуя противников при помощи запросов об экстрадиции⁹². Когда право выбора того, какие преступления подпадают под универсальную юрисдикцию и кого преследовать, остается за национальными обвинителями, масштабы произвола будут поистине велики. До сего времени универсальная юрисдикция коснулась обвинения одного всеми осыпаемого бранью человека правых взглядов, в то время как десятки восточноевропейских коммунистических руководителей – не говоря уже о карибских, ближневосточных или африканских руководителях, которые причинили сполна пыток и страданий, – не подпали под аналогичные процедуры.

Мне будут возражать, говоря, что двойные стандарты не оправдывают нарушений международного права и что лучше осудить одного преступника, чем освободить по амнистии всех. Это не принцип, разрешенный во внутренней юрисдикции многих демократических стран, – в Канаде, например, обвинение может быть снято в суде просто демонстрацией того, что обвинитель был излишне избирательным, предъявляя явно необоснованные иски. В любом случае универсальный стандарт правосудия не должен основываться на предположении о том, что, дескать, победителей не судят и справедливый конец оправдывает несправедливые методы, или что в угоду политической моде можно пренебречь юридическими процедурами.

Идеологические сторонники универсальной юрисдикции также уповают во многом на интеллектуальные ориентиры новоявленного Международного уголовного суда. Их цель заключается в том, чтобы сделать уголовно наказуемыми некоторые типы военных и политических действий и тем самым внести изменение, чтобы сделать более гуманным поведение в международных отношениях. В той мере, в какой МУС заменяет иск национального судьи об универсальной юрисдикции, он очень сильно укрепляет состояние международного права. А со временем станет возможным на переговорах договориться о внесении поправок в его нынешний статут, чтобы сделать МУС более совместимым с американской конституционной практикой.

Однако в его нынешнем виде наделения неизбранных судей полномочиями в области решения основных сложных и запутанных проблем международной политики – и к тому же отправления международного правосудия – МУС представляет такое основополагающее изменение в американской конституционной практике, что настоятельно требуются полномасштабные общенациональные дебаты и всестороннее участие конгресса. Такая судьбоносная революция не должна достигаться путем молчаливого согласия в решении палаты лордов или путем урегулирования дела, относящегося к компетенции МУС, на основе стратегии улучшения отдельных специальных положений, а не всего фундаментального вопроса в принципе.

Доктрина универсальной юрисдикции основана на предположении о том, что четко установлена личность отдельных физических лиц или определена суть дел, входящих в ее компетенцию. В некоторых случаях, особенно основанных на Нюрнбергском процессе, идентификация самоочевидна. Однако многие вопросы намного туманнее и зависят от понимания исторического или политического контекста. Именно такая неопределенность чревата рисками самоуправства и произвола со стороны обвинения и судей по прошествии нескольких лет после случившегося, и она становится очевидной с точки зрения существующих трибуналов. К примеру, может ли кто-то из руководителей Соединенных Штатов или другой страны быть привлечен к международным трибуналам, учрежденным для других целей? Именно это имеет в виду организация «Эмнисти Интернэшнл», когда летом 1999 года она поддержала «искковое заявление» группы европейских и канадских профессоров права к Луизе Арбур, являвшейся в то время главным обвинителем Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ). Последняя утверждала, что преступления против человечности были совершены во время воздушной кампании НАТО в Косово. Арбур распорядилась сотрудникам аппарата трибунала провести разбор, тем самым исходя из того, что она имеет подобную юрисдикцию, если таковые нарушения могли бы на самом деле быть представлены. Ее преемник Карла дель Понте в конечном счете отказалась обвинить какое-либо официальное лицо НАТО в силу общей неспособности «точно определить индивидуальную

ответственность». Тем самым вновь отмечалось, что суд имеет юрисдикцию над руководителями НАТО и Америки по вопросу Балкан и вынес бы приговор, если бы он был в состоянии определить конкретных руководителей, которые якобы были вовлечены в это⁹³.

Многие американцы были бы страшно удивлены, услышав о том, что МТБЮ, созданный по американскому повелению в 1993 году для разбора балканских военных преступлений, заявляет о своем праве расследования военно-политического руководства Америки за некое преступное поведение – и в течение неопределенного срока, поскольку не предусматривается никакого закона о давности уголовного преследования. Хотя обвинитель МТБЮ предпочел не выдвигать обвинение – на двусмысленном основании того, что не в состоянии собрать доказательства, – какой-то национальный прокурор может захотеть позже принять дело к производству как правомерный вопрос для универсальной юрисдикции.

Давление в пользу расширения сферы охвата доктрины универсальной юрисдикции было продемонстрировано предъявлением иска перед Европейским судом по правам человека в июне 2000 года семьями аргентинских моряков, погибших при потоплении аргентинского крейсера «Генерал Бельграно» во время Фолклендской войны⁹⁴. Концепция универсальной юрисдикции сместилась с рассмотрения инкриминируемых политических преступлений против человечности на домысливание, событие 18-летней давности, военные операции, в которых ни гражданские лица, ни гражданские цели не принимали участия.

