

Henry Kissinger

# Does America Need a Foreign Policy?

Toward a Diplomacy  
for the 21st Century

Simon & Schuster

New York • London • Toronto • Sydney • Singapore

Центр исследований постиндустриального общества  
Журнал «Свободная мысль»

---

Генри Киссинджер

# Нужна ли Америке внешняя политика?

К дипломатии для XXI века

Перевод с английского  
под редакцией В.Л. Иноземцева



Научно-издательский центр «Ладомир»  
Москва • 2002

ББК 66.20(0)

К36

### **Киссинджер Генри**

К36      **Нужна ли Америке внешняя политика? / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева. – М.: Ладомир, 2002. – 352 с. ISBN 5-86218-405-8**

В своей современной, содержательной и значительной книге, одновременно глубокой и легко читаемой, самый знаменитый дипломат Америки объясняет, почему его соотечественникам насущно необходима новая и вразумительная внешняя политика, и какими должны быть ее цели после окончания эры холодной войны и начала глобализации.

Д-р Генри Киссинджер обсуждает широкий круг проблем, стоящих перед Соединенными Штатами в начале нового тысячелетия, уделяя особенно много внимания таким острым темам, как Россия Владимира Путина, новый Китай, глобализованная экономика и военное вмешательство с гуманитарными целями. Он призывает американцев понять, что внешняя политика Америки должна строиться на ее постоянных национальных интересах, и указывает, какие это интересы или какими им следует быть в обозримом будущем.

Появившись в середине 2001 года на прилавках американских магазинов, книга вызвала живейший интерес по всему миру, стала настольной у политиков, политологов, всех, кто интересуется новейшей историей и актуальными проблемами современности и кому небезразличны размышления в этой связи одной из ярчайших личностей на политическом небосклоне второй половины XX – начала XXI века.

Издание представляет интерес для самого широкого круга читателей.

ББК 66.20 (0)

ISBN 5-86218-405-8

© 2001 by Henry A. Kissinger

© Центр исследований постиндустриального общества, 2002

© Иноземцев В.Л. Вступительная статья, 2002

© Научно-издательский центр «Ладомир», 2002

---

# Содержание

<i>В.Л. Иноземцев. США в новом столетии: лидер или империя? .....</i>	<i>vii</i>
<i>Слова благодарности .....</i>	<i>xxxviii</i>
<i>Глава первая.</i>	
<i>Америка на вершине: империя или лидер? .....</i>	<i>1</i>
<i>Глава вторая.</i>	
<i>Америка и Европа: мир демократий (I) .....</i>	<i>18</i>
<i>Глава третья.</i>	
<i>Западное полушарие: мир демократий (II) .....</i>	<i>79</i>
<i>Глава четвертая.</i>	
<i>Азия: мир равновесия .....</i>	<i>111</i>
<i>Глава пятая.</i>	
<i>Ближний Восток и Африка: меняющиеся миры .....</i>	<i>176</i>
<i>Глава шестая.</i>	
<i>Политика глобализации .....</i>	<i>235</i>
<i>Глава седьмая.</i>	
<i>Мир и справедливость .....</i>	<i>262</i>
<i>Заключение. Информация и знание .....</i>	<i>320</i>
<i>Примечания .....</i>	<i>327</i>
<i>Указатель .....</i>	<i>334</i>





## **США в новом столетии: лидер или империя?**

Международная политика уходит своими корнями в глубокую древность. В ней всегда причудливо сочетались сиюминутные интересы жестоких завоевателей и непреходящие идеалы социальных мыслителей. Соединяя и соподчиняя интересы суверенных государств, интересы всего человечества и отдельных его частей, внешняя политика была и остается весьма двойственной; в ней находят свое отражение и идеалистические представления о справедливом устройстве мира, и жесткий практический расчет властных элит, отличающих потребности своих стран, порождаемые складывающейся ситуацией, от перспективных целей преобразования мирового порядка.

Эта особенность внешней политики объясняет как повышенный интерес аудитории, так и завуалированный скептицизм, с которыми она встречает любую попытку объединить эти стороны внешней политики в рамках единой доктрины. Любая работа, автор которой ставит перед собой столь непростую задачу, воспринимается с недоверием и, в лучшем случае, с осторожностью. Особенно понятна такая осторожность, когда автор подобной работы известен не только как теоретик, но и как государственный деятель, определяющий внешнеполитический курс великой державы; в этом случае особенно трудно понять, ищет ли он теоретическое обоснование проводимого курса или результатами реальной политики доказывает обоснованность собственных представлений о ее оптимальном содержании.

Не следует пренебрегать осторожностью и читателю, открывающему новую книгу Генри Киссинджера. Сам образ этого выдающегося государственного деятеля, на протяжении нескольких десятилетий в той или иной мере определявшего внешнюю поли-

тику одной из самых мощных держав современного мира, располагает к восприятию его точки зрения как безусловно разумной и основательной. Однако даже впечатляющие заслуги патриарха американской дипломатии, его несомненно важная роль в таких воистину исторических прорывах, как подписание Московского договора 1972 года между СССР и США, вывод американских войск из Вьетнама и установление дипломатических отношений между Соединенными Штатами и коммунистическим Китаем, не гарантируют непогрешимости предпринимаемого им анализа мировых процессов. И дело здесь не в том, что, как сегодня утверждают, 56-й государственный секретарь Соединенных Штатов сыграл далеко не самую благовидную роль в ряде иных рубежных событий новейшей истории, а в том (и мы хотим особо это подчеркнуть), что процессы тридцатилетней давности, сколь бы совершенным образом они ни были поняты и проанализированы, далеко не всегда могут служить ключом к объяснению картины международных отношений нашего времени. История дает людям уроки, а не рецепты, и поэтому консерватизм во внешней политике, которому привержен доктор Киссинджер, одновременно и необходим, и опасен.

Появление новой книги известного дипломата совпало с окончанием той эпохи, которая во всем мире связывается с именем президента Клинтона; в ней, по существу, сделана попытка подвести итоги 90-х годов, которые «оставили нам парадоксальное наследие [закрывающееся в том, что] доминирующее положение [Соединенных Штатов] сочетается с реальной возможностью оказаться в стороне от многих тенденций, влияющих на мировой порядок и, в конечном счете, преобразующих его» (с. 2). Оглядываясь назад, можно лишь удивляться тому, как точно совпали основные акценты, расставленные в книге, вышедшей летом прошлого года, с реальными изменениями в американской внешней политике, последовавшими за террористическими атаками на Нью-Йорк и Вашингтон. В нынешней ситуации практически всеми ответственными политиками признано, что недостаточное внимание к международным проблемам, которым грешила администрация Клинтона, должно быть преодолено, а значение этого вектора американской политики – восстановлено. Таким образом, работа доктора Киссинджера оказывается не только увлекательным и глубоким исследованием международной жизни;

она прежде всего отвечает реальным потребностям Соединенных Штатов и отчасти даже определяет систему внешнеполитических ориентиров для действующей администрации Джорджа У. Буша. Однако сразу следует отметить, что Г.Киссинджер исходит из ряда предпосылок, которые на первый взгляд кажутся вполне убедительными, но на которых, при ближайшем их рассмотрении, вряд ли возможно выстроить непротиворечивую систему аргументов, обосновывающих эффективность предлагаемых в книге подходов.

Первая из этих предпосылок состоит в том, что в 90-е годы «впечатляющие экономические успехи давали политическим лидерам соблазн смешивать стратегическое мышление с экономическим» (с. 3). По мнению автора, это приводило к тому, что внешнеполитические цели определялись если и не на основе целей внутриполитических, то, по крайней мере, в русле подходов к решению экономических и социальных проблем, актуальных для самих Соединенных Штатов. Однако, подчеркивает доктор Киссинджер, несмотря на то, что «[современное] восприятие отражает приоритет, придаваемый экономике над политикой» (с. 16), даже сегодня «экономический глобализм не заменяет собой мирового порядка, хотя и может быть его существенным компонентом» (с. 17); «в отличие от экономики, – пишет он, – политика делит мир на национальные элементы» (с. 242), и это делает некорректным применение принципов внутренней политики к внешней. Подобные утверждения, однако, нуждаются в серьезной конкретизации; не случайно сам Г.Киссинджер признает, что разъединенные во второй половине XX столетия военные, политические и экономические факторы сплетаются ныне вновь (см. сс. 8-9); следовательно, один из его исходных тезисов оказывается не вполне убедительным.

Второй шаткой предпосылкой является бесспорная для каждого американца мысль об исключительности США, обусловленной специфическим характером американской системы ценностей, уникальностью американской истории и особым положением Соединенных Штатов в современном мире. Г.Киссинджер подробно описывает как исключительность нынешнего положения США (см. сс. 1, 239-240), так и особенности американского мировоззрения и истории страны (см., напр., сс. 265-267). Однако это не означает ни того, что даже после завершения «холодной вой-

ны» с этим положением готовы согласиться и остальные страны, ни того, что доминирование США, даже если оно и отражает одни лишь позитивные черты американского опыта, не будет воспринято в мире как новая гегемония. Автор признает этот факт, отмечая в заключении, что Америке «надо осознать свое превосходство, но при этом вести политику так, как если бы в мире существовало много иных центров силы», «внедрять, а не навязывать свои ценности» (с. 326); в то же время в каждой из семи глав содержатся тезисы, которые, мягко говоря, не вполне согласуются с этим признанием.

Третьим важнейшим моментом, наложившим досадный отпечаток на всю концепцию автора, является явное противопоставление Соединенных Штатов европейским странам. Создается впечатление, что даже столь опытному государственному деятелю, как Г.Киссинджер, трудно смириться с возросшей ролью Европы в современном мире, с некоторым пренебрежением американскими интересами со стороны европейских стран, обязанных Соединенным Штатам как восстановлением единства Европы после Первой и Второй мировых войн, так и защитой от советской угрозы в послевоенные годы. Реально существующие разногласия по проблемам текущей жизни в целом ряде случаев как бы заслоняют для автора и фактическое единство европейской и американской культур, и несомненную необходимость консолидации западного мира, причем консолидации, не ограничивающейся одной только (и, даст Бог, единственной) глобальной антитеррористической операцией.

Все это определяет наличие в книге целого ряда противоречий, к которым мы еще обратимся. Однако прежде хотелось бы отметить исключительно оригинальную, хотя и не бесспорную, структуру работы. Доктор Киссинджер, великолепный знаток политической истории, применяет для описания проблем, существующих сегодня в различных регионах мира, метод аналогии, соотнося эти проблемы с отдельными этапами развития западной цивилизации. Во-первых, он выделяет те страны, в отношениях между которыми «в значительной мере реализуются американские исторические идеалы» (с. 10); сюда автор относит отношения между европейскими государствами, между ними и США, а также между США и государствами Латинской Америки. «Все эти государства демократичны; – пишет он, – их экономика ры-

ночно ориентирована; войны исключены, они могут разгореться разве что на периферии, где их источником способны стать этнические конфликты» (там же). Во-вторых, это регионы, которые, «подобно Европе XIX века,.. могут переживать длительный мирный период... однако принцип баланса сил сохраняет [здесь] решающую роль» (с. 11); к таким регионам Г.Киссинджер относит Азию, где существует несколько крупных держав, таких, как Япония, Китай, Россия и Индия, а также ряд других, каждая из которых с недоверием относится к соседям и стремится не допустить доминирования кого-либо из потенциальных соперников. В-третьих, это ближневосточный регион, проблемы которого напоминают противоречия Европы XVII века: «Их корни лежат не в экономической сфере, как в странах атлантического бассейна и Западного полушария, и не в стратегической, как в Азии, а в сфере идеологии и религии» (там же); эти противоречия не только трудноразрешимы, но трудны даже для адекватного осмысления западными политиками. Наконец, к четвертой группе стран Г.Киссинджер относит Африку – «континент, к истории которого невозможно подобрать европейских примеров» (там же).

В некоторых случаях разработанный автором подход облегчает и задачу его исследования, и восприятие читателем предлагаемых результатов. В то же время эта схема оказывается «прокрустовым ложем», в которое даже столь искусному дипломату, как Г.Киссинджер, трудно уместить описываемые им процессы, заведомо более сложные, чем протекавшие в Европе несколько столетий тому назад.

В соответствии с избранным методом автор относительно автономно рассматривает все четыре региона; при этом, однако, трудно избавиться от впечатления, что наибольшие сложности вызывает у него осмысление взаимоотношений не с Азией, Ближним Востоком или Африкой, а со странами, отнесенными к первой группе – к той, где наиболее «убедительно демонстрирует себя идеалистическое представление о мире, основанном на принципах демократии и экономического прогресса» (с. 10). На наш взгляд, это зримо свидетельствует о некоторой ограниченности представлений Г.Киссинджера о закономерностях развития современного глобализированного мира.

Хотя доктор Киссинджер и признает европейскую интеграцию впечатляющим политическим опытом, он считает ее прояв-

лением тенденции, в русле которой «исторически сформировавшиеся национальные государства, сознающие, что их масштаб не позволяет им играть роль мировых лидеров, стремятся к интеграции в более крупные образования» (с. 22). В данном случае, однако, автор невольно (или умышленно) уклоняется от оценки более глубоких источников европейского единства – исторических, культурных и интеллектуальных. Возникает впечатление, что он настойчиво внушает читателям мысль, будто европейская интеграция есть реакция на расширение влияния США, статус которых как «доминирующей державы автоматически порождает в других странах стремление к большей независимости в сфере принятия решений и желание ослабить ее позицию» (с. 287). Такой подход трудно признать плодотворным по целому ряду причин.

В книге отмечается, что между двумя сторонами Атлантического океана обнаружили настолько серьезные разногласия в экономической сфере, а ослабление человеческих контактов стало столь значительным (см. с. 21), что «сегодня под вопрос поставлено самое понятие совместной безопасности и даже общих целей» (с. 19). Иными словами, Г.Киссинджер признает, что не борьба за политическое влияние (что было бы понятно, если бы европейская интеграция была реакцией на американскую гегемонию) становится причиной утраты культурной и человеческой близости двух составных элементов западного мира, а наоборот. Во-вторых, из рассуждений автора более или менее явно следует, что политические союзы, единожды заключенные, должны существовать если не вечно, то неопределенно долго. С иных позиций трудно объяснить его недоумение по поводу того, что, будучи обязанной Америке своим спасением – сначала от экономического краха посредством плана Маршалла, а затем и от советской опасности путем заключения Североатлантического договора (см. с. 19), – Европа оставляет в прошлом то время, когда «Соединенные Штаты взаимодействовали с каждой из европейских стран в отдельности, а мнение США учитывалось до принятия решений», и сегодня «в отношениях с Европейским Союзом США, напротив, исключены из процесса принятия решений и могут вмешиваться лишь *post factum*» (с. 57). В-третьих, несмотря на произошедшие за последние десятилетия фундаментальные изменения в мировой экономике и политике, автор по существу отказывается признать Европейский Союз равным Соединенным Штатам по эко-

номическому и политическому потенциалу. Его высказывания на этот счет крайне противоречивы: так, например, он скептически относится к планам создания общеевропейских вооруженных сил и к военному потенциалу европейских стран в целом (см. сс. 48-52), но в то же время считает возможным утверждать, что «европейские государства остаются продуктами – а возможно, даже пленниками – своего прошлого» и не обнаруживают «привычки оперировать абстрактными понятиями всеобщей доброй воли для облегчения дипломатических усилий» (с. 38). Но разве не страны Европейского Союза отказались от принципов военного вмешательства и последовательно сокращают свои оборонные программы? И разве не в подобных действиях находят конкретное воплощение «абстрактные понятия всеобщей доброй воли»? Внимательный читатель найдет в книге и другие примеры противоречий, характерных для общей позиции автора.

Анализ воззрений столь авторитетного представителя политического класса Америки, как Г.Киссинджер, позволяет говорить о *неспособности американского общества ощутить различия между целями и стремлениями Соединенных Штатов и восприятием таковых в сегодняшнем мире* как об одной из актуальных проблем современности. Так, автор считает «недоразумением» утверждения, что «подлинный американский интерес состоит в... усилении доминирующего влияния Америки на фоне внутриевропейского соперничества» (с. 47); в то же время он признает, что «в течение большей части 90-х годов атлантическая политика Америки колебалась между властностью и безразличием, между обращением с Европой как с чем-то ненужным и отношением к ней как к партнеру для парадной фотографии» (с. 37), «слишком сильна [была] тенденция отождествлять сотрудничество с послушным следованием американским требованиям» (с. 77)<sup>1</sup>. Вряд ли Соединенные Штаты действительно хотят Европе зла; однако есть немало оснований предположить, что они исходят в своих отношениях с Европой всего лишь из представлений о собственной исключительности, из того, что «отсутствие реальных альтернатив усили-

<sup>1</sup> К этому можно добавить, что в лексиконе американских политиков практически отсутствует понятие «Euro-American relations», обычно подменяемое термином «Euro-Atlantic relations»; таким образом, США даже на вербальном уровне рассматривают себя как атлантическую державу, в то же время отказывая Европе в подобном статусе.



вает тяготение к американской модели» (с. 236); между тем в условиях, когда «модернизация начинает неизбежно и неконтролируемо восприниматься как вестернизация, и, что еще хуже, как американизация»<sup>2</sup>, трудно ожидать, что европейцы, стоявшие у истоков западной цивилизации, смогут преодолеть впечатление о нарастании противоречий между европейской и американской моделью общественного развития, о том, что единой западной идентичности (*Western identity*) более не существует<sup>3</sup>.

Анализируя проблемы отношений между США и ЕС, автор, по сути, сводит их лишь к вопросам безопасности. Он со свойственной ему проницательностью и глубиной отмечает недостатки и слабости проекта создания европейских вооруженных сил (см. сс. 49-50), дает европейским странам крайне ценные, на наш взгляд, советы относительно выработки гарантий безопасности всех государств-членов ЕС (см. сс. 52-54), убедительно критикует то направление, в котором на протяжении 90-х годов эволюционировала политическая структура НАТО (см. сс. 29-33), ярко показывает достоинства американской системы национальной противоракетной обороны (см. сс. 55-61). Но что еще может предложить американский дипломат европейским союзникам? Создание единой зоны свободной торговли (см. с. 75), предложение о которой звучит несколько издевательски в свете недавних решений США о практическом запрете импорта европейской стали? Многоступенчатую структуру военно-политического союза (см. с. 76), увязывающую интересы США, европейских стран и России в условиях, когда ЕС способен и сам установить с последней прочные добрососедские отношения? Вряд ли можно счесть убедительным тезис Г.Киссинджера о том, что при дальнейшем развитии односторонней европейской политики «Соединенные Штаты начнут систематически отвечать на эти вызовы» (с. 40), если он сам признает, что «Соединенные Штаты, отторгнутые от Европы, оказались бы, в геополитическом смысле, островом вдали от берегов Евразии, чем-то вроде Великобритании XIX века в сравнении с Европой, [а это...] потребовало бы огромной психологической ломки и перестройки всего государственного механизма, на что можно пойти только в самом крайнем случае» (с. 41).

---

<sup>2</sup> Zakaria, F. 'The Roots of Rage' in *Newsweek*, 2001, October 15, p. 23.

<sup>3</sup> См.: Védrine, H. with Moisi, D. *France in an Age of Globalization*, Washington (DC): Brookings Institution Press, 2001, p. 50.

Подводя промежуточные итоги, можно уверенно сделать вывод, который подтверждается затем и всеми последующими рассуждениями Г.Киссинджера. *Какую бы часть мира он ни рассматривал, политику какой бы страны ни анализировал, степень его поддержки или, напротив, неодобрения таковых однозначно определяются тем, в какой мере эти государства следуют американскому политическому курсу или оспаривают его.* Но если в отношении Европы слабые стороны такого подхода скрываются искусной риторикой автора, то, например, в отношении другого «демократического» региона, Латинской Америки, они проявляются со всей очевидностью.

Позиция автора в отношении стран Латинской Америки определяется прежде всего тем, что «США долгое время, по крайней мере с провозглашения доктрины Монро, полагали, что они играют особую роль в Западном полушарии» (с. 80). Это объясняет, почему достижения стран региона заведомо привлекают большее внимание Г.Киссинджера, чем их проблемы. «Политические системы [этих стран], – пишет он, – носят демократический характер; их экономики становятся все более ориентированными на рыночные отношения; межгосударственные разногласия разрешаются за столом переговоров; войны между странами Латинской Америки практически исключены... Целью всех государств региона – по крайней мере, на словах – стала свободная торговля в масштабе всего полушария» (сс. 79, 81)<sup>4</sup>. Конечно, признает автор, проблемы существуют: это и серьезное влияние армии на политическую жизнь латиноамериканских стран, и процветающая коррупция, и производство наркотиков, и огромное социальное неравенство, не говоря уже о неразвитости инфраструктуры и отсталости образования и здравоохранения (см. сс. 82-84), – но они успешно решаются. Его не смущает некоторое противоречие между общим утверждением о том, что «начиная с 80-х годов [в Латинской Америке] военных лидеров сменили гражданские, избранные широкими массами [населения]; дело защиты прав человека пе-

<sup>4</sup> Не подвергая сомнению эти оценки автора, следует отметить, что, согласно последним данным авторитетного чилийского агентства *Latino-barometro*, поддержка населением демократии как принципа государственного устройства только за 1997-2000 гг. снизилась в Аргентине с 75 до 71% граждан, в Панаме – с 75 до 62%, в Колумбии – с 69 до 50%, в Мексике – с 53 до 45%, а в Бразилии – с 50 до 39% (см.: 'An Alarm Call for Latin America's Democrats' in *The Economist*, 2001, July 28–August 3, p. 49).

решило в руки власти; законодательные институты вернули себе право инициативы» (с. 81), и признанием, что в последние годы в ряде стран региона, в частности в Перу, Колумбии и Венесуэле «...президенты сконцентрировали всю власть в своих руках, отобрав ее у местных руководителей; были урезаны права личности и свобода прессы... обозначился кризис институтов власти» (с. 84).

Обращаясь к Латинской Америке, Г.Киссинджер выделяет несколько основных проблем; это, прежде всего, борьба за укрепление принципов гражданского общества, восстановление экономической стабильности и интеграционные процессы в масштабах континента. Его анализ каждой из этих проблем и методов их решения заслуживает самого пристального внимания.

По мнению автора, в настоящее время угроза демократическим принципам максимальна в странах Анд – Перу, Колумбии, Эквадоре и Венесуэле. Доктор Киссинджер вспоминает антидемократические методы правления президента Фухимори, калейдоскопическую смену правительств в Эквадоре, антиамериканский популизм венесуэльского лидера Уго Чавеса (см. сс. 84-85); главное же внимание он уделяет колумбийской проблеме. Оценивая ситуацию в стране, он подчеркивает, что инициированный администрацией Клинтона план «Колумбия» обречен на неудачу, поскольку проблемы этого государства не могут быть решены военным вмешательством извне; в то же время такое вмешательство вполне может стать для Соединенных Штатов началом нового Вьетнама (см. сс. 87-92); соответственно, Г.Киссинджер призывает к проведению более сбалансированного курса. Между тем, несмотря на мягко выраженное дипломатом мнение о недемократичном и лишенном народной поддержки режиме Уго Чавеса, попытка его свержения, предпринятая (как склонны полагать многие наблюдатели, не без молчаливого согласия США) через несколько месяцев после выхода книги Г.Киссинджера в свет, закончилась полным провалом и триумфальной реставрацией этого «диктатора»; ближайшее будущее покажет также, насколько умеренной останется степень вовлеченности Соединенных Штатов в колумбийский конфликт после избрания президентом Колумбии Альваро Урибе, сторонника непримиримой борьбы с партизанским движением и наркоторговлей.

Касаясь вопросов экономической стабильности в Латинской Америке, автор с удовлетворением отмечает, что за последние де-

сятилетия в этой сфере был достигнут впечатляющий прорыв; влияние государства на экономику повсюду в регионе было резко сокращено, инфляция снизилась, а темпы хозяйственного роста существенно возросли. Отмечая успехи Бразилии, самой крупной страны региона, и подчеркивая, что «до последнего времени Бразилия традиционно была самым близким союзником Соединенных Штатов в обеих Америках» (с. 100), Г.Киссинджер выражает явное сожаление по поводу ее излишней, по его мнению, увлеченности идеей формирования латиноамериканского торгового блока Mercosur. Весьма симптоматично, что именно этот факт минимальной «нелояльности» Бразилии США побуждает автора расточать похвалы Аргентине, к середине 90-х годов ставшей «лидером демократического движения в регионе... и союзником миротворческих усилий Соединенных Штатов» (с. 107), и ее лидерам – президенту Карлосу Менему и министру экономики Доминго Кавальо, обеспечившим привязку аргентинского песо к доллару и тем самым стабилизировавшим финансовую систему страны. Рассматривая ситуацию, сложившуюся в аргентинской экономике летом 2001 года, Г.Киссинджер говорит о «долгосрочных факторах в пользу возрождения аргентинской экономики», о том, что «потенциал Аргентины сможет обеспечить надежное восстановление» (с. 108); более того, он считает, что тесная хозяйственная интеграция между Бразилией и Аргентиной невозможна именно потому, что Бразилия сохраняет плавающий курс своей национальной валюты, реала, а Аргентина решила большинство своих проблем, привязав песо к доллару (см. сс. 104, 256). И если оценка перспектив правительства Уго Чавеса может быть сочтена незначительным заблуждением мудрого дипломата, то упорное нежелание признать неадекватность аргентинской модели за несколько месяцев до того как проамериканская политика страны потерпела полный крах, породив экономический кризис и политический хаос беспрецедентного масштаба<sup>5</sup>, вызывает сомнения в адекватности всего авторского подхода к латиноамериканским проблемам.

Подобное несоответствие прогнозов реальному положению дел, сложившемуся вскоре после завершения работы над книгой,

---

<sup>5</sup> Подробнее см.: 'A Decline Without Parallel' in *The Economist*, 2002, March 2-8, pp. 27-29.

ставит под сомнение весь авторский анализ перспектив американской экономической интеграции. Перспективы эти Г.Киссинджер связывает с расширением зоны свободной торговли, образованной между США, Канадой и Мексикой в результате соглашения о североамериканской зоне свободной торговли (NAFTA), вступившего в силу в 1993 году; он крайне критически относится к тому, что администрация Клинтона не реализовала обещания способствовать вступлению в NAFTA Чили и проигнорировала инициативу Аргентины, стремившейся присоединиться к этому торговому блоку (см. сс. 93, 107). Причины такого отношения очевидны: автор опасается усиления европейского влияния в регионе (на наш взгляд, вполне естественного в условиях, когда инвестиции стран ЕС в Латинскую Америку почти в 1,5 раза превышают американские капиталовложения в ее экономику) и консолидации возглавляемого Бразилией торгового блока Mercosur; по его мнению, «если Соединенные Штаты не смогут проводить ясную и устремленную в будущее политику, государства Западного полушария будут каждое по отдельности вступать в переговоры с другими региональными группировками или объединяться в меньшие группы, исключая Соединенные Штаты; оба эти варианта, – подчеркивает Г.Киссинджер, – противоречат национальным интересам США» (сс. 93-94).

По мнению американского дипломата, выходу из создавшейся ситуации может послужить скорейшее подписание Соглашения о свободной торговле в обеих Америках (Free Trade Area Agreement, ФТАА). При этом, отмечает он, США «не следует соглашаться с [предложением ряда латиноамериканских государств о том], что создание ФТАА лучше отложить до того, как Mercosur станет сложившейся системой» (с. 105); это аргументируется тем, что «Mercosur может стать оплотом политиков, сочувствующих тем силам в Европейском Союзе, которые подчеркивают политическое своеобразие Европы, если вовсе не строят европейскую идентичность на противопоставлении ее американской» (с. 96)! В книге находится множество других свидетельств в пользу вывода, что возникновение единой зоны свободной торговли в обеих Америках представляет собой прежде всего инструмент формирования мощного экономического блока, наличие которого способно вынудить Европейский Союз поддержать любимый проект Г.Киссинджера – создание Трансатлантической зоны свободной

торговли (Trans-Atlantic Free Trade Area, TAFTA) (см. сс. 75, 110). Таким образом, вполне справедливое мнение о том, что «никакая экономическая система не может быть прочной без политической основы» (с. 259) трансформируется в положения, в которых политические интересы Соединенных Штатов маскируются экономическими мотивами действий суверенных демократических государств на международной арене.

Иная картина открывается перед читателем, как только автор переходит к анализу ситуации в Азии, на Ближнем Востоке и в Африке – в регионах, где политические противоречия напоминают проблемы западной цивилизации в прошлые столетия. В данном случае задачи, намечаемые бывшим государственным секретарем, оказываются диаметрально противоположными тем, что стоят перед американской дипломатией в Европе и Латинской Америке: если здесь, как мы видели, Г.Киссинджер считает необходимым добиваться максимально возможного сплочения демократических стран вокруг США, то в Азии целью Соединенных Штатов оказывается, скорее, разделение государств региона; «геополитической целью [Америки] должно оставаться предотвращение объединения азиатских государств в недружественный США блок, которое может оказаться весьма вероятным, если этот процесс возглавит одна из ведущих держав региона» (с. 113). На Ближнем Востоке ситуация еще более драматична: там религиозные и идеологические противоречия приводят к возникновению «огромной прямой угрозы безопасности Америки и ее благополучию» (с. 176), исходящей не столько от блоков и союзов государств, сколько от малопредсказуемых политических режимов. Однако, *несмотря на все отличия Восточной и Южной Азии от региона Персидского залива, любое развитие событий на этих пространствах планеты может вылиться для Соединенных Штатов лишь в очередную проблему безопасности, но не в вызов доминирующему положению Америки в мире.* Парадокс современной ситуации, не отмечаемый Г.Киссинджером непосредственно, но неявно присутствующий в его книге, заключается в том, что *в XXI столетии лишь развитые демократические государства, прежде считавшиеся естественными союзниками Соединенных Штатов, одни только и могут оспорить американскую гегемонию.*

Поэтому предлагаемый автором анализ ситуации в Азии представляется гораздо менее спорным, нежели его оценка отноше-

ний США со странами Европы и Латинской Америки. Большинство выдвигаемых им тезисов способно существенно обогатить наши представления о сути и формах азиатской политики. Хотя эта политика и основана, как отмечает доктор Киссинджер, на традиционной концепции силового баланса, она гораздо более комплексна, чем, например, европейская политика XIX века, причем по ряду причин. Во-первых, «в Азии не существует единого [для континента] равновесия... сами роли, которые играют азиатские государства, непрерывно меняются» (с. 115) в силу разных темпов экономического развития и эволюции различных внутриполитических моделей. Во-вторых, «страны Азии никогда не приходили к осознанию общей для них всех опасности, обладая разными представлениями о потенциальных угрозах» (с. 114); поэтому союзы и коалиции в регионе кратковременны, легко возникают и столь же быстро распадаются. И, наконец, в-третьих, «в региональных спорах страны Азии обнаруживают намного большую готовность прибегнуть к силе, чем европейцы, отрезвленные опытом двух мировых войн» (там же); поэтому политика Соединенных Штатов, как и политика других великих держав в этом регионе, должна отличаться особой ответственностью.

В частности, политика США в Азии должна, по мнению автора, предполагать активное взаимодействие практически со всеми готовыми к этому странами, но в условиях отсутствия четко формализованных принципов такого взаимодействия. Следует признать, что Соединенные Штаты демонстрируют эффективное использование подобной стратегии; так, договор о взаимной безопасности между США и Японией, на протяжении более чем полувека являющийся важным элементом стабильности в Азии, не имеет никаких формальных механизмов исполнения (см. с. 115); США долгое время имели военные базы на Филиппинах в отсутствие формального соглашения с этой страной, что позволяло филиппинскому правительству, например, активно участвовать в Движении неприсоединения (см. с. 116); Соединенные Штаты позволяют себе выдвигать боевые корабли в Тайваньский пролив в ответ на демарши КНР несмотря на то, что они признают пекинское руководство законным правительством единого Китая, составной частью которого считается и Тайвань (см. сс. 160-161). Таким образом, задачей США было и остается присутствовать в азиатской политике и давать почувствовать это присутствие ази-

атским странам. Такой подход основывается на том, что баланс сил в Азии окончательно не сложился, а «в геополитическом плане для каждой крупной азиатской державы... проблема состоит не столько в том, чтобы завоевать соседей, сколько в том, как помешать соседям объединиться против нее» (с. 119).

Особое внимание уделяет автор двум обстоятельствам, принципиально важным для его анализа ситуации в Азии.

С одной стороны, это необходимость выступать в этом регионе, как и повсюду в мире, не только доминирующей геополитической силой, но и носителем американских ценностей, важнейшей из которых является приверженность соблюдению прав человека. Данный тезис звучит в книге предельно определенно и жестко. «Ни один серьезный диалог с азиатскими странами, – пишет Г.Киссинджер, – не может не затрагивать проблему прав человека. Даже самая “реалистичная” американская администрация должна преследовать подобные цели, причем не для того, чтобы раздражать [противоположную сторону], но в силу того, что такой подход отражает важнейшие нравственные ценности и устои Америки. Ни одна администрация, отказавшаяся учитывать этот фактор, не сможет рассчитывать на общественную поддержку... [Поэтому] ни одно азиатское государство, которое понимает американские интересы, не должно свысока относиться к этой проблеме» (с. 175). Автор подчеркивает, что внимание к проблемам прав человека было, есть и будет неотъемлемой частью американской политики; анализируя, в частности, обострение отношений с Китаем после подавления его властями народных выступлений на площади Тяньаньмынь, он указывает, что в этот момент «все остальные вопросы [американо-китайских отношений] отошли на второй план, уступив место обеспокоенности внутренними порядками Китая, поскольку разногласия, которые прежде считались обычными издержками отношений между великими державами, стали рассматриваться большей частью американского общества как продукт противостояния тоталитарному злу» (с. 151).

С другой стороны, американское присутствие в Азии не должно быть только латентным; поэтому непереоценима роль военного контингента, расположенного в Южной Корее, а следовательно, и корейской проблемы как таковой, коль скоро она вызвала размещение этих войск вдоль знаменитой 38-й параллели.



Автор последовательно подчеркивает, что появление американцев в Корее было обусловлено тем, что США и их союзники стремились предотвратить захват южной части полуострова северокорейскими коммунистами, действуя при этом на основании резолюций ООН (см. сс. 116-117, 131). Сегодня, когда «Северная Корея превратилась в карикатурное сталинистское государство, став, по-видимому, наиболее полицейским государством в мире» и «шантажирует Америку, Японию и Южную Корею [возможностью] распространения имеющихся у нее технологий создания ядерного оружия и ракет дальнего радиуса действия» (сс. 132, 133), Соединенные Штаты оказались в весьма щекотливом положении, так как, хотя у них «нет причин препятствовать воссоединению Кореи и есть веские основания его поддерживать,.. в данном случае для Америки на карту ставится гораздо больше, чем судьба Кореи, ибо будущее всей Азии во многом зависит от того, что случится с американскими вооруженными силами, расположенными вдоль 38-й параллели» (сс. 138-139). При этом, уверен Г.Киссинджер, «с уходом этих войск окажется неопределенным будущее американских баз в Японии, а если американские войска оставят всю эту часть Азии, на континенте в целом возникнет новая система безопасности и, более того, новая политическая ситуация» (с. 139).

Таким образом, политика США в Азии отличается некоторой двойственностью: стремясь укреплять ценности демократии, Соединенные Штаты вынуждены балансировать между интересами отдельных стран, порой предпочитая ориентироваться на сотрудничество с теми из них, которые никак не могут быть отнесены к категории демократических (см. с. 165); будучи привержены сохранению мира и стабильности в регионе, американцы тем не менее серьезно опасаются исчезновения наиболее опасного очага противостояния, помня о том, насколько ослабили их позиции в Европе после достижения, казалось бы, самой заветной цели – победы в «холодной войне». «Соединенные Штаты, – отмечает автор, – должны присутствовать [в Азии], но не создавать впечатления доминирования; им надлежит играть решающую роль в преодолении различных опасностей, не ставя себя в центр каждого возникающего конфликта» (с. 174). Тем не менее, подчеркнем еще раз, американская политика в Азии относительно легко прогнозируема и преследует вполне достижимые цели.

Иной оказывается ситуация на Ближнем Востоке, подробно анализу которой посвящена одна из самых пространных глав книги. Соединенные Штаты сталкиваются здесь с рядом актуальных проблем, большинство которых вряд ли может получить окончательное разрешение благодаря американским усилиям. Сложный и необычный характер ближневосточных конфликтов ярко проявляется в противостоянии Израиля и арабских стран. Г.Киссинджер подробно анализирует историю и перипетии конфликта (см. сс. 180-196); читатель найдет в книге исключительно ценные свидетельства непосредственного участника событий, значение которых для понимания различных аспектов арабо-израильского противостояния трудно переоценить. В самом начале своего анализа автор вполне четко заявляет о том «камне преткновения», который на протяжении более чем полувека лежит на пути к надежному урегулированию: «Наряду с обязательным рассмотрением территориальных и стратегических проблем, то есть вопросов, относящихся к области дипломатии, – пишет он, – арабо-израильский диалог должен затрагивать проблемы идеологии, религии и права – а это уже область теологии;.. [поэтому] главное препятствие к мирному завершению [переговоров] – [это] прямо противоположное понимание обеими сторонами конечной цели процесса. Израильским и американским руководителям мир в регионе представляется как такое нормальное состояние, когда снимаются взаимные претензии сторон, и их отношения обретают прочный правовой статус, – иными словами, в своих рассуждениях американцы и израильтяне опираются на понятия, характерные для либеральной демократии XX века. Арабы же, и в особенности палестинцы, рассматривают само появление Израиля как вторжение на “священную” арабскую землю. Они могут согласиться на территориальный компромисс просто за неимением иного выхода, но... будут видеть в этом вынужденную необходимость, сопряженную с решимостью дождаться момента вернуть утраченное» (сс. 179-180).

В такой ситуации, подчеркивает Г.Киссинджер, Соединенные Штаты должны, с одной стороны, не отказываться от своей роли мировой державы, чья военная и политическая мощь дает им возможность доминировать в регионе (наиболее важные мирные договоренности между израильтянами и палестинцами, напоминает автор, происходили тогда, когда обе стороны в наименьшей

мере сомневались в значимости американского потенциала и отсутствии иных сил, способных повлиять на развитие событий (см. сс. 196-197), и, с другой стороны, не пытаются достичь окончательного решения палестино-израильских проблем, поскольку такое невозможно на протяжении ближайших лет, а то и десятилетий (см. сс. 198-200). Это, однако, не означает, что США должны ослабить свои усилия; доктор Киссинджер подробно характеризует девять важнейших принципов, способных обеспечить взвешенность американской политики в регионе (см. сс. 199-204), не акцентируя, однако, внимания на ее перспективных целях.

Несколько более определенным выглядит положение в регионе Персидского залива. Задачи, которые ставит бывший государственный секретарь перед нынешними американскими политическими лидерами, совершенно прозрачны: коль скоро «на кон поставлены решающие элементы фундамента национальной безопасности... индустриально развитых демократических государств – в особенности Европы и Соединенных Штатов», то главной целью выступает «сохранение американского доминирования в регионе Залива» (сс. 206, 216). И хотя в этой части мира нет демократических государств, которые Соединенным Штатам следовало бы защищать, а перспективы ориентации на одну из крупных стран региона (Ирак или Иран) в противовес другой не представляются реалистичными, Америка, по мнению Г.Киссинджера, должна, с одной стороны, жестко пресекать всякие попытки Саддама Хусейна, уже проявившего себя в качестве главного врага мира и стабильности в регионе, восстановить свою военную мощь (см. сс. 209-216), и, с другой стороны, стремиться к налаживанию более активных контактов с Ираном, необходимость которых «не нужно доказывать... любому благоразумному американскому правительству» (с. 217). Задачи эти отражают курс США на укрепление стабильности в этой части мира, но решение любой из них не связано непосредственно с решением других.

Наконец, проблемы Африки практически выносятся автором за пределы традиционной геополитики, в первую очередь – по причине того, что после завершения «холодной войны» существенные американские интересы на континенте отсутствуют (см. с. 223). При этом источник африканских проблем Г.Киссинджер видит не столько в последствиях европейской колонизации, сколько в самом характере африканских обществ, разделенных

на племенные сообщества и потому не способных усвоить идеи демократии и представительного правления и больше тяготеющих к установлению режима личной власти, нежели к созданию системы, основанной на законе и праве (см. сс. 224, 226). Именно отсюда проистекают гражданские конфликты и междоусобные войны, характер которых по причинам лежащей в их основе племенной вражды граничит с геноцидом; поскольку же большинство конфликтов имеет этническую природу, «урегулирование проблем африканской безопасности... следует предоставить, в основном, самим африканским государствам» (с. 233). В то же время «в Африке самый низкий в мире экономический рост, и она далеко отстает в модернизации; гражданские межэтнические войны рвут на части огромные регионы; пышным цветом расцветает коррупция... [поэтому] невозможно говорить о мире, где все взаимозависимо, о мире, основанном на безопасности и справедливости, и в то же время оставлять без внимания проблемы африканского континента» (с. 222). Это становится основанием гуманитарной помощи Африке, ограниченных мер экономической поддержки и иных усилий, в число которых, однако, ни в коем случае не должны входить попытки проведения долгосрочных миротворческих миссий, делающих США или их союзников одной из сторон затяжных и непредсказуемых конфликтов на континенте (см. сс. 230-231).