Не доверяя национальным правительствам, многие сторонники универсальной юрисдикции стараются поставить правительства под контроль судов и правовой системы. Но свобода действия прокурора без подотчетности является как раз одним из недостатков Международного уголовного суда. Определения соответствующих преступлений весьма расплывчаты и подвержены политизации в случае применения. Подзащитные не получают надлежащего процессуального рассмотрения, как это подразумевается в Соединенных Штатах. Любое государство, подписавшее соглашение о МУС, имеет право возбудить расследование. Как показывает опыт американского специального прокурора, такая процедура имеет вероятность получения своей собственной динамики без каких-либо

временных ограничений и может превратиться в инструмент политической войны. И чрезвычайная попытка МУС осуществить юрисдикцию над американцами даже при отсутствии американского присоединения к договору уже заставила законодательство в конгрессе отвергнуть его.

Независимый обвинитель МУС имеет право выносить обвинительное заключение в случае рассмотрения вопроса жюри в составе трех судей. В соответствии с Римским статутом Совет Безопасности Организации Объединенных Наций имеет право отменить любой приговор. Однако поскольку отмена приговора может стать предметом ветирования со стороны любого постоянного члена и поскольку обвинитель не может вынести обвинение без поддержки хотя бы одного постоянного члена Совета Безопасности, на практике он или она имеют безграничные полномочия. Еще одно условие позволяет стране, чей гражданин обвиняется, принять на себя расследование и суд. Однако МУС сохраняет за собой окончательное право определить, выполнялись ли эти функции надлежащим образом, и если он находит, что не выполнялись, МУС может пересмотреть осуществление правосудия. Во время выполнения этих процедур, на что могут уйти годы, обвиняемый будет находиться в какой-то форме заключения, и, разумеется, новая общественность уже мало что будет знать о нем.

Сторонники универсальной юрисдикции утверждают, что государство является главной причиной войны и ему нельзя доверять осуществление правосудия. Если право заменяет политику, мир и справедливость будут преобладать. Однако даже беглое знакомство с историей показывает, что нет подтверждения в пользу этой теории. Роль государственного деятеля состоит в том, чтобы выбрать наилучший вариант в поисках продвижения к миру и справедливости, при том понимании, что часто возникает трение между двумя и что любое примирение, вероятнее всего, будет частичным. Выбор тем не менее не просто между универсальной и национальной юрисдикцией. Прецеденты, установленные международными трибуналами, учрежденными для разбирательств ситуаций, в которых чудовищность преступления очевидна, а местная правовая система со всей очевидностью не способна вершить правосудие, как в Югославии и Руанде, показали нам, что есть возможность наказывать без

устранения из процесса всех политических суждений и всего накопленного опыта. Со временем станет, вероятно, возможным провести еще одни переговоры и пересмотреть статут МУС с тем, чтобы избежать существующих в нем недочетов и опасностей. До тех пор Соединенные Штаты не должны идти далее по пути к более формальной системе, чем та, которая содержится в следующих положениях:

- Совет Безопасности ООН создает Комиссию по правам человека или специальный подкомитет для доклада о любых постоянных нарушениях прав человека, требующих принятия правовых действий.

- Когда правительство, при котором инкриминируемое преступление имело место, не имеет достаточных полномочий или в котором внутренняя правовая система не способна разобрать дело в отношении преступления, Совет Безопасности учреждает специальный международный трибунал по типу созданного по Югославии и Руанде.

- Процедуры для этих международных трибуналов, равно как и масштабы обвинения, должны быть точно определены Советом Безопасности, и обвиняемому должно быть предоставлено надлежащее судопроизводство, соответствующее практике судов обычного права.

Таким образом, международно признанные процедуры по рассмотрению военных преступлений, геноцида или преступлений против человечности могут стать международными институтами. С другой стороны, можно было бы избежать односторонности в нынешней тенденции установления универсальной юрисдикции. Поскольку иначе будет иметь место угроза самой цели, ради которой разрабатывалась эта концепция. И в заключение: излишнее упование на универсальную юрисдикцию может подорвать политическую волю в плане поддержания норм человечности в международном поведении, так необходимых для смягчения жестокого времени, в котором мы живем.

Заключение

Информация и знание

Когда общество сталкивается с такими сложными вызовами, как те, что стоят перед Соединенными Штатами, часто говорят об этом времени как о «поворотном моменте». Но уникальными являются не только вызовы, в равной мере беспрецедентно и определение того, что собой представляет этот самый поворотный момент. Исторически этот термин относили к определенному набору вариантов, тогда выбор определял направление будущей политики.

В начале нового столетия и нового тысячелетия Соединенные Штаты не найдут никакой панацеи. Америка, которой не так сильно нужна конкретная политика, а больше требуется разработка долгосрочной концепции, впервые вынуждена разрабатывать глобальную стратегию, нацеленную на неопределенное будущее. Судьба выдвинула на передний край страну, убежденную в универсальной применимости единственного комплекта принципов для мира, характерной чертой которого является многообразие исторических путей развития, что требует избирательных решений и стратегий.