Таковы, в общих чертах, проблемы, с которыми, по мнению патриарха американской дипломатии, сталкиваются сегодня Соединенные Штаты в различных регионах мира. Их анализ, как мы отметили в самом начале, представляется крайне своевременным и актуальным; на наш взгляд, автор совершенно справедливо подчеркивает, что современный мир разнороден; играющие в нем заметную роль страны и альянсы, политические партии и движения руководствуются различными, а порой даже несопоставимыми ценностями; выработка всеобъемлющих принципов подхода к международной политике сегодня едва ли возможна. Поэтому «американская внешняя политика, вечно ищущая единую формулу на все случаи жизни, еще только стоит перед необходимостью выработать, с присущей ей идеологической искусностью, долгосрочную стратегию, отвечающую [этой новой ситуации]» (с. 12). В то же время в мире возникают проблемы, имеющие глобальный характер и затрагивающие не один определенный реги-

он, а весь западный мир или всю цивилизацию в целом. К ним можно отнести формирование новой системы международного права и становление глобальных финансовой и экономической систем. Эта сфера требует осмысления не столько двусторонних, сколько многосторонних отношений и предполагает анализ сложной системы интересов корпораций и политических институтов.

По мнению Г.Киссинджера, «изменение сущности международных отношений ярче всего проявилось во всеобщей убежденности, что некоторые универсальные принципы обречены на то, чтобы их проводили в жизнь силой – либо с помощью сил ООН, либо – в отдельных случаях – групп государств, например, стран НАТО» (с. 262), и это означает отказ от принципа суверенитета отдельных государств, заложенного Вестфальским мирным договором 1648 года. Если раньше внутренние проблемы тех или иных государств были сферой компетенции права, а проблемы международных отношений – сферой компетенции политики, то сегодня все более укрепляется впечатление, что сфера права стремится поглотить сферу политики; при этом такая тенденция обусловлена прежде всего нарастающей обеспокоенностью «гражданскими войнами, этническими конфликтами и всем [тем], что сегодня входит в понятие “нарушение прав человека”» (с. 265). В данном случае автор пытается обойти сразу несколько противоречий.

С одной стороны, он провозглашает, что борьба за соблюдение прав человека была, есть и будет краеугольным камнем американской внешней политики. В этом контексте «новая доктрина вмешательства с гуманитарными целями лишней раз свидетельствует, что гуманистические убеждения – это неотъемлемая часть национальной американской традиции, и ради защиты их во всем мире американцы готовы рисковать как средствами, так и, в отдельных случаях, жизнью» (с. 284). В то же время оказывается, такое вмешательство не должно переходить определенного предела: «Все четыре случая [американского] военного вмешательства [в 90-е годы] имели общие черты: они не соответствовали традиционной американской концепции национальных интересов – в том смысле, что исход этих акций никак не касался американской безопасности» (с. 286), – и, таким образом, борьба за права человека может в тех или иных случаях служить оправданием внешнеполитических акций США, а не действительной (или, во всяком случае, не единственной) их целью. Чтобы несколько смяг-

читать эту коллизию, автор обращается к истории становления американской внешнеполитической доктрины (см. сс. 265-281), прослеживает ее эволюцию с начала XIX до конца XX века и делает вывод, что политика вмешательства должна учитывать политические реалии, и, следовательно, в конечном счете не может базироваться на каком-то единственном универсальном принципе: «Доктрина вмешательства, носящая как всеобщий, так и более ограниченный характер, может получить поддержку только в том случае, если общественность убеждена, что отстаиваемые цели стоят ... жертв» (с. 290). Более того; он признает, что в ряде случаев никакие американские усилия, равно как и усилия мирового сообщества, не способны привести к торжеству западных ценностей в регионах, где таковые воспринимаются как заведомо чуждые, или способствовать достижению целей, кажущихся западным союзникам благородными, но категорически отвергаемых местным населением (см. сс. 298-302). Таким образом, сегодня США сталкиваются с «дихотомией между силой и моралью, не характерной для ранних этапов американской истории» (с. 306), и эта проблема представляется пока весьма далекой от своего разрешения.

С другой стороны, существует проблема ограничения суверенитета государств в связи с формированием новой системы международного права. Особую актуальность она приобрела после подписания в Риме в 1998 году соглашения о создании Международного уголовного суда и организации Трибунала по военным преступлениям в бывшей Югославии. Таким образом, возникли прецеденты того, что независимые судьи смогли предъявлять обвинения гражданам любых государств, требовать их экстрадиции и выносить судебные решения по их делам. Доктор Киссинджер решительно выступает против подобной практики, полагая, что она обладает множеством недостатков, делающих ее в первую очередь инструментом политической борьбы, а также (и это главное!) реально ущемляет государственный суверенитет Соединенных Штатов (см. сс. 313-317). При этом он выдвигает целый ряд аргументов, которые трудно признать безупречными. Например, он пишет, что «Нюрнбергские процессы 1945-1946 годов, Всеобщая декларация прав человека 1948 года, конвенции по геноциду 1948 года и конвенция о запрещении пыток 1988 года, [а также] Заключительный акт Конференции по безопасности и сотруд-

ничеству в Европе, подписанный в Хельсинки в 1975 году.. не воспринимались как стремление создать “всемирную правоохранительную систему”» (с. 309); вместе с тем он признает, что они были прообразом многих нынешних правовых институтов, как признает он и то, что «Заключительный акт превратился в один из своеобразных видов оружия, с помощью которого коммунистические режимы были объявлены вне закона и в итоге свергнуты» (там же), предполагая тем самым возможность (и даже необходимость) юридически обоснованного вмешательства мирового сообщества в дела других государств. Мы считаем, что в любых международных отношениях может быть найден политический подтекст, однако борьба с насилием и экономическими преступлениями должна быть названа сегодня приоритетной целью по отношению к поддержанию прежней системы государственных суверенитетов.

Проблемы глобальной юрисдикции актуализируются отчасти формированием всемирной экономической системы, что нередко описывается термином «глобализация». Неудивительно, что данной теме Г.Киссинджер также уделил значительное внимание в своей книге. Характеризуя этот процесс, автор уверенно пишет, что он «подрывает роль национального государства как единственного определяющего благосостояние общества фактора», причем в этом случае ни один из аспектов проблемы суверенитета его никак не беспокоит. Не потому ли, что «главным фактором глобализации являются Соединенные Штаты, [и] они же больше других выигрывают от сил, выпущенных ими на волю» (с. 235)? Но в таком случае резко обесцениваются все прежние рассуждения автора о юридических и политических аспектах суверенитета.

К сожалению, тема глобализации несколько поверхностно представлена в книге. Описание общей картины глобализации (см. с. 236) автор свел, по существу, к характеристике самых очевидных ее черт. В данном случае, как ни странно, тонкий знаток истории не счел нужным развернуть исторические сопоставления нынешнего периода, например, с рубежом XIX и XX веков, когда по ряду критериев глобализация была гораздо более впечатляющей, нежели сегодня<sup>6</sup>. Тем не менее доктор Киссинджер ставит

---

<sup>6</sup> См., например: O'Rourke, K.H. and Williamson, J.G. *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge (Ma.), London: MIT Press, 1999.

вполне актуальные проблемы, в первую очередь связанные с необходимостью регулирования глобализации, обусловленной опасением, что «глобализация, наиболее эффективный движитель экономического роста, какой только знал мир, падет жертвой политической борьбы, раскалывающей те развивающиеся государства, которые наиболее нуждаются в приносимых ею выгодах» (с. 243). Возникает, впрочем, вопрос, на который читатель не найдет в книге ответа: почему в этом тезисе акцент поставлен внимание именно на проблемах развивающихся стран? Ведь несколько выше автор вполне авторитетно утверждал, что «глобализация рассматривает мир как единый рынок, в котором процветают наиболее эффективные и конкурентоспособные» (с. 242). Столь непоследовательный анализ проблем, связанных с современным этапом глобализации, мы объясняем именно недостаточной глубиной исследования этого важнейшего аспекта международной жизни. Поэтому, на наш взгляд, и предлагаемые автором рецепты решения таких проблем лишены необходимой универсальности. Например, говоря о проблемах, с которыми столкнулись в 1997 году азиатские экономики, Г.Киссинджер пишет: «Малые и средние страны оказываются беззащитными перед функционированием глобальной финансовой системы... описанные выше кризисы представляют собой наказание, которым всемирный рынок отвечает на неразумные займы; отражают присущий рынку способ восстановления равновесия предложения и спроса» (с. 248); в то же время он признает, что «к 90-м годам изменилась природа кредиторов... корпорации прибегли к прямым инвестициям; фонды начали вкладывать деньги в акции и облигации» (с. 245). Но существует глубокое различие между кредитами, вызывающими четкие обязательства заемщиков, и инвестициями, например, в акции, никаких гарантий не предполагающими. Потери, вызываемые снижением стоимости акций или разорением компаний, в которые были инвестированы средства, не создают проблемы, аналогичной неспособности правительств и корпораций обслуживать свои обязательства. Поэтому, соглашаясь, что «одной из ключевых проблем в период финансового кризиса становится распределение его бремени между кредиторами и заемщиками» (с. 251), вряд ли стоит сокрушаться, что «международная финансовая система... наказывает нерасчетливых заемщиков куда более жестоко, чем ошибшихся кредиторов» (с. 248). Напротив, сегодня как никогда ост-



ро стоит вопрос об ответственности заемщиков, вне зависимости от того, являются ли они суверенными государствами или корпорациями и относятся ли они к «третьему» или «первому» миру.

Конечно, неудивительно, что обращаясь к теме глобализации, доктор Киссинджер и здесь отдает приоритет политическим проблемам, на этот раз перед экономическими. Но насыщенность современной глобализации экономическим содержанием столь велика, а ее политические рамки столь условны, что тот, кто отодвигает хозяйственные аспекты глобализации на второй (или более глубокий) план, рискует прийти к неубедительным выводам. Возмущение в государствах периферии способно подорвать их собственную решимость, а также желание других стран идти вперед по пути глобализации, полагает автор. Однако, развивая эту мысль, он слишком односторонне анализирует конкретный опыт отдельных стран и в то же время априорно считает нынешний вариант глобализации оптимальным – скорее всего лишь потому, что в его формировании решающую роль сыграли Соединенные Штаты. Так, например, Г.Киссинджер осуждает российское руководство за то, что «Россия «вытянула» из МВФ целую серию займов» (с. 253), но предпочитает не вспоминать, как правительства Таиланда и Южной Кореи дезинформировали миссии МВФ о состоянии своих валютных резервов осенью 1997 года<sup>7</sup>. Он обходит стороной вопросы европейского отношения к глобализации «по-американски», не принимает во внимание различия в динамике глобализационных процессов на Западе (в частности, на примере отношений между США и Европейским Союзом, США и Канадой или внутри самого Европейского Союза), и в мире в целом. Вслед за философствующими финансистами<sup>8</sup> Г.Киссинджер считает, что развитые страны должны выступить инициаторами создания новой международной финансовой архитектуры (см. сс. 260-261), однако не считает нужным проанализировать, как это может быть воспринято в развивающемся мире – не в качестве ли новой формы проявления западного гегемонизма? На наш взгляд, задача развитых стран состоит сегодня не столько в

---

<sup>7</sup> Подробнее см.: Иноземцев, В.Л. *Пределы «догоняющего» развития*, Москва: Экономика, 2000, с. 176 и сл.

<sup>8</sup> См., например: Soros, G. *The Crisis of Global Capitalism [Open Society Endangered]*, London: Little, Brown and Company, 1998, pp. 175-194; Soros, G. *George Soros on Globalization*, Oxford: Public Affairs, 2002, pp. 109-148, и др.

том, чтобы «сохранить и умножить те исключительные достижения, которые породили глобализацию» (с. 261), сколько в том, чтобы осмыслить возможность использования этих достижений за пределами породивших их стран и определить оптимальные темпы их привнесения в остальной мир.

Итак, нужна ли Америке внешняя политика? На этот по сути своей риторический вопрос можно ответить только утвердительно. Однако принципы и содержание этой политики должны ныне существенно измениться. Доктор Киссинджер резко возражает против того, чтобы внешняя политика США строилась на тех же принципах, что и внутренняя; он боится «искушения сделать внутренние американские установки целями внешней политики США» (с. 283). Но разве не эту задачу он решает в своей работе, пусть в искусно завуалированной и весьма тонкой форме? Разве не пытается он убедить читателя в желательности и необходимости распространить на международную политику те универсалистские нормы, которые Соединенные Штаты применяют в собственной стране? Да, внутренняя политика может в большей степени определяться экономическими соображениями, в то время как во внешней их роль не столь велика. Однако автору не удалось, на наш взгляд, доказать, что внешняя политика может выйти за пределы системы ценностей и шаблонов мировосприятия, доминирующих в сознании политического класса проводящей ее страны. И если это не удалось столь умудренному автору, как Г.Киссинджер, вряд ли такая «теорема» вообще имеет доказательства.

Америке нужна внешняя политика, и эта внешняя политика должна определяться в первую очередь теми основополагающими принципами свободы и равенства, на которых зиждется историческая идентичность Соединенных Штатов. Ведь именно жажда свободы и равенства привела в свое время к свержению британской гегемонии, и десятилетие войны за независимость и беспрецедентного политического хаоса, предшествовавшее принятию Конституции и образованию Соединенных Штатов Америки, не считается американцами излишней платой за торжество этих принципов. С такой точки зрения, ничто в большей мире не угрожает сложившемуся мировому порядку и стабильности американского общества, чем гегемонизм США в мировой политике, который может вызывать к жизни непредсказуемые антиамериканские проявления, способные показаться оправданными нео-

жиданно широкой коалиции разнородных стран и регионов. Соединенные Штаты должны признать, что их система ценностей не сможет завоевать мир, если она сегодня не способна найти безоговорочной поддержки ни в Европе, где она зародилась и вызрела, ни в Латинской Америке, где ее пытаются освоить на протяжении вот уже многих десятилетий.

Книга доктора Киссинджера чрезвычайно интересна и поучительна тем, что в ней, пусть и в неявном виде, представлена констатация того важнейшего факта, что в современной цивилизации сосуществуют два мира: один, называемый автором «миром демократий», и другой, весьма разнородный мир, отношения с которым должны строиться на основе иных принципов. Важнейшей проблемой Соединенных Штатов является, с этой точки зрения, их неспособность найти общий язык именно с «миром демократий», хотя, казалось бы, здесь вообще не должно возникать особых сложностей. Критерии рациональности внешней политики в XXI веке будут серьезно отличаться от критериев века XX-го. В самом деле, если сегодня действительно существуют два мира, то следовало бы признать, что та или иная страна относится к тому из них, в прогнозе своих отношений с которым она больше уверена. Однако, перевернув последнюю страницу книги Г.Киссинджера, мы обнаруживаем, что труднее всего автору даются более или менее определенные выводы о перспективах отношений США с Европой и Латинской Америкой. В любой части книги – посвящена ли она проблемам Латинской Америки или Азии, конфликтам вокруг Кореи или Палестины – мы находим многочисленные критические замечания автора в адрес политики европейских стран. И оказывается, что даже такой опытный дипломат, тонкий знаток современной истории и глубокий социальный мыслитель, как Г.Киссинджер, едва ли не единственным средством, которым располагают США для противодействия европейской политике, находит все более резкие реакции на действия европейских стран или Европейского Союза в целом. Разумеется, такие реакции возможны, однако они неизбежно приведут к тому, что американское лидерство будет рассматриваться как гегемония уже не в некоторых частях мира, а повсеместно.

Между тем именно такое развитие событий следовало бы признать исключительно опасным. Мир вступает в такой период своей политической эволюции, когда *представления о роли той или иной*

страны оказываются в ряде случаев важнее ее реальной роли. На наш взгляд, Соединенные Штаты способны достичь полномасштабного мирового доминирования, не противопоставляя себя остальному миру, а демонстрируя понимание его проблем, сопереживание его трудностям и близость как к своим старым, так и к новым союзникам. Американский опыт 90-х годов нуждается в глубоком осмыслении, и оно еще впереди. Однако совершенно очевидно, что за это десятилетие Америка, даже проводившая, по мнению доктора Киссинджера, ошибочную и неструктурированную внешнюю политику, не стала слабее ни экономически, впервые за многие годы сбалансировав бюджет и сохраняя высокие темпы роста беспрецедентно долгое в послевоенной истории время, ни политически, укрепив взаимопонимание с Европой, улучшив отношения с Россией и Китаем и проведя операцию НАТО в Косово. Напротив, всего лишь неполных полутора лет правления новой администрации оказалось достаточно для резкого обострения отношений с ЕС, исчезновения бюджетного дефицита и быстрого роста антиамериканских настроений повсюду в мире, причем в условиях, когда Соединенные Штаты впервые после Второй мировой войны оказались жертвой агрессии. В отличие от автора книги, считающего, что США выступают главным бенефициаром последствий глобализации, получая большую часть открываемых ею возможностей, мы полагаем, что нынешнему американскому руководству следует задуматься о том, не слишком ли велика цена, которую платят Соединенные Штаты за свои уникальные позиции в мире, адекватна ли она тем результатам, которых они при этом добиваются, равно как и задать самому себе крамольный вопрос, действительно ли из всех существующих в мире моделей общественного развития американская является оптимальной. Оба эти вопроса не были бы актуальны в том случае, если бы у США не существовало равного им соперника; они были неуместными во времена «холодной войны», когда Америка выполняла неопределимую историческую миссию, защищая ценности западного либерального строя. Но сегодня, когда Европейский Союз становится равной США силой, эти вопросы перестают быть праздными и переходят в разряд наиболее острых и злободневных, а пресловутое незнание телефонного номера, по которому можно связаться «с Европой», оказывается индикатором скорее некомпетентности, чем превосходства.

Книга доктора Киссинджера, подчеркнем это еще раз, важна и своевременна. Она четко отражает сдвиги во внешнеполитическом курсе Соединенных Штатов, представляя взгляды вернувшейся к власти политической элиты. Постановка острых вопросов и пересмотр многих элементов клинтоновской внешней политики может действительно оказаться актуальным и необходимым. В конце концов, демократическая смена либеральных периодов истории США консервативными отражает не недостатки политической системы, а ее достоинства. Проблема, однако, заключается в том, что если и следует возвращаться к традиционной внешней политике, то скорее к ее духу, чем к ее формам. Надо не реставрировать старое, а искать и создавать новое. Величие Америки в восприятии ее граждан всегда базировалось на естественно складывавшемся в американском обществе духе сплоченности и солидарности. Нередко доводится слышать об иллюзорном характере этого духа, о том, что он искусственным образом поддерживается средствами внутренней политики; это не имеет значения, пока на данной основе достигаются впечатляющие результаты. Это же можно утверждать, говоря о величии Америки на международной арене. Обеспечение сплоченности и солидарности мира демократий является сегодня наиболее важной задачей, особенно на фоне той сегментированности современной цивилизации, которая столь ясно и убедительно представлена в книге доктора Киссинджера. И если Соединенные Штаты окажутся неспособными справиться с этой задачей, то, как подчеркивает и сам автор, «очевидно проявляющееся намерение доминировать постепенно объединит мир против США и заставит их ограничить [свои претензии], что в конечном итоге приведет их к изоляции и истощению» (с. 325). Насколько вероятен такой вариант развития событий? Автор полагает, что «американское превосходство – это факт, очевидный в ближайшей и почти неоспоримый в среднесрочной перспективе» (с. 326). Способно ли это успокоить сомневающихся в надежности американского лидерства? Может быть... Но если автор столь часто обращается к истории и столь умело находит в ней поучительные уроки, было бы правильнее не делать из этого подхода исключений.

*Владислав Иноземцев*  
*Июнь 2002 года*

**Нужна ли Америке  
внешняя политика?**



*Посвящается моим детям Элизабет и Дэвиду  
и моей невестке Александре Рокуэл*



# СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ

Никто не сделал больше для того, чтобы эта книга стала возможной, чем моя жена Нэнси. На протяжении десятилетий она оказывала мне эмоциональную и интеллектуальную поддержку, и ее пронизательные редакторские замечания – это лишь малая часть ее вклада [в данное предприятие].

Мне повезло с моими друзьями и соратниками, с некоторыми из них я годами трудился на государственной службе; они позволяли мне обращаться к ним с просьбами о совете, редактуре, исследованиях и общих замечаниях. Я никогда не смогу выразить им всю свою благодарность за то, что они сделали для меня за все эти годы и за время, когда я писал эту книгу.

Питер Родмен, мой подопечный в Гарварде, мой друг и советник на протяжении всей моей жизни, прочел, отрецензировал и помог редактировать всю рукопись. Я благодарен ему за его понимание и критические замечания.

То же самое относится к Джерри Бремеру, еще одному давнему коллеге, чьи содержательные советы и редакторские замечания отточили мой способ мышления.

Уильям Роджерс просветил меня относительно главы, касающейся Латинской Америки, а также по правовым аспектам идеи всемирной юрисдикции.

Со Стивом Гробардом, профессором Браунского университета и бывшим редактором *Daedalus*, мы вместе окончили университет и дружим с тех пор. Он прочитал рукопись и прокомментировал ее, предложил новые подходы в исследовании и тем сильно улучшил книгу.

Неоценимую помощь в исследованиях мне оказали также: Алан Стока – по проблемам Латинской Америки и глобализации; Джон Ванден Хойвел – по проблемам Европы и по философским проблемам американской внешней политики; Джон Болтон – по Международному уголовному суду; Крис Леннон – по вопросам прав человека; Питер Мандэвиль, который проверял фактический материал, проводил необходимые изыскания и редактировал некоторые разделы; Розмари Нехусс, которая оказала мне бесценную помощь, подбирая и аннотируя фоновые данные.

Джон Липски и Феликс Рохатин сделали очень проницательные замечания по главе о глобализации.

Джина Голдхаммер, с ее безупречным чувством юмора, несколько раз прошлась по всей рукописи зорким редакторским взглядом.

Ни у кого еще не было более преданного штата сотрудников, чем группа, которую мне посчастливилось собрать. Они были ограничены очень жесткими сроками, которые стали еще жестче, когда я заболел и не мог писать, но они работали без устали, часто засиживаясь за полночь.

Джоди Иобст Уильямс умело расшифровывала мой почерк, напечатала несколько черновых вариантов и по ходу дела сделала несколько исключительно ценных редакторских поправок.

Тереза Симино Амантеа руководила всем процессом, следила за своевременным появлением материалов исследования и комментариев, приведением их в порядок, контролем за тем, чтобы все даты, оговоренные издателем, были выдержаны, а рукопись подготовлена должным образом. Все это она делала с большим мастерством и энтузиазмом.

Джессика Инкао и ее помощники, которым приходилось следить за нормальной работой моего офиса, пока их коллеги работали над книгой, великолепно справлялись со своим делом.

Это третья книга, которую я публикую в издательстве Simon & Schuster, и моя признательность к ним за их поддержку, за любезность их персонала продолжает расти. Майкл Корда – мой друг и советчик, помимо того что он вниматель-

ный редактор и психолог, хоть и без лицензии. Ребекка Хед и Кэрол Боуи из его офиса всегда были готовы приободрить и оказать помощь. Джон Кокс умело помогал редактированию. Фред Чейс, как всегда, тщательно и внимательно готовил рукопись к перепечатке. Сидни Воль Коэн кропотливо и терпеливо составлял индекс.

Неугомонная Джипси да Сильва, которой помогала Изольда Сауэр, с неизменным энтузиазмом и бесконечным терпением умело координировала все виды подготовки рукописи к перепечатке в издательстве Simon & Schuster.

Каролина Хэррис, отвечавшая за внутренний дизайн, и Джордж Турьянский, управляющий производством, также заслуживают моей глубокой признательности.

Только я один несу ответственность за недостатки этой книги.

Я посвятил эту книгу моим детям, Элизабет и Дэвиду, а также моей невестке Александре Роквелл, с которыми я нахожусь в очень тесных дружеских отношениях и гордиться которыми у меня есть все основания.

## **Америка на вершине: империя или лидер?**

На заре нового тысячелетия Америка вкушает плоды своего могущества, превосходящего мощь величайших империй прошлого. От военной сферы до бизнеса, от науки до технологий, от высшего образования до массовой культуры, Америка господствует в мире в беспрецедентных масштабах. В последнее десятилетие XX века доминирующее положение Америки сделало ее незаменимой в деле обеспечения международной стабильности. Соединенные Штаты выполняли роль посредника в самых горячих точках, а на Ближнем Востоке они в буквальном смысле стали участником процесса мирного урегулирования. Страна настолько втянулась в эту роль, что почти автоматически стала назначать себя посредником, иногда даже там, где заинтересованные стороны ее об этом не просили – например, в конфликте между Индией и Пакистаном по поводу Кашмира в июле 1999 года. Соединенные Штаты стали считать себя как источником, так и гарантом сохранения демократических институтов во всем мире, все чаще видя себя в роли судьи, определяющего, насколько демократичны выборы в других странах, и применяли экономические санкции или прибегали к иным средствам давления, если им казалось, что эти выборы недостаточно демократичны.

В результате американские войска разбросаны по всему миру, от равнин Северной Европы до рубежей противостояния в Восточной Азии. Американское вмешательство во имя сохранения мира повсюду оборачивается постоянным военным присутствием. На Балканах Соединенные Штаты выпол-

няют, по сути, ту же функцию, которую ранее выполняли Австро-Венгерская и Османская империи, когда они создали протектораты, разъединившие две воюющие этнические группы. США доминируют в международной финансовой системе, являются крупнейшим источником инвестиционного капитала, наиболее привлекательным прибежищем для инвесторов, а также самым крупным рынком для иностранных экспортеров. Во всем мире американская поп-культура задает вкусовые стандарты, хотя время от времени это и вызывает негодование то в одной, то в другой стране.

90-е годы оставили нам парадоксальное наследие. С одной стороны, Соединенные Штаты достаточно сильны, чтобы настаивать на своей позиции и проводить ее в жизнь, невзирая на обвинения в стремлении к мировому господству. В то же время в рецептах, которые США прописывают миру, нередко прослеживаются или их внутренние проблемы, или сентенции времен «холодной войны». В результате доминирующее положение страны сочетается с реальной возможностью оказаться в стороне от многих тенденций, влияющих на мировой порядок и, в конечном счете, преобразующих его. В мире наблюдается странная смесь уважения к Америке, покорности ее воле и, время от времени, раздражения тем, что она предписывает [другим], непонимания ее долгосрочных целей.

Любопытно, что сам народ Америки нередко испытывает к американскому превосходству глубокое безразличие. Насколько можно судить по двум важным барометрам – средствам массовой информации и ощущениям конгрессменов – интерес американцев к внешней политике сегодня находится на низшей из возможных отметок<sup>1</sup>. Поэтому благоразумные политики предпочитают избегать внешнеполитических дискуссий и считать мировое лидерство скорее фактором, формирующим мироощущение американцев, чем их требованием более серьезно относиться к стоящим перед США проблемам. Последние президентские выборы были третьими по счету, в ходе которых внешняя политика оказалась за рамками серьезных дискуссий. Американское превосходство, особенно в 90-е годы, в меньшей степени покоилось на стратегических замыслах и в большей – на тактических решени-

ях, призванных удовлетворить избирателей, хотя в экономической сфере оно обеспечивалось технологическими успехами и обусловленным ими ростом производительности. Все это порождало искушение действовать так, как если бы Соединенным Штатам вовсе не нужна была долгосрочная внешняя политика и они могли ограничиваться лишь реакцией на отдельные вызовы по мере их возникновения.

Находясь в апогее своего могущества, Соединенные Штаты оказались в двусмысленной ситуации. Перед лицом, быть может, самых глубоких и всеобъемлющих потрясений, с какими когда-либо сталкивался мир, они не в состоянии предложить идеи, адекватные возникающей новой реальности. Победа в «холодной войне» искушала самодовольством; удовлетворенность сложившимся *status quo* побуждала проецировать на будущее текущую политику; впечатляющие экономические успехи давали политическим лидерам соблазн смешивать стратегическое мышление с экономическим, понижая чувствительность к политическому, культурному и духовному воздействию глубоких трансформаций, вызываемых американским технологическим прогрессом.

Совпавшее по времени с окончанием «холодной войны», это сочетание самодовольства и процветания породило ощущение особой «американской миссии», выразившееся в двойном мифе. *В стане левых* многие увидели в Соединенных Штатах главного арбитра по внутривнутриполитическим вопросам во всем мире. Приверженцы этого взгляда стали действовать так, как если бы у Америки всегда имелось в наличии правильное демократическое решение, пригодное для любого общества, независимо от его культурных или исторических особенностей. Для них внешняя политика стала аналогом политики социальной. Они преуменьшают значение победы в «холодной войне», поскольку считают, что историческое развитие и неизбежное движение к демократии сами по себе привели бы к распаду коммунистической системы. *Среди правых* некоторые полагают, будто крах Советского Союза произошел в значительной мере автоматически – в результате решительных изменений американской риторики (вспомним «империю зла»), а не вследствие полувековых усилий девяти последних адми-

нистраций. И на основании такого рода умозаключений они считают, будто решение всех сложных мировых проблем лежит в признании гегемонии США и беззастенчивом утверждении американского всемогущества. Каждый из этих взглядов затрудняет детальную разработку долгосрочного подхода к проблемам меняющегося на наших глазах мира. Подобное противоречие в [подходах к выработке] внешней политики приводит к тому, что кто-то предлагает заняться благородной миссионерской деятельностью, а кто-то считает самоценным [дальнейшее] аккумулятивное накопление мощи. Споры фокусируются на том, ценности или интересы, идеализм или реализм должны определять американскую внешнюю политику. Правильное же решение состоит в том, чтобы [гармонично] соединить то и другое; ни один серьезный американский специалист по внешней политике не может отвлечься от традиций исключительности, в которых сформировалась американская демократия. Но он не может также игнорировать обстоятельства, в которых эта исключительность себя проявляет.

### Изменяющаяся международная обстановка

Чтобы разобраться в современной ситуации, американцам необходимо для начала признать, что постоянное возникновение поводов для беспокойства – это не временные перемены в благополучном *status quo*. Они свидетельствуют о неизбежной трансформации мирового порядка ввиду изменений во внутреннем устройстве многих ведущих государств, демократизации политической жизни, глобализации экономики и распространения новейших систем коммуникаций. По определению, в государстве воплощена некая идея справедливости, которая узаконивает его внутреннее устройство с соответствующими силовыми структурами, что определяет его возможность исполнять свои минимальные функции – защищать население от внешних угроз и внутренних пертурбаций. Когда все эти элементы изменяются одновременно – включая сами представления о том, что считать внешней угрозой, – период турбулентности становится неизбежным.

Сам термин «международные отношения» возник сравнительно недавно, коль скоро он подразумевает, что в основе этих отношений лежит понятие национального государства. Это понятие возникло в Европе только в конце XVIII века и получило всемирное распространение главным образом благодаря европейскому колониализму. В средневековой Европе обязательства носили личный и традиционный характер и не основывались ни на языковой, ни на культурной общности людей: подданный и правитель не были разделены государственным бюрократическим аппаратом. Накладываемые на правительство ограничения диктовались обычаями, а не конституциями, а также католической церковью, которая сохраняла свою автономность и таким образом, совершенно того не желая, закладывала основы плюрализма и демократических ограничений государственной власти, оформившихся лишь столетия спустя.

В XVI и XVII веках подобная система распалась под влиянием Реформации, разрушившей единство церкви, и книгопечатания, сделавшего все увеличивающийся религиозный раскол широко известным. Последующие потрясения вылились в Тридцатилетнюю войну, когда во имя идеологической – в то время религиозной – ортодоксии было уничтожено до 30 процентов населения стран Центральной Европы.

Из этой бойни выросла современная государственная система, основные принципы которой, и по сей день поддерживающиеся в международных отношениях, были определены Вестфальским [мирным] договором 1648 года. Основой Вестфальского договора явилась доктрина суверенитета, согласно которой внутренние дела и институты одного государства не могут входить в сферу влияния других государств.

В этих принципах нашла воплощение убежденность в том, что местные властители менее деспотичны, чем кочующие иностранные армии, склонные поддерживать [политические] перевороты. В то же время эти принципы проистекали из идеи равновесия сил, призванной обуздать агрессивные намерения, предотвратить доминирование одной нации над другой и ограничить войны относительно небольшими территориями. На протяжении более чем двухсот лет – до Пер-



вой мировой войны – система международных отношений, сложившаяся в те времена, достигала своих целей (за исключением идеологического конфликта наполеоновских времен, когда принцип невмешательства был забыт на двадцать лет). Сегодня каждый из составляющих ее принципов подвергается нападкам, причем забывается, что все они были призваны ограничивать, а никак не расширять силовой произвол.

Сегодня вестфальский порядок переживает системный кризис. Его принципы оспариваются, хотя приемлемую альтернативу еще предстоит отыскать. Не только Соединенные Штаты, но и многие европейские государства отвергают принцип невмешательства во внутренние дела других стран в пользу идей гуманитарной интервенции или вмешательства на основе следования всемирной юрисдикции. В сентябре 2000 года на саммите ООН, посвященном наступлению нового тысячелетия, этот подход был одобрен и поддержан многими другими государствами. В 90-е годы Соединенные Штаты по гуманитарным соображениям предприняли четыре военные операции – в Сомали, на Гаити, в Боснии и Косово; другие страны возглавили такие операции еще в двух местах – в Восточном Тиморе (Австралия) и в Сьерра-Леоне (Великобритания). Все эти интервенции, кроме интервенции в Косово, были санкционированы ООН.

В то же время претерпевает метаморфозы и господствовавшее прежде представление о национальном государстве. В соответствии с общепринятым подходом, каждое государство называет себя нацией, но не все из них являются такими, если исходить из принятого в XIX веке определения нации как языковой и культурной общности. Из «великих держав» на пороге нового тысячелетия только демократические государства Европы и Япония соответствуют этому определению. Китай и Россия имеют национальную и культурную сердцевину, но с многочисленными этническими добавками. Соединенные Штаты все настойчивее связывают свою национальную идентичность с мультиэтничностью. В остальном мире преобладают государства со смешанным этническим составом, и целостности многих из них угрожает опасность со стороны населяющих их меньшинств, требующих автоно-

мии или независимости на основе теорий XIX и XX веков, провозглашающих идеи национализма и самоопределения. Даже в Европе падение рождаемости и рост иммиграции создают опасность мультиэтничности.

Исторически сложившиеся национальные государства, которые осознают, что их размеры не позволяют им играть определяющую роль в глобальном мире, стремятся объединиться в более крупные структуры. Наиболее яркий пример такой политики являет собой Европейский Союз. Но и в Западном полушарии возникают подобные транснациональные группировки, такие как Северо-Американское соглашение о свободной торговле (NAFTA) и Mercosur в Южной Америке, или Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (ASEAN) в Азии. Под эгидой Китая и Японии идея о создании элементов зоны свободной торговли возникла и в Азии.

Каждое из этих новых образований, определяя свою идентичность, побуждается – иногда подсознательно, но чаще осознанно – желанием противопоставить себя государствам, доминирующим в данном регионе. Для ASEAN конкурентами служат Китай и Япония (а впоследствии, возможно, Индия). Для Европейского Союза и Mercosur'a – это Соединенные Штаты, порождающие новых соперников по мере того как они одолевают прежних.

В прошлые столетия даже не столь значительные преобразования приводили к масштабным войнам; войны, разумеется, случаются и в нынешней международной системе, однако они никогда не вовлекают великие державы в конфликт друг с другом. Ядерный век изменил как значение, так и роль силы – во всяком случае в той мере, в какой это касается взаимоотношений между ведущими державами. До его начала войны чаще всего вспыхивали из-за территориальных споров или доступа к ресурсам; победы добивались во имя усиления могущества и влияния своего государства. В наше время территориальный фактор как элемент государственного могущества утратил свою прежнюю значимость; технологический прогресс может гораздо сильнее укрепить мощь той или иной страны, чем любые территориальные приобретения. Сингапур, у которого нет практически никаких ресурсов, за исклю-

чением интеллектуального потенциала населения и его лидеров, обладает куда большим доходом в расчете на душу населения, чем намного более крупные и щедро одаренные ресурсами страны. При этом он частично использует свое богатство для создания – по крайней мере в местном масштабе – впечатляющих вооруженных сил, призванных остудить пыл алчных соседей. В сходном положении находится и Израиль.

Обладание ядерным оружием снизило вероятность войн между ядерными державами – впрочем, это утверждение вряд ли останется верным, если продолжится расползание этого оружия среди стран с иными представлениями о ценности человеческой жизни или еще не знакомых с его разрушительной силой. До наступления ядерной эры государства вступали в войны, считая, что последствия поражения или даже компромиссного решения менее приемлемы, чем сам конфликт; именно такой ход рассуждений привел Европу к Первой мировой войне. Но если речь идет о ядерных державах, такой выбор разумен только в самых безнадежных случаях. Большинство лидеров основных обладающих ядерным оружием стран убеждено, что последствия ядерной войны будут более тяжелыми, чем последствия уступок, необходимых для достижения компромисса [между конфликтующими сторонами] и даже, возможно, чем последствия поражения. Парадокс ядерной эры заключается в том, что увеличению ядерного потенциала – и, следовательно, общей военной мощи – неизбежно сопутствует уменьшение желания ею воспользоваться.

Все другие формы могущества также претерпели революционные изменения. До конца Второй мировой войны государственная мощь была относительно однородной: ее составляющие – военная, экономическая или политическая – дополняли друг друга. Общество не могло быть сильным в военном отношении без того, чтобы не занимать лидирующего положения в остальных областях. Однако во второй половине XX века различные волокна этого каната явно начали расплетаться. Отдельные государства внезапно обрели мощную экономику без заметного увеличения армии (например, Саудовская Аравия) или развили огромную военную мощь вопреки явно стагнирующей экономике (свидетельство тому – бывший Советский Союз).

В XXI столетии, похоже, эти волокна сплетаются вновь. Судьба СССР показала, что односторонняя установка на военную мощь не может обеспечить стабильности – особенно в век экономической и технологической революций, когда посредством современных коммуникаций в каждый дом на планете входит отчетливое осознание огромного разрыва в уровне жизни [в различных странах]. Вдобавок на глазах всего лишь одного поколения наука совершила такой скачок, какого не делала за всю историю человечества. Компьютер, интернет и растущие возможности биотехнологии придали техническим и прикладным наукам такую свободу действий, о которой не могли и помыслить предыдущие поколения. Передовая система технического образования стала условием роста государственной мощи в длительной перспективе. Ныне она играет роль мускулатуры и жизненной энергии в теле общества; без нее увядают все остальные виды могущества.

Глобализация распространила власть экономики и технологий по всему миру. Возможность мгновенной передачи информации сделала решения, которые принимаются в одном регионе, заложниками решений, принимающихся в других частях мира. Глобализация привела к беспрецедентному, хотя и неравномерному, процветанию, и необходимо еще выяснить, не ускоряет ли она кризисные явления с таким же успехом, с каким порождает всеобщее благоденствие, не создает ли она тем самым предпосылки глобальной катастрофы. Помимо этого, глобализация – при всей ее неизбежности – может привести и к нарастанию гнетущего ощущения бессилия, поскольку решения, влияющие на судьбы миллионов, выходят из-под контроля местных властей. Возникает опасность того, что современные политики могут не совладать с изощренным характером экономики и технологии.

### **Вызов, брошенный Америке**

Соединенные Штаты оказались в мире, к которому они слабо подготовлены историческим опытом. Ощущая себя в безопасности между двух великих океанов, они отвергали идею равновесия сил, будучи убежденными, что смогут или

остаться в стороне от конфликтов других государств, или обеспечить всеобщий мир, настаивая на широком применении ценностей демократии и самоопределения.

Эти представления будут детально рассмотрены в одной из следующих глав; здесь же достаточно отметить, что при анализе и интерпретации современного международного положения невозможно руководствоваться одним-единственным критерием, ибо сегодня в мире параллельно существуют по меньшей мере четыре системы межгосударственных отношений:

- В отношениях между Соединенными Штатами и Западной Европой, а также между странами Западного полушария в значительной мере реализуются американские исторические идеалы. Здесь убедительно демонстрирует себя идеалистическое представление о мире, основанное на принципах демократии и экономического прогресса. Все эти государства демократичны; их экономика рыночно ориентирована; войны исключены, они могут разгореться разве что на периферии, где их источником способны стать этнические конфликты. Споры не разрешаются военными методами или с применением угрозы силы. Военные приготовления осуществляются лишь в качестве ответа на внешнюю угрозу; государства атлантического бассейна или Западного полушария не адресуют таких угроз друг другу.
- Великие азиатские державы – территориально более крупные и гораздо более населенные, чем европейские государства XIX века, – относятся друг к другу как к стратегическим соперникам. Индия, Китай, Япония, Россия – вкуче с Кореей и государствами Юго-Восточной Азии, лишь ненамного отставшими от них, – полагают, что каждое из них даже по отдельности, а тем более в союзе с другими, в состоянии представлять собой угрозу их национальной безопасности. Войны между этими странами не являются неизбежными, но вряд ли невозможны. Военные расходы азиатских стран растут, что имеет своей целью, в основном, защиту от других азиатских государств (хотя военные усилия Китая подразумевают еще и возможность

войны с США из-за Тайваня). Подобно Европе XIX века, Азия может переживать длительный мирный период – и он весьма вероятен, – однако принцип баланса сил сохраняет здесь решающую роль.