Успех Америки в таком мире будет измеряться постепенным улучшением широкого спектра политических, экономических, стратегических и социальных проблем. Немногие из них подлежат окончательному урегулированию, каждая перекликается с другим, возможно уникальным, историческим ритмом. Американская роль будет главной в решении многих из них, но Соединенные Штаты истощат свои психологические и материальные ресурсы, если не научатся отличать то, что им надлежит делать, и то, что им хотелось бы делать, а также то, что выходит за пределы их возможностей. Они должны придерживаться этого баланса в такой ситуации, когда не только не устоялись всякие влияющие на внешнюю политику объективные обстоятельства, но точно так же меняется и сам способ, при помощи которого приобретаются знания и формируются восприятия.

Считается банальным описывать информационный век как одну из великих интеллектуальных революций в истории – возможно,

величайшую – и обращать внимание на социальные, экономические и политические последствия. Редко при этом обсуждается уровень воздействия на поддержание международных отношений, за исключением случаев, когда речь идет о глобальном охвате современных средств связи, – эффект, так сказать, огромного числа и скорости передачи. Но на поддержание международных отношений и, соответственно, хода истории влияет не просто число людей, имеющих доступ к информации; гораздо важнее то, как они анализируют ее. Поскольку объем доступной информации ведет к переизбытку и невозможности ее оценить целиком и полностью, возникла пропасть между информацией и знаниями и, даже более того, между знаниями и мудростью.

Ни одно из предыдущих поколений не представляло себе масштабы доступной сегодня информации и уж тем более возможности немедленного доступа к ней почти что механически, всего лишь работая с клавиатурой. Самой ближайшей аналогией воздействию революции современных видов связи является изобретение печатания. До печатания знания зависели от памяти или от методов хранения, которые были настолько сложными, что не допускали широкой доступности. Печатание широко распространило объем информации, которая могла храниться и передаваться. Однако книги являются таким громоздким хранилищем по сравнению с электронной базой данных, и их содержание должно быть обобщено при помощи индексных устройств, на которые уходило много времени. Приобретение знаний через книги в силу этого требовало концепций, задача которых состоит в том, чтобы соотносить отдельные элементы информации друг с другом и группировать сравниваемые события по соответствующим категориям. Чтение также делало акцент на стиль, его предназначением было содействие главной задаче, при этом доставлялось эстетическое наслаждение.

Несмотря на все свои ограниченности, – с которыми, конечно, наш век знаком больше, чем были современники, – изобретение печатания привнесло большую революцию в религиозной, философской и политической мысли. Оно сделало возможным распространение знания, давая средства, при помощи которых научная информация становилась общедоступной. Монополия на информацию, которой пользовалась церковь, исчезла. Печатание создало условия для развала

Вселенской Церкви, создало национальное государство, породило рационализм и возвестило новую эру науки и открытий. Оно также привело к двум столетиям потрясений, поскольку эти перемены впитывались человеческим сознанием и оказывали воздействие на политические и религиозные институты.

Наш век находится в самом начале интеллектуальных и политических метаморфоз, которые, как представляется, будут более всеохватывающими, чем те, которые случились после изобретения печатания, и будут развиваться гораздо быстрее. Тем временем возникает вопрос: не станут ли новые формы обработки информации на самом деле замедлять нашу способность учиться в сфере международных отношений? Поскольку во время технологической революции появились чрезвычайные инструменты заказа информации, то успешное осуществление внешней политики требует, превыше всего, интуитивной способности чувствовать будущее и тем самым управлять им. Руководство – это искусство преодоления пропасти между опытом и предвидением.

Именно по этой причине самые великие государственные деятели были мало отмечены своими детальными знаниями (хотя есть какое-то минимальное их число), их больше отличает инстинктивное понимание исторических течений, способность рассмотреть среди мириад впечатлений те, что более всего вторгаются в сознание. Именно они, вероятнее всего, формировали будущее. Это стало поводом для конченного «реалиста» Отто фон Бисмарка так подытожить свое видение искусного управления государственными делами в достойном благоговения заявлении:

«Самое лучшее, что может сделать государственный деятель, так это подождать, пока он не услышит шаги Бога, ухватиться за подол Его мантии и пройти с Ним несколько шагов по его пути»⁹⁵.

Немногие современные идеалисты стали бы говорить о своих целях с такой скромностью, а «реалисты» отвергали бы обращение к божественному. Мало что в эпоху моментальной связи приводит к такого рода смирению перед высшими силами. К изучению истории и философии, наук, более всего соотносимых с совершенствованием искусства умения управлять государством, относятся пренебрежительно повсюду или ему уделяется такое утилитарное толкование, что они могут быть лишь в числе подспорья тому, что

считается здравым смыслом. Руководители становятся знаменитыми, используя и манипулируя настроением момента. Они определяют свои цели, совещаясь скорее с фокусными целевыми группами, чем руководствуясь своими собственными восприятиями. Они видят будущее в проекции, исходящей от чего-то привычного.