- Конфликты на Ближнем Востоке напоминают конфликты в Европе XVII века. Их корни лежат не в экономической сфере, как в странах атлантического бассейна и Западного полушария, и не в стратегической, как в Азии, а в сфере идеологии и религии. Дипломатические принципы Вестфальского мира здесь не действуют. Компромисс труднодостижим, если речь идет не о конкретных обидах, а о законности существования – практически о самом существовании – противоположной стороны. Вот почему, как это ни парадоксально, попытки найти окончательное решение таких конфликтов могут ударить бумерангом по самим авторам таких решений, как это случилось с президентом Клинтонем и премьер-министром Эхудом Баракком в период, последовавший за саммитом в Кэмп-Дэвиде летом 2000 года. Ибо одна только попытка прийти к «компромиссу» по вопросу, который каждая сторона считает святыней, неминуемо должна убедить их в непримиримости позиций.
- Африка – это континент, к истории которого невозможно подобрать европейских примеров. Хотя 46 африканских государств называют себя демократическими, проводимая ими политика не основывается на объединяющих идеологических принципах. Равным образом в их политике не доминирует и общая идея равновесия сил. Континент слишком велик, а сфера влияния большинства африканских стран слишком мала, чтобы можно было говорить о балансе сил. С окончанием «холодной войны» в основном исчезло и соперничество великих держав за влияние в Африке. При этом колониальное прошлое оставило Африке взрывоопасный потенциал, этнические конфликты, экономическую отсталость и чудовищные проблемы в области здравоохранения. Границы, которые в колониальные времена были проведены для того, чтобы облегчить управление колониями, разъединили родовые об-

щины и этнические группы и объединили представителей самых разных религий и племен в административные районы, которые позже превратились в независимые государства. В результате Африку захлестнули дикие гражданские войны, перерастающие в международные конфликты, а также эпидемии, чудовищность которых трудно даже осознать. На демократических государствах лежит обязанность в порядке компенсации за трагическую историю Африки найти способы помочь ей включиться в общемировое развитие. А мировое сообщество в целом обязано положить конец [внутриафриканским] политическим и этническим конфликтам или хотя бы ослабить их.

Широкий спектр и разнообразие международных систем делают несколько беспредметным традиционный для Америки спор о природе внешней политики. Идет ли речь об [этических] ценностях или о власти, об идеологии или о государственных интересах, все определяющие факторы внешней политики зависят от исторической ситуации, в которой существует данная международная система. Американская внешняя политика, вечно ищущая единую формулу на все случаи жизни, еще только стоит перед необходимостью выработать, с присущей ей идеологической искусностью, долгосрочную стратегию, отвечающую этой новой ситуации.

К сожалению, внутривнутриполитические вопросы подталкивают американскую внешнюю политику к движению в противоположном направлении. Конгресс не только издает законы, касающиеся внешнеполитической тактики, но и с помощью множества санкций стремится навязать определенный кодекс поведения другим государствам. В настоящее время санкции наложены на десятки стран. Одна американская администрация за другой вынуждены идти на это, отчасти ради того, чтобы Конгресс принял в ответ какие-то другие программы, отчасти потому, что в отсутствие непосредственной внешней угрозы внутренние дела оказываются более важным средством в борьбе политиков за выживание, чем международные. То, что за границей называется самоуверенной борьбой Америки за мировое господство, очень часто представляет собой реакцию на давление внутренних сил, которые способны по-

влиять на решение ключевых вопросов, обещая поддержку или угрожая карой во время избирательной кампании, и которые поддерживают друг друга, имея в виду свои собственные перспективные цели.

Каковы бы ни были достоинства законотворческой деятельности, ее совокупным результатом становится односторонняя, а иной раз и вызывающая американская внешняя политика. Ибо, в отличие от дипломатии, которая, как правило, призывает к диалогу, принятые законы воплощаются в формуле: «не хотите – как хотите», то есть фактически эквивалентны выдвижению ультиматумов.

В то же время вездесущие и громогласные средства массовой информации превращают внешнюю политику в разновидность развлечения. Неистовая борьба за рейтинг способствует превращению любого нового кризиса в наваждение и обычно изображает его как борьбу между добром и злом, причем с каким-либо специфическим исходом, и очень редко – в широком историческом контексте. Как только одна волна схлынет, пресса хватается за новую сенсацию. В самый разгар войны в [Персидском] заливе, во время косовского кризиса или саммита в Кэмп-Дэвиде газеты и телевидение без устали освещали эти события двадцать четыре часа в сутки. Теперь же, за редким исключением, о них почти не вспоминают, хотя начатые ими процессы идут, и чем дольше некоторые из поднятых проблем остаются незакрытыми, тем меньше сохраняется шансов на их решение.

Но самой глубинной причиной того, почему в 90-е годы Америка столкнулась с трудностями в выработке внятной стратегии поведения на мировой арене, где ее положение является столь значимым, стало то, что характер американской роли в современном мире оспаривался представителями трех различных поколений, исповедовавшими весьма отличные подходы к внешней политике. В этой борьбе сошлись ветераны «холодной войны» 50-х и 60-х годов, стремившиеся использовать свой опыт в новых обстоятельствах; активисты движения против войны во Вьетнаме, ищущие применения вынесенных ими уроков в формировании мирового порядка; и молодое поколение, полагающееся на собственный



опыт и затрудняющееся принять взгляды как поколения «холодной войны», так и вьетнамских протестантов.

Стратеги времен «холодной войны» стремились уладить противоречия между ядерными сверхдержавами с помощью политики сдерживания Советского Союза. Хотя они не забывали и о невоенных аспектах проблемы (по большому счету, план Маршалла был столь же важен, как и НАТО), политики этого поколения настаивали на том, что в международных отношениях наличествует постоянная силовая составляющая, и ее значимость определяется способностью предотвратить советскую военную и политическую экспансию.

Эти стратеги ослабили, а на какое-то время и вовсе устранили из американского сознания исторически сложившееся противоречие между идеализмом и силой. В мире, где доминировали две сверхдержавы, идеологические требования и потребность соблюдать баланс сил почти сливались. Внешняя политика превратилась в своеобразную игру с нулевой суммой, в которой выигрыш одной стороны был проигрышем другой.

Помимо политики сдерживания, главные усилия американской дипломатии времен «холодной войны» были направлены на то, чтобы инкорпорировать побежденных противников, Германию и Японию, в формирующуюся мировую систему в качестве полноправных членов. Эта задача, абсолютно беспримерная в отношении государств, вынужденных безоговорочно капитулировать менее чем за пять лет до этого, была хорошо понятна поколению американских руководителей, сформировавшихся во времена Великой депрессии 30-х годов. Поколение, организовавшее сопротивление Советскому Союзу, усвоило «новый курс» Франклина Рузвельта, курс, который, ликвидировав существовавшую в Америке пропасть между ожиданиями [населения] и экономической реальностью, восстановил политическую стабильность. Это же поколение защищало демократию во Второй мировой войне.

Вьетнамская война разрушила единство идеологии и стратегии, характеризовавшее мышление тех, кого мы теперь называем «величайшим поколением»<sup>2</sup>. Несмотря на то, что внутри страны все, кому была небезразлична внешняя политика,

продолжали поддерживать принцип американской исключительности, применение этого принципа в конкретных случаях стало предметом глубокого и длительного обсуждения.

Шокированные разочаровывающим вьетнамским опытом, многие интеллектуалы, некогда поддерживавшие политику «холодной войны», перестали мыслить стратегическими категориями, другие стали отвергать самую суть послевоенной внешней политики США. Администрация президента Билла Клинтона – первая, в составе которой было много тех, кто в свое время протестовал против действий США во Вьетнаме – воспринимала «холодную войну» как пример непонимания, неизлечимого в силу американской непреклонности. Она отвергла идею превосходства национальных интересов и с недоверием относилась к применению силы, допустимому лишь в каком-то «бескорыстном» случае, то есть тогда, когда не затрагивались непосредственные американские интересы. Не раз, причем на нескольких континентах, дело доходило до того, что президент Клинтон приносил извинения за действия своих предшественников, исходивших из ошибочных, на его взгляд, принципов «холодной войны». Но «холодная война» не была политической ошибкой, хотя, разумеется, в ходе нее ряд ошибок действительно был допущен; дело касалось вопросов выживания государства. Как ни странно, целым рядом стран, которые традиционно рассматривали дипломатию в качестве средства примирения интересов, эти претензии [Клинтона] на беспристрастность были восприняты как частный случай непредсказуемости и даже ненадежности [Соединенных Штатов].

Разумеется, Соединенные Штаты не могут, да и не должны, возвращаться к политике времен «холодной войны» или к дипломатии XVIII века. Современный мир гораздо сложнее и требует намного более дифференцированных подходов [к возникающим проблемам]. Нельзя ни потакать собственным слабостям, ни проявлять самодовольство протестных времен. Во всяком случае, оба эти стиля мышления относятся к завершившейся эпохе, аргументы которой кажутся поколению, родившемуся после 1960 года, слишком неясными и академичными.

Это поколение еще не вырастило лидеров, способных быть приверженными последовательной и ориентированной

на далекую перспективу внешней политике. Более того, некоторые его представители задаются вопросом, нужна ли нам вообще какая-то внешняя политика. В глобализованном экономическом мире поколение, родившееся после «холодной войны», относится к Уолл-стриту или Силиконовой долине так же, как их родители относились к государственной службе в Вашингтоне. Такое восприятие отражает приоритет, придаваемый экономике над политикой, приоритет вызванный в том числе и растущим нежеланием заниматься делом, подразумевающим постоянное присутствие на публике, что слишком часто ведет к краху карьер и репутаций.

Поколение, родившееся после «холодной войны», мало интересуется дебатами по поводу войны в Индокитае, поскольку в массе своей оно незнакомо с деталями тех событий и считает эти рассуждения непонятными. Равным образом оно не гнушается исповедовать ориентацию на собственные интересы, каковую ежедневно проявляет в экономической сфере (хотя время от времени и призывает к национальному бескорыстию, чтобы успокоить собственную совесть). Являясь продуктом системы образования, уделяющей очень мало внимания истории, это поколение нередко не видит перспектив развития международных отношений. Оно соблазнено идеей создания безопасной глобальной среды как компенсации за напряженную конкуренцию, пронизывающую их частную жизнь. На таком фоне легко прийти к мысли, что преследование собственных экономических интересов в конечном счете почти автоматически приведет ко всеобщему политическому примирению и демократии.

Такой подход стал возможен лишь по причине почти полного исчезновения страха перед мировой войной. В этом новом мире поколение американских лидеров, родившихся после «холодной войны» (включающее как тех, кто ранее участвовал в протестных движениях, так и тех, кто окончил школы бизнеса), находит для себя возможным придерживаться той точки зрения, что внешняя политика – это или политика экономическая, или политика, призванная учить остальной мир американским добродетелям. Неудивительно, что со времен «холодной войны» усилия американской дипломатии все бо-

лее сводились к предложениям, способствующим принятию американского подхода [к тем или иным проблемам].

Но экономический глобализм не заменяет собой мирового порядка, хотя и может быть его существенным компонентом. Уже сам по себе успех глобализированной экономики станет источником неурядиц и напряженности как внутри государств, так и в отношениях между ними, что с неизбежностью окажет соответствующее давление на мировых политических лидеров. Между тем во многих частях света национальное государство, пока еще остающееся единицей политической ответственности, подвергается влиянию двух противоположных тенденций: или распадается на этнические компоненты, или растворяется в больших региональных объединениях.

До тех пор, пока поколение новых национальных лидеров будет стеснено в выработке недвусмысленных представлений об обоснованных национальных интересах, его уделом будет прогрессирующий паралич, а не моральное возвышение. Разумеется, чтобы оставаться истинно американскими, любые представления, касающиеся интересов нации, должны исходить из демократических традиций страны и необходимости поддерживать демократию во всем мире. Но Соединенные Штаты должны также сформулировать свои ценностные установки в виде ответов на некоторые весьма жесткие вопросы: Чему мы должны противостоять любой ценой, чтобы выжить, даже если ради этого нам придется идти на большие жертвы? К чему мы должны стремиться, оставаясь верными самим себе, даже в условиях минимального международного консенсуса, а если необходимо, то и вообще без него? С какими несправедливостями мы должны бороться в первую очередь? Достижение каких целей находится за пределами наших возможностей?

## Америка и Европа: мир демократий (I)

Вильсоновские идеалы международного порядка, основанного на всеобщем признании роли демократических институтов и решении всех спорных вопросов путем переговоров, а не войн, восторжествовали среди народов Северной Атлантики. Их правительства демократичны, и слово «демократичный» в данном случае означает действительно плюралистические государства, в которых политические партии регулярно и мирно сменяют друг друга у власти. Это контрастирует с положением на остальной части планеты, где тот же самый термин нередко употребляется, чтобы узаконить чье-то пребывание у власти, и где смена правительств происходит — если вообще происходит — в ходе переворотов или событий, весьма их напоминающих. В атлантическом регионе войну больше не воспринимают как инструмент политики; за прошедшие полвека сила использовалась только на окраинах Европы, а также в конфликтах этнических групп, но не между традиционными национальными государствами.

Вот почему в течение полувека партнерские отношения между государствами Северной Атлантики служили краеугольным камнем американской внешней политики. Даже после исчезновения угрозы со стороны Советского Союза атлантическое партнерство оставалось для Соединенных Штатов решающим устоем международного порядка. Помимо четко определенных принципов взаимной защиты, характерных для традиционного союза, североатлантические государства создали целую сеть отношений, служащих целям создания и укрепления основ общего политического будущего. Американ-

ская помощь Европе в первые послевоенные годы предотвратила экономический коллапс. И когда Советский Союз стал источником угрозы, возникла Организация Североатлантического договора. Военная организация НАТО имела единое командование; постоянно действующий Совет послов координировал союзную дипломатию. Позже процесс глобализации до такой степени углубил экономические связи, что взаимные инвестиции почти неразрывно увязали благосостояние Северной Америки и Европы.

И тем не менее, как это ни парадоксально, отношения Северной Америки и Европы полны противоречий. Речь не идет о том, что они традиционно были идиллическими или хотя бы гладкими. В возникающих противоречиях отражались нарастающие проблемы альянса – иного и нельзя было ожидать, коль скоро государства, доминировавшие в мире на протяжении трех столетий, вдруг обнаружили, что зависят от решений, принимаемых за три тысячи миль, в Вашингтоне. Во время Суэцкого кризиса 1956 года администрация Эйзенхауэра дистанцировалась от своих британских и французских союзников и активно содействовала их поражению; действия администрации Кеннеди в период Берлинского кризиса 60-х годов были с настороженностью встречены Германией и Францией; попытка администрации Никсона сформировать новые трансатлантические отношения в 70-е годы столкнулась с широким сопротивлением, особенно со стороны Франции; а размещение в Европе американских ядерных ракет в 80-х вызвало демонстрации протеста по всему континенту.

Но все же здесь есть одно качественное отличие. Кризисы внутри альянса на ранних этапах носили характер семейных размолвок и касались различной интерпретации единой политики безопасности. Сегодня под вопрос поставлено самое понятие совместной безопасности и даже общих целей. Порой возникают исторические ассоциации с отмежеванием Америки от европейских колониальных интересов. В момент, когда пишутся эти строки, наши европейские союзники дистанцируются от американской политики за пределами НАТО, причем делают это демонстративно – идет ли речь о санкциях против Кубы, Ирака или Ирана или об американс-

кой политике в Тайваньском проливе и планах по созданию национальной противоракетной обороны. Хотя и в прошлом оппозиционные партии в европейских странах часто сопротивлялись решению Америки о развертывании [на континенте] вооруженных сил, главы правительств стран НАТО раньше не осуждали открыто, тем более в один голос с российским лидером, стратегических планов союзника, от которого зависит их собственная безопасность. Между тем именно это и имело место, когда российский президент Владимир Путин посетил Париж в октябре 2000 года. На совместной пресс-конференции со своим гостем президент Жак Ширак, выступая от имени Европейского Союза, – в котором Франция тогда председательствовала в течение полугода, – подверг нападкам план администрации Клинтона вернуться к вопросу о пересмотре договора по противоракетной обороне:

Европейский Союз и Россия имеют общую точку зрения. Мы осуждаем возможный пересмотр договора по ПРО, полагая, что такой пересмотр чреват риском распространения ядерного оружия и что это может иметь опасные последствия в будущем<sup>1</sup>.

Еще более вызывающей была поездка делегации Европейского Союза с целью выяснения возможностей ослабления напряженности на Корейском полуострове; то была миссия, прямо противоречащая политике США, провозглашенной президентом Джорджем У. Бушем всего за две недели до того. Мы сейчас не обсуждаем достоинства обеих позиций. Но терпение и сдержанность были бы разумны, тем более в таком взрывоопасном регионе, где США несут на себе все военные риски.

В период «холодной войны» интеграция европейских государств приветствовалась как метод укрепления атлантического партнерства; сегодня многие из сторонников интеграции рассматривают ее как средство создания противовеса Соединенным Штатам. Отличительной чертой вооруженных сил Европейского Союза, которые будут созданы к 2003 году, является возможность их использования вне рамок НАТО. В этом же духе прозвучало заявление германского министра иностранных дел Йошки Фишера, отметившего, что отныне

ООН будет играть бóльшую роль во внешней политике Германии, причем в некоторых случаях эта роль будет значимее, чем роль НАТО<sup>2</sup>.

Когда был создан [Атлантический] альянс, его объединяющим элементом была общая политика в отношении Советского Союза. Сегодня союзники по обе стороны Атлантики пытаются сформировать свои собственные особые отношения с Москвой. Хотя их попытки вовсе не обязательно враждебны друг другу, они, тем не менее, не слишком принимают во внимание взгляды своих союзников и, стремясь усилить собственные позиции – в некотором смысле как страховку друг против друга, – добиваются благосклонности Москвы.

Часто то, что выдается за общую политику альянса в отношении России, на деле обусловлено эмоциональной трактовкой личности того или иного российского лидера – в свое время таковым был Борис Ельцин, теперь (по крайней мере, на начальной стадии) – Владимир Путин, – и каждый член альянса волен ныне сам решать, какими психологическими критериями ему следует руководствоваться при определении [своей] политики.

Разногласия в экономической сфере, пожалуй, еще более остры. Возникли серьезные трения в торговых отношениях, вызвавшие со стороны США угрозы применения санкций к европейским странам из-за их позиции по вопросам импорта бананов и говядины, и со стороны Европейского Союза в адрес США в связи с налогообложением экспорта. В настоящее время партнеры по обе стороны Атлантики зашли в тупик, не зная, как начать новые многосторонние переговоры в рамках Всемирной торговой организации, и стоит ли их начинать вообще. Налицо расхождения как по существу, так и по форме процесса. При этом на горизонте маячит конфронтация по проблемам энергетической политики, особенно если цены на нефть сохранятся на высоком уровне.

Еще больше беспокоит утрата человеческого контакта между двумя сторонами Атлантики, несмотря на беспрецедентные масштабы передвижения людей. Американцы и европейцы посещают другой континент чаще, чем когда-либо прежде. Но они приезжают в коконе своих предубеждений



или своих профессиональных интересов, не вникая в заокеанскую историю и ценности. То, что нынешнее поколение американцев знает о Европе, произрастает, скорее, из деловых, а не политических или культурных связей. С другой стороны, Соединенные Штаты, сведения о которых большинство западноевропейцев черпает из прессы, воспринимаются как страна смертной казни, несовершенной системы медицинского страхования, переполненных тюрем и т. д.

Да, конечно, ведущие европейские лидеры не преминули воспользоваться вступлением Джорджа У. Буша на президентский пост, чтобы подтвердить свою приверженность атлантическим связям. Тем не менее остается открытым вопрос, является ли альянс олицетворением общей судьбы или он превращается в систему безопасности, страхующую национальную или [в лучшем случае] региональную политику. У лидеров по обе стороны Атлантики нет более важной задачи, чем найти ответ на этот вопрос.

### Изменения в атлантических взаимоотношениях

Перемены в атлантических взаимоотношениях не вызваны какой-то особой политикой того или иного лидера; скорее, они являются реакцией на четыре важных изменения: на дезинтеграцию Советского Союза, воссоединение Германии, тенденцию рассматривать внешнюю политику как оружие внутренней, и на рост европейского самосознания.

Со времен вступления Америки в Первую мировую войну в 1917 году политика США основывалась на признании того, что в их геополитических интересах предотвратить доминирование в Европе потенциально враждебной державы. Защищая этот интерес, после Второй мировой войны Соединенные Штаты оставили свою традиционную политику изоляционизма и вошли в длительное противостояние с Советским Союзом. В обоих случаях Европа приветствовала эту роль Америки, даже когда миссионерское рвение последней и стремление не замечать разницы между внешней политикой и нравственным совершенствованием раздражала тех лидеров, кого история собственных стран научила не-

сколько умерять свои амбиции. Осознание того, что советской угрозе могут противостоять только объединенные усилия государств, располагающихся по обеим сторонам Атлантики, и необходимости подчинения национальных интересов идее общего блага породило существующую сегодня структуру альянса — вероятно, наиболее эффективную в истории.

В процессе ее становления между союзниками сформировались особые отношения, вышедшие за пределы традиционной концепции совместной обороны: члены Атлантического альянса стали воспринимать себя в качестве уникального и оригинального сообщества, объединенного общими ценностями, а не просто совокупностью национальных интересов. Однако исчезновение советской угрозы вызвало к жизни искушение вернуться к традиционным рамкам национальной дипломатии и внутренней политики, к чему мы еще обратимся в этой главе.

Воссоединение Германии усилило эти тенденции. Ирония истории видится в том, что Германия всякий раз становилась сильнее своих соседей после мировых войн, которые она проигрывала. Ничто лучше не доказывает ограниченности человеческого предвидения, чем результат этих войн. Германия послужила орудием начала Первой мировой войны — хотя, впрочем, другие европейские государства охотно ухватились за представившуюся возможность [ввязаться в эту бойню], — и она же в одиночку спровоцировала Вторую мировую войну, добиваясь господствующего положения в Европе, а возможно, и в мире. Если бы Германия не участвовала в этих войнах, она все равно почти автоматически достигла бы того исключительного положения, по крайней мере в пределах Европы, к какому она сегодня приближается на базе сильной экономики и благодаря энергичности своего народа, — и это несмотря на два поражения, оккупацию ее территории иностранными войсками и более чем сорокалетний раздел на два соперничающих государства. Полное поражение во времена нацизма, последующее расчленение и то обстоятельство, что демаркационная линия «холодной войны» прошла по самому центру страны, убедили основателей новой германской демократии, что они должны любой ценой избежать опасности снова двигаться в одиночку.

Германия объединилась последней среди крупных европейских государств, сложившись в нацию не в результате народного движения, а в силу достигнутого в 1871 году соглашения князей различных немецких земель на создание единого государства под эгидой Пруссии, которая за пять лет до того подчинила их в военном отношении. В отличие от других основных европейских государств, национализм и демократия в Германии развивались независимо друг от друга на протяжении большей части столетия, иногда даже вступая в конфликт. В результате немецкий национализм часто приобретал абстрактные, эмоциональные и романтические черты.

Но главное, чего ему не доставало, – это чувства соразмерности. Это превращало стратегические проблемы, вызванные центральным географическим положением Германии, в постоянный источник европейской нестабильности. До объединения в 1871 году разделенность Германии на десятки мелких государств давала возможность ее соседям на протяжении двух веков мериться силами на ее территории. После объединения Германия ударилась в другую крайность, пытаясь обеспечить себе безопасность сразу от всех соседей. Но если Германия была достаточно сильна, чтобы победить соседей, даже если бы они были объединены, то ей и подавно доставало могущества, чтобы одолеть их поодиночке. Так попытка Германии избежать стратегических трудностей привела к кошмарной ситуации: против нее единым фронтом выступили все соседние государства. На протяжении столетий Германия была то слишком слаба, то слишком сильна для сохранения мира в Европе.

Лишь дважды за всю историю Германии эта проблема находила свое решение: в XIX веке, в первые десятилетия после ее объединения при Отто фон Бисмарке, и после Второй мировой войны – при Конраде Аденауэре и последующих канцлерах Федеративной Республики. Бисмарк добивался безопасности путем дипломатических маневров. Он стремился так повлиять на взаимоотношения европейских государств, чтобы у Германии всегда оставалось больше альтернатив, чем у любого возможного соперника, и тем самым предотвращал появление враждебной коалиции. Этот изощренный прием

оказался слишком тонким и трудным для его преемников, которые предпочли дипломатическому искусству гонку вооружений и в результате чрезмерной игры мускулами развязали Первую мировую войну.

Аденауэру и его преемникам досталась в наследство разгромленная, разделенная и опустошенная Германия, полностью утратившая в результате двух войн вкус к авантюрам. Они поняли, что прежнее ее поведение породило слишком большое недоверие, чтобы можно было вернуться к тонким политическим комбинациям в духе Бисмарка, и что немецкие романтические тенденции рано или поздно возобладают над чувством соразмерности, на котором основывалась его дипломатия. Да и факт оккупации Германии союзными державами исключал саму такую возможность.

Поскольку в долгие десятилетия «холодной войны» Германия оставалась разделенной, Федеративная Республика всячески подчеркивала свою приверженность как Атлантическому, так и Европейскому союзам. Она искала защиты от советского военного давления, поддерживая ведущую роль Америки в НАТО, и стремилась добиться признания своей легитимности в условиях соседства с советским сателлитом, ГДР, соглашаясь на лидерство Франции в процессе европейской интеграции. Играя вторую скрипку после Соединенных Штатов в рамках НАТО и после Франции в рамках Европы, Федеративная Республика через несколько десятилетий после безоговорочной капитуляции Германии стала наиболее мощной в военном и экономическом отношении державой Европы и краеугольным камнем атлантической солидарности.

На ранних стадиях «холодной войны» курс Аденауэра встречал значительное противодействие, в первую очередь со стороны социал-демократической партии, которая героически боролась с нацизмом и в которую входили некоторые наиболее известные политические фигуры Германии. В самом начале существования Федеративной Республики ее лидеры проповедовали то, что можно было бы назвать национальной политикой в нейтральном одеянии, — говоря более конкретно, они предлагали пожертвовать военными связями с Западом в обмен на воссоединение страны.

К 70-м годам социал-демократы пришли к согласию относительно форм интеграции [Западной] Германии в западный мир. Два выдающихся канцлера от социал-демократии, Вилли Брандт и Гельмут Шмидт, укрепили атлантические и европейские связи Федеративной Республики, хотя первым их желанием было наладить тесные дипломатические контакты с коммунистами на Востоке; Соединенные Штаты поддерживали их сначала не без колебаний, но затем весьма убежденно. Политика Брандта, провозгласившего поворот в сторону Востока, привела к тому, что в результате переговоров с Москвой раздел Германии получил формальное признание; это заложило основу для четырехстороннего соглашения по Берлину от 1971 года, способствовавшего устранению постоянно грозившей городу опасности. Слабая вера в отношения с Востоком как способ объединения Германии, а также расхождения в проблемах военной стратегии между канцлером и аппаратом СДПГ привели к отставке канцлера Шмидта в 1982 году, в то время, когда он, в соответствии с решением НАТО, собирался разместить на западногерманской территории американские ракеты среднего радиуса действия.

В 1998 году — после шестнадцати лет отсутствия у власти — СДПГ вновь победила на выборах, на этот раз — в коалиции с так называемой Партией зеленых, политическая платформа которых всегда была враждебна НАТО. Находясь у власти, ни одна из этих партий не акцентировала внимания на вопросах, которые были для них определяющими, пока они состояли в оппозиции, — отчасти это объясняется тем, что по окончании «холодной войны» мир уже перерос дебаты, актуальные для 80-х годов.

Неизбежным образом и независимо от того, какая партия стояла у власти, новая расстановка сил на международной арене привела к росту внимания к национальным интересам Германии. Когда распад Советского Союза уменьшил (а на какое-то время и вовсе свел к нулю) опасность военного нападения с Востока, и когда в 1990 году воссоединение Германии привело к исчезновению восточногерманского сателлита СССР, политический баланс сил в Европе и НАТО радикально изменился. Желание Германии сохранять подчинен-

ный статус в НАТО и в Европе резко снизилось. И с восстановлением потенциала России в Германии вновь возникло традиционное искушение наладить с ней особые отношения.

По мере того, как Германия становилась все менее и менее зависимой от Соединенных Штатов в области безопасности, а от Франции — в вопросах легитимности, наметились три тенденции:

- доверительные отношения получают большее распространение как внутри НАТО, так и в рамках Европы. Со временем Германия вполне сможет претендовать на ту роль в Европе, какую, по мнению Франции, Европа, в свою очередь, должна играть в Атлантическом альянсе;
- Германия всегда будет меньше склонна рисковать своими связями с Соединенными Штатами, чем это предусматривается французским видением отношений между двумя сторонами Атлантики. В этом смысле Германия ограничивает применение французской риторики;
- пропорционально тому, как мощь Германии и ее роль будут возрастать, а Россия будет выходить из кризиса, появится искушение ко все более тесному российско-германскому сближению, основанному на идеях Бисмарка, согласно которым эти две страны процветают лишь тогда, когда сближаются, и терпят поражение, вступая в конфликт.

Эти тенденции характерны не только для правящих партий. Молодое поколение немцев не испытало послевоенной травмы — не говоря уже о травме нацистской, — а бывшая коммунистическая треть Германии не принимала участия в демократическом развитии страны вплоть до последнего десятилетия XX века. Поэтому может развиваться новый вид национализма, не агрессивный в военном отношении, но стремящийся сопротивляться дискриминации, связанной с прошлым, которое незнакомо огромному большинству [нынешних] немцев, и требующий для Германии того политического влияния, которое соответствует ее экономическому и военному потенциалу.

Эти тенденции будут содействовать стремлению других европейских стран искать общий язык с Россией — отчасти в качестве реакции на американское доминирование, а отчас-

ти — в противовес Германии, хотя в таком соревновании возможности Германии налаживать отношения с Россией остаются значительно большими. Если бы Соединенные Штаты вдруг решили принять участие в этой игре, атлантические отношения изменили бы свою природу и стали бы больше напоминать традиционную европейскую дипломатию «кнута и пряника».

### Изменения в атлантическом и европейском руководстве

Суровые испытания Второй мировой войны привели государственных деятелей, заложивших фундамент Атлантического альянса, к пониманию того, что разногласия среди демократических государств в период умиротворенности 30-х годов и долгого пути к победе едва не привели к мировой катастрофе. Эти политики инициировали план Маршалла и создали НАТО, ответили на множество явных и скрытых советских вызовов и заложили основу грядущего поражения коммунизма.

[Следующее] поколение лидеров стран [НАТО], равно как и тех, кто доминировал в избирательных кампаниях 90-х годов по обе стороны Атлантики, исходило из совершенно иного, нового опыта. Их отцы были воспитаны в духе доверия к американскому могуществу и единства союзников. Сыны же и дочери выросли во времена протестных движений 60-х и 70-х годов, в основе которых лежало глубокое недоверие к американской мощи и вообще к роли силы в международных отношениях. Они считали, что внешнеполитические цели не имеют стратегического характера, и не заостряли внимания на национальных интересах. В результате вопрос заключался уже не в том, важны эти проблемы или нет, а в том, могут ли они вообще стоять на повестке дня в условиях, когда отвергается традиционное понимание безопасности.

На рубеже тысячелетий почти во всех странах Западной Европы правящее поколение политиков представляло левоцентристские партии, которые на начальной стадии своего существования в той или иной мере принимали участие в ан-

тиамериканском протестном движении. Даже в самих Соединенных Штатах многие из тех, кто определял внешнюю политику в администрации Клинтона, выросли с убеждением, что Америка не имеет права расширять свое влияние в мире, пока у нее остаются внутренние проблемы, ждущие своего разрешения. Если уж США все-таки это делают, то они должны руководствоваться исключительно причинами, не связанными с их собственными интересами. Некоторые из этих политиков даже придерживались мнения, что именно Соединенные Штаты несут основную ответственность за развязывание «холодной войны», поскольку, наращивая вооружения, они пробудили опасения [на этот счет] в Советском Союзе<sup>3</sup>.

Если поколение основателей НАТО воспринимало ее как отправную точку процесса объединения демократических государств, протестное поколение рассматривало альянс как реликт «холодной войны», а то и как препятствие на пути ее преодоления. Так, в марте 1997 года президент Клинтон на совместной пресс-конференции с российским президентом Борисом Ельциным заявил, что «старая НАТО» была «в основном зеркальным отображением Варшавского пакта», чем фактически поставил знак равенства между добровольным объединением демократических стран и структурой, которую Советский Союз навязал подчиненным ему государствам Восточной Европы<sup>4</sup>. Целью протестного поколения было не столько укрепление Атлантического сообщества, сколько «стирание существующих границ». Хорошим примером тому может служить речь Клинтона в Вест-Пойнте в мае 1997 года, в которой он изложил четыре основания расширения НАТО:

- укрепление альянса с целью «воздействия на конфликты, угрожающие всеобщему миру» в грядущем столетии (речь шла, в основном, о конфликтах этнических и возникающих вне зоны ответственности НАТО);
- «содействие сохранению исторических завоеваний демократии в Европе»;
- «поддержка потенциальных членов альянса в их стремлении решать свои разногласия мирным путем»; и
- в рамках программы «Партнерство ради мира» и на базе специальных соглашений с Россией и Украиной «уничто-



жение искусственного водораздела в Европе, созданного Сталиным, и объединение Европы в целях обеспечения безопасности на основе отказа от разделенности и нестабильности»<sup>5</sup>.

Хотя все эти аргументы и имели смысл, в них была упущена важнейшая причина, по которой Польша, Венгрия и Чехия допускались в НАТО: необходимость раз и навсегда заполнить тот стратегический вакуум в Центральной Европе, который в XX веке провоцировал как германский, так и российский экспансионизм. Возможность подтвердить эту геополитическую истину выпала годом позже на долю американского Сената, который одобрил резолюцию, выражавшую приверженность расширению НАТО. Сенаторы твердо заявили, что НАТО – это «прежде всего военный союз», существующий с целью предотвращения «возрождения мощной силы, угрожающей Европе»<sup>6</sup>.

В эпоху Клинтона заявления от имени НАТО имели сакральный смысл, шаг за шагом они разрушали первоначальный замысел альянса и превращали его в воплощение доктрины коллективной безопасности.

Существование этих двух подходов не является юридической уловкой, а указывает на важное философское различие. Альянс возникает тогда, когда группа государств решает защищать какую-либо территорию или наиболее важные принципы; при этом очерчивается граница, нарушение которой есть повод к войне. Напротив, система коллективной безопасности не определяет ни территорию, которую надлежит защищать, ни средства, с помощью которых предполагается это делать; она представляет собой прежде всего юридическое понятие. НАТО – это альянс, ООН – система коллективной безопасности. Альянс имеет дело с определенной и четко очерченной угрозой и определяет силы, которые ей противостоят. Система коллективной безопасности юридически нейтральна; не определяя угрозу, она обязана ждать ее возникновения, прежде чем попытается предпринять какие-либо действия.

В такой системе, как ООН, агрессор не может быть назван заранее, и у него есть право участвовать в обсуждении

собственных же действий; иной подход означал бы отказ от беспристрастной и юридической природы этой организации. Когда возникает опасность, предполагается, что участники системы коллективной безопасности должны совместно определить ее сущность, и только затем они получают право сплотиться в противостоянии ей. В Организации Объединенных Наций, если агрессор является одним из постоянных членов Совета Безопасности, он имеет право наложить вето на совместное определение виновной стороны или на то, какие ответные коллективные меры следует предпринять.

Вот почему и Лига Наций, и Локарнские договоры в 30-е годы, как и современная ООН, не способны были противостоять наиболее опасным угрозам. ООН время от времени выполняет полезные миротворческие функции, особенно если позиции всех ее членов совпадают и дело сводится лишь к технической реализации принятого решения. Но ООН ни разу не преуспела в установлении мира там, где одну из сторон поддерживал какой-либо постоянный член Совета Безопасности. Когда все участники согласны между собой, необходимость в коллективной безопасности минимальна; когда же они расходятся во мнениях, осуществить ее невозможно. Если все участники некоей международной системы берут на себя одни и те же обязательства, ни одна страна или группа стран не несет четких обязательств, что составляет самую суть любого альянса. Несмотря на то, что термины «альянс» и «коллективная безопасность» часто употребляются как синонимы, фактически эти два понятия несовместимы друг с другом.

В результате такого смешения понятий установки и цели НАТО в 90-е годы оказались размыты. Была создана масса учреждений, стремившихся превратить НАТО в мини-ООН. Теперь мы имеем Североатлантический совет, состоящий из послов девятнадцати стран, входящих в НАТО; Постоянный объединенный совет, который включает Североатлантический совет и Россию; Совет евроатлантического партнерства, объединяющий НАТО и двадцать восемь стран бывшего Восточного блока; а также Партнерство ради мира, куда приглашены страны Восточной Европы, включая и Россию, с целью имитирования совершенно неопределенных военных мис-

сий. Все эти страны, в том числе и находящиеся далеко на востоке, включая Казахстан, Азербайджан и Узбекистан, участвуют в саммитах НАТО; их представители служат в штабах НАТО, превращая историческую миссию альянса в массу многосторонних коллективных мероприятий с неясными целями.

Где границы НАТО? Чем концептуально отличаются эти новые структуры от организаций типа ООН? Расширение американского или атлантического влияния на другие регионы мира может быть желательным. Но подходит ли НАТО для этой цели? В своем стремлении координировать деятельность всех этих структур из штаб-квартиры военного альянса его руководство теряет свои приоритеты. На ежегодные саммиты глав государств НАТО съезжаются почти пятьдесят лидеров различных групп стран, включая [лишь] девятнадцать официальных союзников. Все это угрожает превратить НАТО в многофункциональный коктейль.

Доказательством тому служит способ, каким НАТО оформило свои отношения с Россией. В результате подписания в Париже 27 мая 1997 года так называемого Основополагающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности (отчасти для того, чтобы умиротворить Россию, обеспокоенную расширением НАТО) был создан Постоянный объединенный совет «Россия – НАТО», в который вошли [члены] Североатлантического совета в его первоначальном составе, а также российский представитель. Были подробно описаны юридические права Постоянного объединенного совета, собираемого не реже раза в месяц, а его структура была устроена так, чтобы Россия, если она того пожелает, могла обладать правом решающего голоса при голосовании по вопросу о повестке дня. Это объяснялось тем, что российский представитель, Генеральный секретарь НАТО и один ротируемый член Североатлантического совета должны сопредседательствовать в Постоянном совете. (Россия, таким образом, оказалась постоянным сопредседателем, в то время как Соединенные Штаты могут сопредседательствовать только одну девятнадцатую часть времени.) Если бы Россия полностью использовала открывшиеся перед ней возможности (чего она пока не сделала), заседания Североатлантического

совета и Постоянного объединенного совета вполне могли бы проходить вместе.

Размытость приоритетов НАТО отражает исчезновение непосредственной угрозы. Поэтому во всех странах альянса все большее внимание уделяется внутренней, а не внешней политике, и [тем более,] не проблемам безопасности. Поскольку почти все европейские левоцентристские правительства разочаровали своих последовательных сторонников проведением рыночных экономических реформ, их вовсе не радует перспектива еще более раздражать радикальные элементы в своих партиях той политикой национальной безопасности, которая ассоциируется с Соединенными Штатами. Сопротивление американской программе развертывания национальной противоракетной обороны в значительной степени воспроизводит аргументацию 1980 года против размещения наступательных ядерных ракет и в ряде случаев возглавляется даже прежними политическими лидерами.

Администрация Клинтона выстроила свои приоритеты, в противоположность предшественникам, приблизительно так же, как европейские левые. Хотя она и подтвердила важную роль НАТО, но сделала это в контексте ценностей, которые вряд ли имеют отношение к традиционным стратегическим целям альянса. При этом, хотя в период правления Клинтона исторические связи ослабли, личные отношения между лидерами атлантических государств оставались исключительно тесными. Ввиду того, что внутренняя политика этих стран была близкой, европейские лидеры не видели никакого противоречия между их личным восхищением Клинтоном и возражениями против его [внешней] политики, которой они находили объяснение в определенном влиянии на Клинтона правых сил.

В результате исключительно свободные [по форме проведения] и приносящие их участникам максимальное удовлетворение совещания атлантических лидеров имели место не на формальных саммитах, а на встречах «Третьего пути», где собирались главы социал-демократических (преимущественно европейских) правительств со всего мира. Видимой целью таких встреч была попытка найти средний путь между тради-

ционным капитализмом и социализмом; именно поэтому на них приглашался премьер-социалист из Португалии, а консервативный премьер Испании — нет; социалистический премьер-министр Франции присутствовал, а консервативный французский президент — нет. Президент Клинтон, посещавший эти встречи как их постоянный участник, жертвовал престижем своего правительства ради решения внутренних проблем представленных там государств.

До крушения Советского Союза существовал конкретный набор критериев внешней политики, к которому могли апеллировать все союзники. В те годы можно было согласиться с тем, что американский подход к внешней политике был, скорее, идеологическим и миссионерским, а европейский — более традиционным и реалистическим. Америка полагала, что расширяет кругозор Европы, европейские же лидеры гордились, что помогают Соединенным Штатам определить пределы возможного. Такие отношения имели место безотносительно к тому, какие партии стояли у власти по обе стороны Атлантики. Если мы хотим, чтобы атлантическая политика руководствовалась здравым смыслом, необходимо вернуться к этой системе отношений.

Приход к власти республиканской администрации неизбежно изменит состав форума, на котором будут вестись консультации с европейскими лидерами. Президента Джорджа У. Буша не пригласят на встречи «Третьего пути» или, если все-таки пригласят, придется позвать и тех европейских лидеров, которых до сих пор не жаловали, что превратит эти встречи в [простое] собрание глав государств. И европейские лидеры, только лишь свыкшиеся с практикой взаимоотношений, основанных на гармонии национальных интересов, обнаружат, что связи внутри Атлантического альянса имеют более устойчивый характер.