Компьютер решил проблему накопления знаний и сделал доступным большое количество данных. Одновременно он требует свою плату за сужающиеся перспективы – особенно в случае внешнеполитических проблем. Политические деятели поддаются искушению ждать какого-либо события и отвлекаться на их отголоски в СМИ. Действительно, у них мало иных критериев, на основании которых они могли бы судить о своих действиях. Тем временем перспектива будущего очень часто затмевается тактическими действиями. Сложность не в недостатке отдельных руководителей, а скорее, в системной проблеме их культурной подготовки. Проблема образования для Соединенных Штатов заключается в том, как закончить обучение в компьютерный век и перейти от обработки информации к формированию видения судьбы нашего общества.

В итоге государственный деятель оказывается перед дилеммой, которая состоит в том, чтобы установить баланс между ценностями и интересами и, временами, между миром и справедливостью. Принимаемое многими без доказательств раздвоение между моралью и интересом, между идеализмом и реализмом является одним из видов стандартных образцов продолжающегося спора по международным делам. Какого-то строгого выбора фактически не существует. Избыточный реализм ведет к стагнации; избыточный «идеализм» ведет к крестовым походам и в конечном итоге к разочарованиям.

Это все потому, что стремление к нравственным целям в международных делах отличается по содержанию от ситуации с внутренней политикой. Успешная внешняя политика требует управления нюансами в непрерывном процессе; внутренняя же политика речь ведет о выстраивании интересов и принятии законов, которые соответствующим образом вводятся в действие принятой правовой системой. В дипломатии мораль отражается в готовности упорно добиваться всего путем серии шагов, каждого из которых, несомненно, недостаточно с точки зрения достижения конечной цели.

Внутренняя политика оценивает свои достижения в течение более короткого времени и в более конкретных абсолютных выражениях.

В итоге все сводится к тому, как Соединенные Штаты воспринимают сами себя. Хотя они отрицают имперские притязания и не имеют имперской структуры, они, несмотря на все свои уверения о добрых намерениях, воспринимаются во многих уголках земного шара как не допускающие никаких возражений и доминирующие – а фактически имперские. Доминирующее влияние Америки вызывает ответную реакцию, варьирующую от реакции типа Европейского союза до российско-китайского «стратегического партнерства». Тут и МЕРКОСУР в Латинской Америке, зарождающаяся азиатская зона свободной торговли, стремление укрепить полномочия Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Короче, все то, что предназначено для восстановления бóльшей свободы действий в отношениях один на один с Соединенными Штатами или как минимум ограничения американской свободы действий.

В какой-то мере такого рода реакция стала неизбежным результатом на уникальное положение Америки как единственной оставшейся сверхдержавы, и оно сохранится, независимо от того, как Соединенные Штаты будут проводить свою дипломатию. Господствующая держава вызывает почти автоматически попытки со стороны других обществ получить больше прав в выработке своих решений и уменьшить свою зависимость от сильнейшего. Но если даже эти разные группы задумываются как необходимые строительные блоки зарождающегося нового международного порядка, будущие параметры мира будут зависеть от их способности достичь самоидентификации, не противоречащей сотрудничеству с Соединенными Штатами или вступающей в рефлексивную оппозицию такому сотрудничеству.

Некоторые американцы, будучи в экстазе от мощи своей страны, настаивают на открытом подтверждении некоей благожелательной американской гегемонии⁹⁶. Однако такое устремление накладывало бы на Соединенные Штаты бремя, которое ни одному обществу до этого не удавалось успешно нести в течение неопределенного периода времени. Независимо от того, насколько бескорыстными видит Америка свои цели, несомненный упор на господстве постепенно объединит весь мир против Соединенных Штатов и поставит их в

такое положение, которое в конечном счете приведет к их изоляции и истощению ресурсов.

Путь к империи ведет к внутреннему упадку, потому что со временем претензии на всемогущество разрушат всякие внутренние ограничения. Ни одна империя не избежала пути к самодержавию, за исключением разве что Британской империи, которая укрепила свою мощь еще до того, как этот процесс мог развиваться. В долгое время существовавших империях каждая проблема превращается во внутреннюю проблему, потому что внешний мир больше не служит противовесом. И по мере того, как вызовы становятся все более расплывчатыми и все более отдаленными от исторической внутренней базы, домашние распри становятся более острыми и временами жестокими. Целенаправленное стремление к гегемонии является верным путем к разрушению ценностей, которые сделали Соединенные Штаты великими.

Американское превосходство – это жизненный факт на ближайшее или среднесрочное будущее. То, как Соединенные Штаты относятся к этому, будет определять очертания долгосрочного будущего. Президент Джордж У. Буш продемонстрировал мудрость, призывая Америку проявить меру смирения. Австралийская ученая Корал Белл блестяще отразила стоящую перед Америкой проблему: ей надо осознать собственное превосходство, но при этом вести свою политику так, будто в мире существует множество центров силы⁹⁷. В таком мире Соединенные Штаты найдут партнеров не только для совместного распределения психологического бремени лидерства, но и совместного создания международного порядка, в котором есть место свободе и демократии.