Тоска по убеждениям времен «холодной войны» не является базой для мудрой политики, но не является таковой и механическое повторение лозунгов об атлантической солидарности перед лицом ее разрушающейся основы. Необходимы новые подходы к решению вопросов, на которые еще нет ответов, вопросов, доставшихся нам от 90-х годов. Остается

ли по-прежнему Атлантический альянс сердцевиной трансатлантических отношений? Если да, то как он определяет свои задачи в мире, складывающемся после окончания «холодной войны»? Каким образом объединение Европы повлияет на идею атлантического партнерства? Представляет ли собой нынешний альянс совокупность общих целей или лишь формулу безопасности?

### Будущее европейской интеграции

Формирование объединенной Европы стало одним из наиболее революционных событий нашего времени. Побудительные мотивы этого процесса разнообразны и не всегда совместимы. Сначала Европа рассматривала интеграцию как путь к преодолению самоубийственного соперничества, приведшего к двум катастрофическим мировым войнам, а также как средство преодоления объединенными усилиями причиненной ими хозяйственной разрухи. Франция поддерживала европейскую интеграцию с тем, чтобы не дать [Западной] Германии вновь превратиться в угрозу ее национальной безопасности. Федеративная Республика приняла идею объединенной Европы, чтобы отмежеваться от советского сателлита, Восточной Германии, и найти некий эмоциональный субститут идее национального единства. Великобритания, наследница исторических традиций, заставлявших ее считать объединенную Европу угрозой ее независимости, неохотно шла в ногу со всеми, поддерживая прагматичные технические и экономические соглашения, но настороженно относясь к любым начинаниям, которые превратили бы Соединенное Королевство в европейскую провинцию и подвергли бы опасности ее особые отношения с Соединенными Штатами.

С воссоединением Германии в 1990 году возник новый стимул к европейской интеграции. Чтобы снять опасения европейцев относительно возможного стремления объединенной Германии к доминированию, канцлер Гельмут Коль выступил главным сторонником Маастрихтского договора 1992 года, положившего начало созданию общеевропейской валюты — евро, — и стал инициатором важных шагов в направлении

единой европейской внешней политики и политики безопасности. Франция поддержала этот процесс частично для того, чтобы как-то ограничить мощь Германии, а частично — чтобы включить ее в борьбу за большую независимость от Соединенных Штатов<sup>7</sup>.

В ходе этого процесса объединения Европы Соединенные Штаты играли важную позитивную роль — вначале в качестве его страстного сторонника, а позже — противника. С первых шагов европейской интеграции в послевоенные годы Соединенные Штаты решительно поддерживали этот проект и даже иногда навязывали его союзникам, поначалу сопротивлявшимся его реализации. Еще в 1963 году президент Кеннеди призывал к объединению Европы с тем, чтобы добиться более равноправных отношений с нею:

Только сплоченная Европа способна защитить всех нас от распада [нашего] альянса. Только такая Европа позволит обеспечить полную взаимность трансокеанских отношений при реализации атлантической программы. Только с такой Европой мы сможем иметь дело на основе [принципов] равноправия, поровну деля ответственность и принося равные жертвы<sup>8</sup>.

Согласно этим взглядам, как правило разделявшимся и преемниками Кеннеди, атлантические взаимоотношения уподоблялись отношениям внутри транснациональной промышленной корпорации, в которой степень влияния определяется в зависимости от принятых обязательств. Проблема, порождаемая идеей разделения бремени в качестве мотивирующей силы сплочения Атлантического альянса, состояла в том, что в этом случае смешивались партнерские отношения как таковые и их конечная цель. Европа, независимо от того, выступает ли она в виде набора государств или Европейского Союза, может принять на себя часть американского бремени лишь в том случае, если ее цели будут совпадать с американскими и если она будет уверена, что без ее вклада невозможно решить общие задачи. Но этого-то и нет. Во время «холодной войны» такая общая цель существовала, к тому же американские союзники пребывали в убежденности, что Америка выполнит свои обязательства, даже если партнеры не оправда-

ют ее ожиданий. Сегодня сами представления об общих целях настолько спорны, что вопрос о разделении бремени поднимается редко.

Основная проблема здесь не технического, а философского порядка: останется ли в формирующемся общеевропейском самосознании место для атлантического партнерства? Не обернется ли триумфальная американская победа в «холодной войне» гегемонией? Французский министр иностранных дел Юбер Ведрин уверен, что цель достижения европейской идентичности состоит в уменьшении доминирующей роли Соединенных Штатов:

Американское превосходство ощущается сегодня... в экономике, в финансовой сфере, в технологической и военной области, равно как в стиле жизни, языке и массовой культуре, в формировании способа мышления и создании образа, привлекательного даже для врагов Соединенных Штатов...

Утверждая собственные взгляды на самих себя и остальной мир, на протяжении последних двух столетий большинство американских лидеров и мыслителей ни на минуту не усомнилось в том, что Соединенные Штаты избраны Провидением в качестве «незаменимой нации» и должны оставаться таковой во имя благополучия человечества... Американцы не сомневаются, а наиболее откровенные из них спешат напомнить нам, что современный мир — это прямой результат полной неудачи, которую потерпела Европа в попытке разрешить собственные и общемировые проблемы в первой половине XX века<sup>9</sup>.

Анализ Ведрина не лишен определенных достоинств. В течение большей части 90-х годов атлантическая политика Америки колебалась между властностью и безразличием, между обращением с Европой как с чем-то ненужным и отношением к ней как к партнеру для парадной фотографии. Серьезный диалог по стратегическим проблемам не состоялся отчасти и потому, что Соединенные Штаты ни разу не попытались наладить такой диалог с самими собой. Ряд инициатив был предпринят [ими] в одностороннем порядке, а если консультации и имели место, то только после того, как решение уже было принято.



В то время как американская односторонность исходила из принятых решений, которые можно было изменить, вызов, брошенный Америке интегрирующейся Европой, носит структурный характер и включает три исходных посылки: представления, которые Европейский Союз составил о самом себе; влияние, которое европейская интеграция оказала на трансатлантическое партнерство; и американское отношение к различным аспектам европейской интеграции.

Определяя свою идентичность, европейские государства остаются продуктами — а возможно, даже пленниками — своего прошлого. Столетия функционирования системы соперничающих суверенитетов научили их, что убедительность на переговорах в большой степени зависит от альтернатив, доступных договаривающейся стороне, или альтернатив, которые, как полагает другая сторона, у нее имеются. Исторический опыт научил европейцев ассоциировать дипломатию с сопоставлением выгод и издержек; у них нет привычки оперировать абстрактными понятиями всеобщей доброй воли для облегчения дипломатических усилий. Но не все европейские общества имеют одинаковый исторический опыт. Это отражается в различном отношении Великобритании, Франции и Германии к идеям атлантического партнерства и европейской интеграции.

Во времена «холодной войны» Великобританию вполне устраивало доминирование Соединенных Штатов в НАТО, ибо ее исторический опыт значительно отличался от опыта континентальных сторон. Все государства континента постоянно боялись установления гегемонии какого-нибудь сильного соседа. Для Великобритании же угроза ее независимости ассоциировалась с могущественной континентальной державой, а спасение в обеих мировых войнах приходило из-за океана. В глазах британцев роль США в послевоенном мире выглядела, в основном, позитивной, и дружба с Соединенными Штатами оставалась центральным элементом британской внешней политики с самого окончания Второй мировой войны, а возможно, даже и Первой. Эти «особые отношения» не были просто сентиментальным жестом; на протяжении столетий Великобритании удавалось выжить в качестве остро-

вного форпоста у берегов Европы, поскольку она никогда не пренебрегала своими национальными интересами. Преследуя эти интересы, она создала собственные ядерные силы на десятилетие раньше, чем Франция, — явное доказательство того, что у стремления Великобритании к «особым отношениям» есть свои пределы.

Франция же, не находящая общего языка с рационалистическим мировоззрением, проводит менее прагматичную внешнюю политику. Ее лидеры стремились создать впечатление, что французская (или европейская) внешняя политика силой вытянула из Америки то, что она и без особого давления легко бы им уступила. Великобритания отстаивает свои интересы и при этом настолько активно вмешивается в процесс принятия решений, что пренебрегать ее мнением было бы просто неудобно. Франция защищает свои интересы, создавая представление, что игнорировать их совершенно невозможно. Великобритания рассматривала трансатлантические отношения как общее дело; французские же лидеры, щеголяя своей независимостью, относились к этому как к игре с нулевой суммой, где одна из сторон рано или поздно обязательно одержит верх.

Это не значит, что Франция не понимала роли Соединенных Штатов как основы той системы безопасности, которая гарантировала автономность французской (и европейской) политики. Французские лидеры не питали иллюзий и о соотношении потенциалов обеих стран. В период главных кризисов «холодной войны», — блокады Берлина между 1957 и 1962 годами, кубинского ракетного кризиса 1962 года, «войны в Заливе» в 1990-1991 годах, — Франция выступала верным союзником [Америки]; размещение ракет среднего радиуса действия в Германии в 1983 году было бы невозможно без твердой поддержки со стороны французского президента Франсуа Миттерана.

Но французские политические деятели, воспитанные в духе картезианского ультрарационализма, полагают, что Соединенные Штаты правильно поймут их несколько циничный лозунг «государственной пользы» (*raison d'état*) и будут всегда с уважением относиться к мотивам, по которым Франция

рассматривает европейское единение как вызов Америке, даже при том, что Франция продолжает считать США гарантом собственной безопасности. Такое рискованное поведение, еще терпимое, когда равная для всех угроза ограничивает правила игры, сегодня, когда противостояние Соединенным Штатам превратилось прямо-таки в рутинную процедуру, ставит под вопрос саму возможность сотрудничества, на которое рассчитывают французские лидеры. Политика поиска европейской идентичности в противостоянии Америке лучше всего срывается, когда к ней обращается только одна сторона. Если же дело дойдет до того, что Соединенные Штаты начнут систематически отвечать на эти вызовы, а такое рано или поздно случится, отношения с Европейским Союзом и, более того, внутри него могут резко обостриться.

Германия с трудом маневрирует между этими двумя крайностями. Она поддерживает Европейский Союз, но, в отличие от Великобритании и Франции, не может следовать традициям дипломатии, основанной на соблюдении национальных интересов. Если бы даже она сочувствовала целям французской политики, ей не хватило бы уверенности в собственных силах, чтобы бесцеремонно противостоять Соединенным Штатам, возлагая на них же свои надежды; германские политики, возможно, слишком реалистичны, чтобы на это пойти.

Соединенные Штаты благосклонно рассматривают различные предлагаемые варианты европейской интеграции, стремясь к объективности и деликатному нейтралитету и не высказываясь по поводу того, какой надлежит стать Европе. Взгляды времен «холодной войны», согласно которым европейская интеграция автоматически сделает Европу более сильной, а атлантическое партнерство – более жизнеспособным, пока еще остаются преобладающими.

Однако пришло время иначе взглянуть на это кардинальное допущение американской политики. Ибо возможны, как минимум, еще два варианта развития событий: реальностью может стать Европа, уклоняющаяся от ответственности за судьбы мира, присваивающая себе статус мини-ООН и занимающаяся морализаторством, одновременно сосредоточив-

шись на экономическом соревновании с Соединенными Штатами; или, напротив, Европа может бросить вызов Соединенным Штатам и инициировать посредническую внешнюю политику между Америкой и остальным миром, – приблизительно так же, как это делала Индия в годы «холодной войны». Сейчас, когда все внимание уделяется внутренней политике и нет угрозы ее безопасности, Европа может не торопиться с выбором между этими двумя возможностями. Она даже может изловчиться и соединить оба этих подхода, каждый из которых, шаг за шагом, неуклонно подрывал бы основы атлантического партнерства.

Первая проблема, к которой следует обратиться, – это вопрос о том, зачем нужно оживление атлантического партнерства. Какова цель подобных усилий?

Несмотря на то, что очевидной и объединяющей всех угроз сейчас не существует, геополитика как составная часть международных отношений никуда не исчезла. НАТО по-прежнему остается инструментом защиты от нового российского империализма. Без Соединенных Штатов Европа осталась бы простым полуостровным образованием, даже заложником Евразии, втянутым в водоворот евразийских конфликтов, и главной мишенью радикальных революционных потоков, которые уже захлестнули многие соседние регионы. Без Америки у Германии не было бы якоря, который сдерживал бы ее националистические импульсы (даже в качестве члена Европейского Союза); как Германия, так и Россия подверглись бы искушению рассматривать друг друга в качестве наилучших объектов своей внешней политики.

В то же время и Соединенные Штаты, отторгнутые от Европы, оказались бы в геополитическом смысле островом вдали от берегов Евразии, чем-то вроде Великобритании XIX века в сравнении с Европой. В отношении Европы им пришлось бы осуществлять стратегию баланса сил, традиционно ими отвергаемую. У Америки нет ни средств, ни возможностей для такой политики, и принятие подобной концепции потребовало бы огромной психологической ломки и перестройки всего государственного механизма, на что можно пойти только в самом крайнем случае.

Проверкой может явиться способность атлантических стран к сотрудничеству по проблемам более частным, чем те, что ставит геополитика. По меньшей мере три таких проблемы, от разрешения которых зависит будущее всех государств Атлантики, стоят сегодня, прежде всего, перед Европой. Как демократические государства с рыночной экономикой, все [атлантические] страны должны бороться с экономическими спадами: от этого зависит стабильность всех их институтов. Поэтому нет иного выбора, кроме как координировать свою политику, чтобы уменьшить опасность глобального экономического кризиса, представляющего главную угрозу современным демократическим государствам.

Экономические проблемы усугубляются демографическими. Почти во всех европейских странах темпы рождаемости не дают возможности сохранить численность населения на нынешнем уровне, что уже сейчас отрицательно сказывается на рынке труда в условиях глобализированной экономики. Учитывая тенденции сокращения предложения рабочей силы и улучшения медицинского обслуживания, процент тех, кто требует особой заботы общества, в скором времени вырастет самым драматическим образом; население большинства европейских стран стремительно сокращается, и происходит это в условиях нарастающего демографического давления со стороны бедных стран на восточных и южных окраинах Европы.

Еще одна проблема связана с будущим обширных регионов к востоку от границ НАТО и Европейского Союза. Соглашения, последовавшие за распадом СССР, были по своей природе временными, с точки зрения как международных договоренностей, так и [специфики] отношений с [конкретными] зарубежными странами. Во многих государствах — за исключением стран Балтии — поколение, унаследовавшее власть, почти повсеместно вышло из группы бывших советских лидеров, хотя и использовавших националистические лозунги. В настоящее время это поколение сходит со сцены.

Сегодня странам, некогда входившим в состав Советского Союза, нужно сделать решающий выбор. С одной стороны, они испытывают искусное, настойчивое и упорное рос-

сийское давление с целью втянуть их в какие-либо долговременные отношения с Москвой; с другой стороны, у них появилась перспектива присоединиться к Европе[йскому Союзу] и даже к НАТО. Хаос замаячит перед этим обширным регионом, если Европа и Соединенные Штаты не определяют общую задачу и выйдут на сцену в качестве потенциальных соперников. Многое зависит от будущего России, ее внутреннего развития и ее отношения к [складывающемуся] международному порядку (на этом мы еще остановимся в данной главе).

Не меньшей проблемой является будущее Средиземноморья. Влияние процесса глобализации, а также демографический рост во всех неевропейских странах региона может вызвать к жизни неустойчивые перестройки, подобные тем, что имели место в посткоммунистической Восточной Европе. Большинство стран Атлантики, на словах разделяющих озабоченность этой проблемой, избегают принятия системных решений или предпринимают нерешительные действия на двусторонней основе, обычно когда кризис уже разразился.

И наконец, в глобализованном мире перед народами, равно как и перед их лидерами, все более настойчиво встает проблема качества жизни. Те, кто поднимает эти вопросы, часто занимают изоляционистскую позицию, преподнося свои доводы как альтернативу традиционной внешней политике и отстаивая их с помощью конфронтационных методов. Но они имеют на это основание даже тогда, когда выглядят смешными с их гиперболизированной и самоуверенной риторикой. Представляя 15 процентов мирового населения, но производя более половины мирового валового продукта, государства Северной Атлантики и в самом деле обязаны содействовать облегчению глобальных проблем, для решения которых у большей части мира нет ни материальных, ни технологических ресурсов. Сама природа предмета требует от этих стран, чтобы они подошли к нему, объединив усилия, разработав институты и процедуры, без которых невозможно успешно достигать невоенных целей, прежде вообще не стоявших на повестке дня атлантического сообщества.

Что же произойдет, если этот скоординированный курс не реализуется из-за того, что Европа испугается усиления

атлантического партнерства как якобы мешающего ее объединению? Те, кто стремится к интеграции через конфронтацию с Америкой, не должны тешить себя иллюзиями, будто Соединенные Штаты всегда будут оставаться безучастными, наблюдая за принципиальными вызовами их политике. Рано или поздно они будут вынуждены встать на защиту своих интересов. И тогда страны Запада вернутся на курс, который на протяжении жизни одного поколения едва не уничтожил их — пусть даже не с помощью войны, а посредством изнурительного соперничества государств. Как ни странно, конечным результатом такого развития событий вполне могло бы стать ослабление европейской интеграции, поскольку, в конечном счете, некоторые ведущие члены Европейского Союза наверняка не пойдут на риск растущего отчуждения от Соединенных Штатов.

Последовательное усиление европейской оппозиции американской политике нельзя бесконечно оправдывать неизбежными болезнями роста Европейского Союза; не следует и затушевывать его заявлениями о союзе и единстве, звучащими на широко освещаемых церемониальных встречах. Американские ценности и интересы обязывают Соединенные Штаты пытаться делать все возможное для того, чтобы оживить атлантическое партнерство и способствовать достижению на его основе новых общих целей, обращаться с Европой как с близким партнером и прежде, чем принимать ключевые решения, обстоятельно обсуждать их с нею. Но в конечном счете о Европе следует судить, а американскую политику в отношении Европы — упорядочивать, по тем же критериям, что применяются к другим великим державам, то есть прежде всего по той степени, в какой европейская политика и американские государственные интересы в состоянии взаимно подкреплять друг друга. Мы не должны оставить будущим поколениям вопрос, как получилось, что страны Атлантики увязли в невразумительных дискуссиях о национальном своеобразии вместо того, чтобы объединить усилия перед лицом серьезнейших проблем, угрожавших самому существованию их сообщества, в то время как возможность сотрудничества всегда оставалась открытой.

## Европейская интеграция и атлантическое сотрудничество

Одно из препятствий, мешающих обратиться к проблеме атлантических взаимоотношений, имеет бюрократическую природу: настало время, когда европейские лидеры вынуждены посвятить себя детальной разработке процесса [европейской] интеграции. Сложные переговоры относительно расширения Европейского Союза, приспособление его институтов к новым задачам, выработка единого законодательства навязывают собственные приоритеты и последовательность [действий]. Проекты атлантической кооперации, равно как и другие долговременные проекты, кажутся менее срочными и, коль скоро они не вызывают кризиса, менее важными. Таким образом, ежедневная рутина отодвигает в сторону вопросы атлантического сотрудничества уже потому, что Соединенные Штаты исключаются — так сказать, по определению — из деятельности, привлекающей основное внимание европейских лидеров.

Но даже если говорить о проблемах, в решении которых Европейский Союз и США сотрудничают, новые приемы и методы, которыми они оперируют, сами по себе препятствуют более тесной кооперации. По мере того, как Европейский Союз движется в направлении бóльшей самостоятельности, существующая ныне модель собственно атлантических консультаций должна будет измениться. Это факт, который Соединенные Штаты вынуждены принять.

Формирующийся тип европейской интеграции окажет серьезное влияние на ход атлантического взаимодействия. Обсуждению подлежат три возможных подхода.

Первый, наднациональный, открыто высказан германским министром иностранных дел Йошкой Фишером. Он предполагает движение к созданию общеевропейских федеральных институтов и наделению их законодательной властью. Предложение Фишера о проведении общеевропейских выборов, за которыми должно последовать создание европейских исполнительной и законодательной ветвей власти, представляет собой наиболее радикальную из всех прозвучавших до сих пор идей<sup>10</sup>.



Такая схема наталкивается на противоречие между, говоря словами Юбера Ведрина, «расширением Европы и ее усилением»<sup>11</sup>. Расширение предполагает экспансию Европейского Союза до российских границ (а согласно некоторым сценариям, даже и включение в него России). Дальнейшая интеграция (на политическом жаргоне — ее «углубление») в некоторых отношениях несовместима с расширением, так как не каждый член предполагаемого Европейского Союза будет готов передать в его ведение свои суверенные права в той степени, какая предусматривается полной политической интеграцией.