В то время как традиционные модели находятся в переходной стадии и сама основа опыта и знаний находится в процессе революционных преобразований, главный вызов для Америки заключается в преобразовании своей мощи в моральный консенсус. Продвижение ценностей будет осуществляться не путем их навязывания, а их охотным восприятием в мире, который, при всем кажущемся сопротивлении, остро нуждается в просвещенном руководстве.

Ссылки

Глава 1. Америка на подъеме. Империя или лидер

1 Опросы Чикагского совета по международным отношениям имеют тенденцию демонстрировать продолжающийся интерес к международной вовлеченности США. Однако же другие источники, такие как обзоры СМИ и исследования конгресса, предполагают совсем иное.

2 Tom Brokaw, *The Greatest Generation* (New York: Random House, 1998).

Глава 2. Америка и Европа. Мир демократий I

3 European Union – Russia Summit press conference, October 30, 2000.

4 Йошка Фишер. Обращение к Немецкому обществу внешней политики, Берлин, 8 июня 1998 года. Joschka Fischer, address to the German Society for Foreign Affairs, Berlin, June 8, 1998.

5 См., н-р, статью будущего заместителя государственного секретаря администрации Клинтона Строба Тэлбота: Strobe Talbott, “Rethinking the Red Menace”, *Time*, January 1, 1990, p. 69.

6 President Bill Clinton, press conference with Russian President Boris Yeltsin, Helsinki, March 21, 1997.

7 President Bill Clinton, remarks at the United States Military Academy commencement, West Point, New York, May 31, 1997.

8 Protocols to the North Atlantic Treaty of 1949 on the Accession of Poland, Hungary, and the Czech Republic, May 4, 1998, especially Section 3, *Congressional Record* (Senate), pp. S4217—20.

22. “Russia’s National Security Concept”, January 10, 2000, in *Arms Control Today*, January/February 2000, p. 18.

9 For examples of European rhetoric, see Peter W. Rodman, *Drifting Apart? Trends in U.S. – European Relations* (Washington, D.C.: The Nixon Center, June 1999), pp. 11–13, 29–31, 55–57.

10 Речь президента Джона Ф. Кеннеди в Паульскирхе, Франкфурт, Германия, 24 июня 1963 года. President John F. Kennedy, address at the Paulskirche, Frankfurt, Germany, June 24, 1963, *Department of State Bulletin*, Vol. XLIX, No. 1256 (July 22, 1963), p. 122.

11 Minister of Foreign Affairs Hubert Vedrine, address at the opening of the French Institute of International Relations (IFRI in its French acronym) conference, “Into the 21st [Century]”, Paris, November 3, 1999.

12 Joschka Fischer, “From a Union of States to Federation: Thoughts on the Goal of European Integration”, address at Humboldt University, Berlin, May 12, 2000.

13 Vedrine, *loc. cit.*

14 Идея накладывающихся одно на другое кругов интеграции – эта комбинация включала интегрированный костяк и более широкую группу, в том числе упомянутый костяк и остальную часть, составленную в различных вариантах, – была одобрена рядом сторонников европейской интеграции, среди которых были французский президент Жискара д’Эстен, бывший немецкий канцлер Гельмут Шмидт и бывший председатель Европейской комиссии Жак Делор.

15 Выступление премьер-министра Тони Блэра на Польской фондовой бирже, Варшава, 6 октября 2000 года. Prime Minister Tony Blair, speech to the Polish Stock Exchange, Warsaw, October 6, 2000.

16 *Diario Noticias*, January 8, 2000.

17 Выступление премьер-министра Тони Блэра после заседания Европейского совета, Хельсинки, 13 декабря 1999 года. Prime Minister Tony Blair, statement following the European Council meeting, Helsinki, December 13, 1999.

18 В детальной разработке см.: Rodman, *Drifting Apart*, pp. 38–39, 70, 76–77.

19 Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States, Executive Summary (Washington, D.C.: July 15, 1998), p. 5.

20 Там же, с. 6.

21 President Bill Clinton, “Remembering Yeltsin”, *Time*, January 1, 2000.

22 В.В. Путин. Россия на рубеже тысячелетий. «Независимая газета», 30 декабря 1999 года. Vladimir Putin, “Russia at the Turn of the Millennium”, December 31, 1999.

23 Инаугурационная речь В.В. Путина 7 мая 2000 года, «Московские новости», 7 мая 2012 года. President Vladimir Putin, inaugural speech, Moscow, May 7, 2000.

24 Концепция национальной безопасности Российской Федерации в редакции 29 октября 1999 года, одобрена на совещании членов Совета безопасности Российской Федерации 5 октября 1999 года. “Russia’s National Security Concept”, January 10, 2000, in *Arms Control Today*, January/February 2000, p. 18.

Глава 3. Западное полушарие. Мир демократий II

25 Интервью с президентом Совета Европейского союза Антонио Гуттьересом, «Ле Монд», 1 января 2000 года. Interview with Council of the European Union president Antonio Guterres, *Le Monde*, January 1, 2000.

26 Larry Rohter, “South American Trade Bloc Under Siege”, *New York Times*, March 24, 2001, p. B2.

Глава 4. Азия. Мир в равновесии

27 Council on Foreign Relations Independent Task Force on Brazil, “A Letter to the President and a Memorandum on U. S. Policy Toward Brazil”, February 2001.

28 Winston S. Churchill, *The Gathering Storm* (Cambridge: Riverside Press, 1948), pp. 207—8.

29 *Canadian International Business Strategy, 1996—97: Aerospace and Defence*, p. 5.

3 °См. Andrew Nathan and Perry Link, eds., *The Tiananmen Papers: The Chinese Leadership’s Decision to Use Force Against Their Own People* (New York: Council on Foreign Relations, 2001). Эта ссылка, касающаяся решения руководства во время восстания на площади Тяньаньмэнь, демонстрирует весьма интересную оценку. Я не могу подтвердить ее подлинность. Звучит она вполне правдоподобно.

31 Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Boston: Little, Brown, 1982), p. 692.

32 President Bill Clinton, joint press statement with Chancellor Helmut Kohl, Potsdam, Germany, May 13, 1998.

Глава 5. Ближний Восток и Африка. Миры в переходный период

33 Henry A. Kissinger, “Turning a Fairy Tale into Reality”, *Newsweek*, September 27, 1993.

34 В качестве примера см.: Henry Kissinger, “The Bottom Line of the Mideast Peace Process”, *New York Post*, November 19, 1996; and “The Oslo Piecemeal Process”, *Washington Post*, August 24, 1997.

35 См. Henry Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown, 1979), pp. 559—60, 1276; и: Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Boston: Little, Brown, 1982), pp. 201—2.

36 Tracy Wilkinson, “Once Applauded as a Hero, Clinton Bows Out amid Palestinian Catcalls”, *Los Angeles Times*, January 19, 2001, p. A-10.

37 President Bill Clinton, statement in the White House briefing room, November 15, 1998.

38 О брошенных в 1975 году на произвол судьбы иракских курдах см.: Henry Kissinger, *Years of Renewal* (New York: Simon & Schuster, 1999), pp. 576—96.

39 Nelson R. Mandela, statement during the Rivonia trial, April 20, 1964.

40 F. W. de Klerk, speech to the opening of parliament, Cape Town, South Africa, February 2, 1990.

Глава 6. Политика глобализации

41 Выступление Алана Гринспэна с полугодовым докладом Федеральной резервной системы по вопросам экономики и денежной политики перед Комитетом по банковским и финансовым услугам палаты представителей конгресса США 17 февраля 2000 года. Testimony by Alan Greenspan on the Federal Reserve’s semiannual report on the economy and monetary policy before the House Committee on Banking and Financial Services, February 17, 2000.

42 Joseph E. Stiglitz, “Two Principles for the Next Round, or, How to Bring Developing Countries in from the Cold”, address at the International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, September 21, 1999.

43 Роберт Рубин. Обращение по вопросу о азиатской финансовой ситуации. Джорджтаунский университет, 21 января 1998 года. Robert Rubin, address on the Asian financial situation, Georgetown University, January 21, 1998.

44 Интервью с Анатолием Чубайсом, «Коммерсантъ», 8 сентября 1998 года. Interview with Anatoly Chubais, *Kommersant Daily*, September

8, 1998. См. также: Stephen Fidler, Russian Central Bank Lied to the IMF”, *Financial Times*, July 30, 1999.

45 *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000* (Washington, D.C.: The World Bank, 1999).

46 См.: Martin Wolf, “Asia’s Future Burning Bright”, *Financial Times*, February 23, 2000.

47 Alan Greenspan, Francis Boyer Lecture of the American Enterprise Institute, December 5, 1996.

48 См.: Kissinger, *Years of Renewal*, Chapter 20.

Глава 7. Мир и справедливость

49 Henry Cabot Lodge, ed., *The Works of Alexander Hamilton*, Vol. V (London and New York: G. P. Putnam’s Sons, 1885–1886), pp. 369—70.

50 Andrew A. Lipscomb and Albert Ellery Bergh, eds., *The Writings of Thomas Jefferson*, Vol. XV (Washington, DC: The Thomas Jefferson Memorial Association, 1903–1904), pp. 435—36.

51 Gaillard Hunt, ed., *The Writings of James Madison*, Vol. VII (New York: G. P. Putnam’s Sons, 1901), p. 183.

52 John Quincy Adams, Address of July 4, 1821, в: Walter LaFeber, ed., *John Quincy Adams and American Continental Empire* (Chicago: Times Books, 1965), p. 45.

53 Послание президента Джеймса Монро конгрессу от 2 декабря 1823 года в: Ruhl J. Bartlett, ed.,

The Record of American Diplomacy (New York: Alfred A. Knopf, 1956), p. 182.

54 Алексис де Токвиль. Демократия в Америке. М., Прогресс. 1992. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Book I (New York: Alfred A. Knopf, 1994), pp. 290–291.

55 См.: David L. Larson, “Objectivity, Propaganda, and the Puritan Ethic”, in David L. Larson, ed.,

The Puritan Ethic in United States Foreign Policy (Princeton: Van Nostrand, 1966), p. 15.

56 William Jennings Bryan, “The Paralyzing Influence of Imperialism”, Speech to the Democratic National Convention, Kansas City, July 6, 1900.

57 Roosevelt letter to Hugo Munsterberg, October 3, 1914, in Elting E. Morison, ed., *The Letters of Theodore Roosevelt* (Cambridge: Harvard University Press, 1954), Vol. 8, pp. 824—25.

58 В: John Morton Blum, *The Republican Roosevelt* (Cambridge: Harvard University Press, 1967), p. 131.

59 Вудро Вильсон. Ежегодное послание конгрессу 8 декабря 1914 года, в: Arthur S. Link, ed.,

The Papers of Woodrow Wilson (Princeton: Princeton University Press, 1966—94), Vol. 31, p. 423.

60 Президент Вудро Вильсон. Обращение к сенату США 12 января 1917 года, в: Там же, Vol. 40, pp. 536—37.

61 Президент Вудро Вильсон. «Военное послание», 2 апреля 1917 года, в: Там же, Vol. 41.

62 Вудро Вильсон. Высказывания на парижском кладбище Суреснес в День поминовения, 30 мая 1919 года, в: Link, ed., *Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 59, pp. 608—9.

Woodrow Wilson, remarks at Suresnes Cemetery on Memorial Day, May 30, 1919 in Link, ed., *Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 59, pp. 608—9.

63 George Kennan, *American Diplomacy, 1900—1950* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), p. 96.

64 Walter Russell Mead, “The Jacksonian Tradition”, *The National Interest*, No. 58, Winter 1999/2000.

65 John Foster Dulles, “Morals and Power”, в: Larson, ed., *The Puritan Ethic in United States Foreign Policy*, p. 143.

66 President John F. Kennedy, remarks at American University, June 10, 1963.

67 Пресс-конференция президента Линдона Б. Джонсона 13 марта 1965 года.

68 Президент Ричард Никсон. «Внешняя политика США в 1970-е годы: новая стратегия мира». Доклад конгрессу, 18 февраля 1970 года, вступление. President Richard Nixon, “U.S. Foreign Policy for the 1970s: A New Strategy for Peace”, Report to the Congress, February 18, 1970, Introduction.

69 Обращение президента Джеральда Р. Форда на Конференции по вопросам безопасности и сотрудничества в Европе, Хельсинки, 1 августа 1975 года. President Gerald R. Ford, address to the Conference on Security and Cooperation in Europe, Helsinki, August 1, 1975.

70 Вторые президентские дебаты между Картером и Фордом 6 октября 1976 года. Second Carter-Ford presidential debate, October 6,

1976.

71 Рональд Рейган. Доклад о положении в стране, 25 января 1983 года. Ronald Reagan, State of the Union Address, January 25, 1983.

72 Jim Hoagland, "Russia into the Vacuum", Washington Post, November 21, 1997, p. A27.

73 См., н-р, высказывания президента Клинтона, сделанные в сообществе школы Кусовера в Муконо, Уганда, 24 марта 1998 года (по Африке) и выступление государственного секретаря Мадлен Олбрайт в Американско-иранском совете, Вашингтон, округ Колумбия, 17 марта 2000 года (по Ирану). President Clinton's remarks to the Community of Kusowera School, Mukono, Uganda, March 24, 1998 (on Africa), and Secretary of State Madeleine Albright's remarks before the American-Iranian Council, Washington, D.C., March 17, 2000 (on Iran).

74 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992).

75 Los Angeles Times, May 29, 1993.

76 Strobe Talbott, "Democracy and the National Interest", *Foreign Affairs*, November/December 1996, pp. 48–49.

77 Премьер-министр Тони Блэр. Заявление о временном прекращении авиационных налетов НАТО на Югославию, Лондон, 1 июня 1999 года. Prime Minister Tony Blair, Statement on the Suspension of NATO Air Strikes Against Yugoslavia, London, June 10, 1999.

78 Канцлер Герхард Шредер. Политическое заявление бундестагу Германии по случаю 50-летия НАТО, 22 апреля 1999 года. Chancellor Gerhard Schroeder, Policy Statement to the German Bundestag on the Fiftieth Anniversary of NATO, April 22, 1999.

79 Президент Билл Клинтон. Высказывания перед вооруженными силами в Косово (КФОР), Скопье, Македония, 22 июня 1999 года. President Bill Clinton, remarks to the Kosovo Force (KFOR) troops, Skopje, Macedonia, June 22, 1999.

80 Talbott, "Democracy and the National Interest", p. 49.

81 Видеообращение президента Билла Клинтона к сербскому народу 25 марта 1999 года. President Bill Clinton, videotaped address to the Serbian people, March 25, 1999.

82 Брифинг в Государственном департаменте США по Белграду, Сербия и Черногории, 23 февраля 1998 года. U. S. Department of State press briefing on Belgrade, Serbia, and Montenegro, February 23, 1998.

83 Резолюция Совета Безопасности ООН № 814 от 26 марта 1993 года. U. N. Security Council Resolution 814 of March 26, 1993.

84 Мадлен Олбрайт. Выступление в Национальном военном колледже Национального университета обороны, Форт Лесли Макнейр, Вашингтон, округ Колумбия, 23 сентября 1993 года. Madeleine Albright, remarks to the National War College, National Defense University, Fort Leslie McNair, Washington, D.C., September 23, 1993.

85 Hansard Parliamentary Debates, Fifth Series, Vol. 241, August 1878, Columns 1759—60.

86 Президент Билл Клинтон. Записанное на пленку обращение к народу Боснии, 12 января 1996 года. President Bill Clinton, taped address to the people of Bosnia, January 12, 1996.

87 Телеграмма государственного секретаря Лоуренса Иглбергера посольству США в Белграде от 24 декабря 1992 года, цитируется в: Washington Post, April 18, 1999, p. A1.

88 Timothy Garton Ash, “Kosovo: Was It Worth It?”, New York Review of Books, September 21, 2000.

89 Joseph S. Nye, Jr., “Redefining the National Interest”, Foreign Affairs, July/August 1999.

90 Я был на высоком посту во времена этих событий и в своих мемуарах описал взгляды и действия администраций Никсона и Форда, в которых я работал. (См.: Henry Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown, 1979), Chapter 17; *Years of Upheaval* (Boston: Little, Brown, 1982), Chapter 9; *Years of Renewal* (New York: Simon & Schuster, 1999), Chapter 24.) Как и три последовавшие после нас администрации, мы ставили целью смягчить нарушения прав человека Пиночетом без оживления радикальной и кастровской угрозы в отношении политической эволюции Чили. И администрация Рейгана фактически проделала огромную работу по восстановлению демократии в Чили.

91 Лорд Николлс Беркенхедский. Решение апелляционного суда об экстрадиции Пиночета, Британская палата лордов, 25 ноября 1998 года. Lord Nicholls of Birkenhead, Appellate Judgment in *Ex parte Pinochet*, British House of Lords, November 25, 1998.

92 Каирская встреча на высшем уровне Лиги арабских государств в октябре 2000 года объявила, что арабские государства «будут в соответствии с международным правом судить ответственных за

жестокость», якобы совершаемую израильскими официальными лицами и военным персоналом во время палестинского восстания того периода.

93 La República, June 2, 2000.

94 Robert Shrimmsley and Ken Warn, “Britain Faces Legal Action over Sinking of Belgrano”, *Financial Times*, June 30, 2000, p. 2; Andy McSmith, “Belgrano Families to Sue Britain”, *Daily Telegraph*, June 30, 2000, p. 2. Европейский суд по правам человека отклонил это дело 19 июля 2000 года, потому что оно было возбуждено после истечения установленных законом сроков.

Заключение

95 Paul Liman, *Furst Bismarck nach seiner Entlassung. Neue vermehrte Volksausgabe* (Leipzig: Historisch-politischer Verlag, 1901), p. 3.

96 См., н-р, Robert Kagan, “The Benevolent Empire”, *Foreign Policy*, Summer 1998.

97 Coral Bell, “American Ascendancy and the Pretense of Power”, *The National Interest*, No. 57, Fall 1999, pp. 55–63.

Примечания

1

Картезий – латинизированное имя французского философа Рене Декарта, автора метода радикального сомнения в философии и рационализма как универсального метода познания. Ему принадлежит известная фраза: «Мыслю, значит, существую». – *Прим. перев.*

2

В политической литературе используется также термин «Европейский корпус». – *Прим. перев.*

3

Так у автора. Совет министров Европейского союза, или Консилиум – высший орган этой организации. Совет ЕС собирается в составе 10 формаций, в т.ч. Совет по внешним сношениям. – *Прим. перев.*

4

Имеются в виду Европа и Америка как две опоры крыши единого дома. – *Прим. перев.*

5

21 октября 1994 года в Женеве было опубликовано «Рамочное соглашение» между США и КНДР. США обязались предпринять меры по строительству в КНДР АЭС на двух легководных ядерных реакторах общей мощностью 2 млн квт. До завершения строительства первого реактора к 2003 году США обеспечивали поставку в КНДР жидкого топлива в объеме 500 тыс. тонн в год. Северная Корея взамен замораживала и по мере осуществления договоренностей демонтировала прежний ядерный реактор с графитовым замедлителем

под контролем МАГАТЭ. Соглашение гарантировало также, что КНДР остается участницей Договора о нераспространении ядерного оружия и выполняет соглашения о гарантиях ядерной безопасности. – *Прим. перев.*

6

В октябре 2000 года в Вашингтоне побывал с визитом первый заместитель председателя Комитета обороны КНДР маршал Чо Мен Рок. – *Прим. перев.*

7

Война в Персидском заливе (в американской политологической литературе: Залив) между многонациональными силами во главе с Соединенными Штатами Америки по мандату ООН и Ираком за освобождение и восстановление независимости Кувейта длилась с 17 января по 28 февраля 1991 года. – *Прим. перев.*