Второй подход сводится к предложению создать «многоскоростную Европу». В этом случае предполагается, что Европейский Союз, с его нынешними пятнадцатью членами, будет двигаться в направлении политической и экономической интеграции, разрешив другим европейским государствам присоединяться к нему в качестве ассоциированных членов, на менее жестких условиях. Многоскоростная Европа допускает разнообразные политические ассоциации при наличии единого ядра: одни объединения были бы экономическими, другие — военными, и все члены Союза могли бы сотрудничать с центром, причем каждый по-своему<sup>12</sup>.

И наконец, британский премьер-министр Тони Блэр предложил свою вариацию на тему многоскоростной Европы<sup>13</sup>. Так как британское общественное мнение никогда не согласится на наднациональное решение проблемы, а Блэр не хочет ни того, чтобы Великобритания осталась на задворках Европы, ни того, чтобы были свернуты существующие тесные отношения с Соединенными Штатами, премьер-министр предложил создать европейскую конфедерацию без центральной группы государств. Члены такой конфедерации могли бы объединяться в различные, более интегрированные, ассоциации с самыми разнообразными целями.

Соединенным Штатам не следует прямо вмешиваться в европейские конституционные дебаты. В определенной мере это — внутреннее дело европейцев. Но поскольку каждый такой спор идет вокруг какой-либо формы существования интегрированной Европы, все они в конечном счете касаются

ключевой проблемы атлантического сотрудничества. Форма, в какой Европейский Союз, уже в том виде, в каком он сегодня существует, ведет переговоры с Соединенными Штатами, оставляет мало места для американского участия. Когда Соединенные Штаты взаимодействуют с отдельными европейскими государствами, они имеют возможность проведения консультаций на различных уровнях и доведения своих взглядов до сведения собеседников прежде, чем будет принято окончательное решение. Напротив, в переговорах с Европейским Союзом Соединенные Штаты исключаются из процесса принятия решений и узнают о них только после того, как все уже согласовано на встречах, в которых они не принимали никакого участия. Когда американцы встречаются с представителями объединенной Европы, они сталкиваются с тем, что их собеседники ведут себя очень жестко, ибо решения, принятые Советом министров, могут быть изменены только путем повторения всего внутриевропейского переговорного процесса. Традиционные каналы сотрудничества США и Европы в экономической области пересыхают. Сегодня предлагается ввести аналогичные процедуры для решения вопросов внешней политики и обсуждения проблем безопасности. Таким образом, отчуждение между Америкой и Европой подкрепляется на институциональном уровне. В некоторых отношениях возможности консультаций Америки с Европейским Союзом оказываются меньшими, чем с другими дружественными неприсоединившимися государствами. Необходимо найти некий разумный компромисс между таким характером выражения Соединенными Штатами своего мнения, как если бы они были членом европейских институтов, и их вытеснением на периферию, когда возможность участия в европейских дискуссиях появляется у США лишь после того, когда таковые, по существу, уже завершены.

Многие адепты наднациональной Европы утверждают, что подлинный американский интерес состоит в сохранении разделенности Европы на национальные государства ради усиления доминирующего влияния Америки на фоне внутриевропейского соперничества. Это недоразумение. Гегемония не в интересах Америки, и о причинах этого я скажу в заклю-

чительной главе. Но ей не нужна и изоляция. Мудрая американская политика будет состоять в том, чтобы проложить курс между Европой, отрекающейся от международной ответственности, и Европой, добивающейся своей глобальной роли в соперничестве с Соединенными Штатами.

В каком бы направлении ни пошла европейская интеграция, необходим новый подход к проблеме атлантического сотрудничества. НАТО уже не может играть роль единственной формы такого сотрудничества; функции альянса ограничены, ядро слишком мало, а ассоциированное членство в нем слишком разрослось, чтобы справиться с грядущими задачами, включая даже некоторые из проблем безопасности.

### К стратегической доктрине: европейское кризисное управление в военной сфере

Наиболее наглядно соотношение между атлантическим сотрудничеством и европейской интеграцией иллюстрирует общеевропейская политика в области безопасности и обороны, вылившаяся в создание европейских вооруженных сил с командной структурой и политическим управлением, формально независимыми от НАТО. Впервые внесенное на обсуждение на франко-британском саммите в Сен-Мало в декабре 1998 года, предложение о создании европейских вооруженных сил получило дополнительную поддержку после событий в Косово, на европейском саммите в Кельне в июне 1999 года. 21 ноября 2000 года на встрече министров обороны европейских стран в Брюсселе был оглашен график создания этих сил. Согласно Декларации о военных обязательствах, к 2003 году планируется создать общеевропейские вооруженные силы из 100 тысяч человек, 400 единиц боевой авиации и 100 судов, способных в течение одного года противостоять военным формированиям в шестьдесят тысяч человек. Подчеркивается «самостоятельность принятия Европейским Союзом решений» [о применении этих сил], правда, с оговоркой об обмене информацией с НАТО, процедуру которого еще предстоит согласовать.

С точки зрения долгосрочного подхода, европейские вооруженные силы представляют собой логическое развитие европейской политической идентичности. Они получают определенную возможность действовать самостоятельно, как действуют и национальные вооруженные силы, безотносительно к тому, приписаны ли они технически к НАТО или нет. Беспокоит лишь то, что независимость европейских вооруженных сил, похоже, рассматривается как их отличительная черта, а сотрудничество с НАТО – как исключение.

[Ситуация] в Косово, как утверждают сторонники создания европейских вооруженных сил, продемонстрировала огромное несоответствие друг другу военных возможностей государств по обе стороны Атлантики. При этом неуклюжее поведение Америки, граничившее со стремлением к доминированию, содействовало решению ускорить создание независимой военной силы, способной защищать специфические европейские интересы.

Однако пока акцент на создании европейской армии в большей степени говорит о стремлении к самостоятельности, чем к наращиванию военного потенциала. Если одним из мотивов их формирования является преодоление ощущения некоторой слабости, связанной с осознанием высокой технической оснащенности американской армии, то как увязать это со все сокращающимися расходами на оборону почти во всех европейских странах? Если размеры оборонных бюджетов будут и дальше оставаться на сегодняшнем уровне или сокращаться, то, по всей видимости, средства на европейские вооруженные силы по необходимости начнут черпаться из планируемых бюджетов НАТО. Таким образом, эти силы окажутся весомым вкладом в единую систему обороны альянса лишь при условии, что повсеместно будут увеличены европейские военные бюджеты или же общеевропейские вооруженные силы будут каким-то органичным способом встроены в НАТО.

Еще более важно то, чему служит вся эта независимость. Где именно будут действовать европейские вооруженные силы? Коль скоро европейские лидеры пока что отвергают идею защиты территории Европейского Союза как основную задачу этой армии, она, видимо, главным образом будет уча-

ствовать или в малых конфликтах на европейской периферии, где крупным державам делать нечего, или за пределами зоны ответственности НАТО. Но и в этом случае только отчаянная группа европейских лидеров отважится мобилизовать европейскую армию без поддержки американских сил тылового обеспечения, без использования данных американской разведки и уверенности в американском одобрении данной акции. На практике европейские вооруженные силы окажутся не столь уж независимыми, ибо задумывались они прежде всего ради символических действий, таких, как миротворческие операции или задачи, решение которых не связано с большим риском.

В обозримом будущем независимые европейские вооруженные силы вынуждены будут координировать свои действия с НАТО. Сам план их создания уже подразумевает использование системы тылового обеспечения НАТО. Однако из того, что говорит Хавьер Солана, руководитель единой внешней политики и политики в области безопасности Европейского Союза, следует, что они будут якобы организационно самостоятельной группой, которая вступит в переговоры с НАТО примерно так, как она вступала бы в переговоры со странами, не входящими в альянс: «Еще следует подумать, как институционализировать отношения ЕС с НАТО и как — со странами, не участвующими в НАТО»<sup>14</sup>.

На языке, каким теперь принято выражаться в Европе, неоднократно подчеркивалось, что «Европейский Союз будет начинать и проводить военные операции только там, где НАТО в целом задействовано не будет»<sup>15</sup>. На практике это может означать только одну из двух ситуаций. Либо Соединенные Штаты приветствуют планируемую операцию, но, по собственным соображениям, предпочитают не принимать в ней участия — в данном случае речь может идти о своеобразном разделении труда. Это рабочая гипотеза, хотя в таких случаях дистанцирование Америки все же не должно достигать точки, когда мощные страны, вроде России, попытаются надавить на Европу. Но что если Европейский Союз предпримет военную акцию, с которой Соединенные Штаты не согласны? Как интерпретировать такую экстраординарную си-

туацию, когда все члены НАТО, кроме Америки и Канады, вступят в войну, в то время как самый сильный член альянса и абсолютный гарант безопасности останется в стороне? Получат ли в таком случае европейские вооруженные силы доступ к тыловому обеспечению НАТО, большей частью американскому? Придут ли Соединенные Штаты на помощь, если что-то пойдет не так, как задумывалось?

За этими военными вопросами маячит вопрос политический. Любой кризис, который предполагает рассмотрение вопроса об использовании общеевропейской армии, потребует созыва Совета министров Европейского Союза прежде, чем состоится саммит НАТО. Американский представитель в НАТО (или государственный секретарь) встретится на нем со своими коллегами, уже достигнувшими коллективного согласия, и окажется не в состоянии участвовать в дискуссии на индивидуальном уровне. Таким образом, внутри НАТО возникнет европейская фракция, навязывающая альянсу процедуры, которые уже сегодня портят взаимоотношения США и Европейского Союза. При этом Соединенные Штаты будут подвергнуты риску в силу данных ими европейцам гарантий безопасности и потребностей общеевропейской армии в тыловом обеспечении. Лидеры, которые высказывают сомнения [относительно целесообразности развертывания] системы американской национальной противоракетной обороны, ссылаясь на то, что она может привести к разъединению Америки и Европы, должны с пониманием относиться к озабоченности США в связи с созданием новых структур, институционально основанных как раз на таком разъединении.

Спор по поводу общеевропейских вооруженных сил отчасти напоминает полемику, возникшую в результате решения президента де Голля начать создание французских ядерных ударных сил. Подобно общеевропейским вооруженным силам, они были задуманы как самостоятельные и независимые от НАТО; как и сегодня, представлялось, что они обеспечивают возможность – и фактически последнюю надежду – нанести удар в случае неспособности Америки выполнить союзнические обязательства или необходимости защиты тех интересов Франции, которые чужды Соединенным Штатам.

Однако тут есть и серьезные различия. Эти ударные силы должны были применяться практически в невообразимой ситуации, когда какая-либо страна НАТО подвергалась риску ядерного уничтожения и не получала поддержки со стороны Америки. Общеввропейские вооруженные силы, напротив, предназначаются для использования во вполне реальных обстоятельствах — в случае традиционных мелких конфликтов на периферии Европы или в качестве миротворческих подразделений на далеких континентах. Ударные силы планировались как единичная структура одного из союзников. Общеввропейские вооруженные силы предназначаются для действий, одобренных *всеми* союзниками, кроме Соединенных Штатов, — в символическом смысле это куда более судьбоносный шаг.

В свое время я поддерживал создание независимых европейских ядерных сил, так как был убежден, что в конечном счете они обеспечат основу для более сбалансированного партнерства. Со временем общеввропейские вооруженные силы могли бы сыграть аналогичную роль при условии, если бы они действовали в согласованных политических рамках. Ключевым вопросом, возникающим в связи с их созданием, помимо отвлечения ресурсов, является необходимость политического согласования решений между Соединенными Штатами и Европейским Союзом, а также между НАТО и общеввропейскими военными структурами. Этого нельзя достичь путем уверений глав государств на их встречах, — уверений, которые можно будет испытать на прочность, только когда станет слишком поздно. Самостоятельная европейская армия сможет действовать лишь при условии повышения роли политических согласований по обе стороны Атлантики. Однако это вполне сознательно избегается сторонниками создания общеввропейских вооруженных сил. При отсутствии соответствующего соглашения формирование так называемой независимой европейской армии может привести к наихудшему варианту: нарушению рутинных процессов в НАТО и параличу сотрудничества между союзниками при полном отсутствии у европейцев каких бы то ни было дополнительных военных ресурсов и сколько-нибудь четкого видения автономности Европы<sup>16</sup>. Если же возникнут органичные взаимоотно-

шения, общеевропейские вооруженные силы смогли бы способствовать росту политической гибкости Атлантического альянса, играя, в частности, роль связующего звена между НАТО и государствами Европейского Союза, не входящими в НАТО.

Среди членов Европейского Союза есть государства, не входящие в НАТО — сегодня это Ирландия, Швеция и Финляндия, завтра, возможно, — еще несколько стран Восточной и Центральной Европы. Эта реальность придает новое значение спорам о дальнейшем расширении НАТО. Хорошо продуманный план взаимодействия между ЕС и НАТО мог бы гарантировать безопасность странам, чья независимость и территориальная целостность представляют жизненно важный интерес для всех западных демократических государств, но чье формальное членство в НАТО под объединенным военным командованием могло бы выглядеть слишком вызывающим. Это можно было бы сделать, выработав условия гарантирования государству его территориальной целостности при неучастии его в объединенной военной структуре НАТО. В первую очередь это относится к государствам Балтии. Если бы Россия захотела восстановить там свое правление или просто доминировать в регионе, это означало бы, что она возвращается к той политике империализма, которая угрожала Европе на протяжении столетий, что, в свою очередь, предполагало бы неприемлемое изменение европейского и мирового балансов сил. При этом граница Эстонии находится в тридцати милях от Санкт-Петербурга. Приближение военных структур НАТО так близко к ключевым центрам России могло бы помешать конструктивному участию России в складывающемся мировом порядке.

Если Европейский Союз хочет, чтобы его рассматривали как единое целое, ему необходимо установить определенную связь между безопасностью входящих в него государств, которые не являются членами НАТО, и своей военной структурой. Если и существует хоть один регион, для защиты которого жизненно важны общеевропейские вооруженные силы, предусмотренные европейской оборонной инициативой, то это именно такие государства. Для хорошо продуманного ат-



лантического партнерства невозможно, чтобы НАТО игнорировало угрозу безопасности членам Европейского Союза – независимо от того, являются или не являются они формальными членами альянса. Постоянно говоря о европейском единстве, Европейский Союз, однако, не указывает, что членство в нем подразумевает гарантии безопасности. Но неужели Европа готова признать, что в нее входят две категории государств, одна из которых остается незащищенной от военного нападения? Что тогда остается от пресловутого европейского единства или от единой оборонной политики, если они не направлены на защиту собственной территории?

Европейский Союз, оправдывая свое наименование, должен быть готов к тому, чтобы отразить военное покушение на безопасность любого из его членов, подобно тому, как это делают сегодня национальные государства. И если Европейский Союз будет защищать одного из своих членов, безотносительно к тому, принадлежит он к НАТО или нет, Соединенные Штаты не останутся в стороне.

Утверждение, что Европейскому Союзу придется отмежеваться от НАТО, если он примет на себя обязанность защищать собственную территорию, является вздорным. Если бы это было верно, национальные вооруженные силы стран альянса тоже существовали бы независимо от НАТО. Если Европа действительно обеспокоится своей безопасностью, расширение Европейского Союза и НАТО окажутся единым процессом. Для этого необходим ряд шагов: Европейский Союз должен подтвердить свою решимость гарантировать безопасность своей территории; НАТО следует подтвердить, что территориальная целостность Европейского Союза представляет жизненно важный интерес для альянса. Следствием станет предоставление гарантий безопасности без предварительного развертывания вооруженных сил. Обязательным компонентом такой политики было бы немедленное принятие стран Балтии в Европейский Союз, даже если они и не отвечают всем техническим требованиям; союз, состоящий из трехсот миллионов человек, может сделать исключение для восьми миллионов, если этого требуют европейские и атлантические интересы.

## К стратегической доктрине: противоракетная оборона и Атлантический альянс

Каждые двадцать лет в НАТО начинаются новые дебаты по проблемам ядерной стратегии. Предмет дискуссии может быть различным: в 60-е годы она шла вокруг американских возражений против европейских ядерных сил; в 80-е концентрировалась на вопросе о размещении в Европе американских ядерных ракет; в момент, когда пишется эта книга, обсуждается американское предложение о создании системы противоракетной обороны.

Нынешняя дискуссия превращается в тест, который должен выявить, возможен ли серьезный стратегический диалог внутри альянса или же он оказывается подчинен вопросам внутренней политики. Главной обязанностью президента США является обеспечение безопасности американского народа путем предотвращения нападения на нашу территорию, на американские вооруженные силы за рубежом, на американских союзников, а также смягчение последствий такого нападения, если его не удастся предотвратить. Постоянная комиссия, возглавляемая Дональдом Рамсфелдом – ныне министром обороны в администрации Джорджа У. Буша, – была создана в 1998 году для изучения опасности ракетного нападения. Комиссия пришла к единодушному выводу, что угроза со стороны ряда враждебных государств «более значительна, более серьезна и созревает более быстро, чем до сих пор предполагалось и обосновывалось в докладах разведывательных структур»<sup>17</sup>. Более того, как утверждала комиссия, «США вполне могут получить лишь косвенное предупреждение о развертывании ракет с биологическими, химическими или ядерными боеголовками, способных достичь территории США, или не получить его вообще»<sup>18</sup>.

Несмотря на такие тревожные выводы, система национальной противоракетной обороны (НПРО) является одним из тех символов, против которых общественная элита выступала десятилетиями, мало обращая внимание на происходящие политические и технологические перемены. Обычно противники развертывания системы НПРО выдвигают пять доводов:

1. технические возможности для разработки подобной эффективной системы отсутствуют;
2. ее создание подрывает стратегическую доктрину гарантированного взаимного уничтожения;
3. она нарушает договор 1972 года по ПРО и ставит под удар всю гамму российско-американских отношений;
4. программа НПРО разорвет оборонное сотрудничество Европы и Америки, поскольку создастся впечатление, что Соединенные Штаты заперлись внутри собственной крепости (характерно, что подобный довод ни разу не прозвучал со стороны наших азиатских союзников); и, наконец,
5. американская НПРО будет содействовать распространению ядерного оружия – довод этот был совместно выдвинут французским президентом Шираком и российским президентом Путиным.

Не претендуя на звание технического эксперта, я участвовал во многих брифингах и убедился, что перспектива создания НПРО обнадеживает. Такой взгляд на американские возможности явно разделяют и Россия, и Китай, что демонстрируют сами их настойчивые возражения против подобной системы. Большая часть звучащих на Западе сомнений, относящихся к технической стороне вопроса, касается системы, разработанной в годы администрации Клинтона и имеющей целью оказаться совместимой с договором по ПРО. Она предназначалась для уничтожения ядерных боеголовок на последней фазе их траектории, когда они малы по размеру, движутся невероятно быстро, могут маневрировать и когда их очень трудно засечь. Поэтому большая часть изысканий в области НПРО сосредоточивается в настоящее время на проблеме уничтожения ракеты во время взлета, когда она движется медленно, находится в «мертвой зоне» с точки зрения управления ею и, из-за наличия на ее борту неизрасходованного топлива, велика по габаритам, вследствие чего ее легче обнаружить.

Что же касается того довода, согласно которому система НПРО противоречит давней стратегической идее гарантированного взаимного уничтожения (ГВУ), то эту доктрину пора пересмотреть, безотносительно к проблеме ПРО. Защитники

этой доктрины утверждают, что лучшим способом предотвращения ядерной войны является гарантия, что следствием неудачи политики сдерживания явится страшный катаклизм. Таким образом, они выступают против любой стратегии, основанной на ударах по четко определенным целям и предполагающей право на создание системы, защищающей от подобных ударов. Безопасность строится на нигилистической мысли о возможности оставить гражданское население, как свое, так и своих потенциальных противников, полностью беззащитным перед ядерной атакой. В такой ситуации политика защиты превращается в свою противоположность; в стремлении гарантировать, что население будет полностью беззащитно, доктрина защиты явно становится доктриной антизащиты.

Эта теория вышла из академических семинаров и рассуждений теоретиков, с которыми никто не стал бы советоваться в случае необходимости принятия судьбоносных решений. Одно дело рассуждать о сдерживании, апеллируя к угрозе взаимного самоубийства, и совсем другое – применить эти выводы в условиях реального кризиса. В самом деле, кто бы взял на себя моральную ответственность за следование в русле стратегии, гарантирующей смерть десятков, если не сотен миллионов людей по обе стороны [линии противостояния], причем в течение нескольких дней? Как можно принимать такую стратегию всерьез? Как могут демократические правительства отстаивать такую позицию? Невозможно поверить, что демократические правительства европейских стран, столь гордящиеся своими гуманистическими побуждениями, решились бы реализовать эти угрозы возмездия.

С помощью дипломатических ухищрений сторонники такой стратегии доказывают [обществу], что когда дело касается безопасности, привычные расчеты бессмысленны. Чтобы сделать эту стратегию заслуживающей доверия, ее приверженцам пришлось бы продемонстрировать высокую предрасположенность к безрассудным поступкам. Но как в Европе, так и в Соединенных Штатах за теорию гарантированного взаимного уничтожения наиболее рьяно выступают как раз те, кто начинал свою публичную карьеру с участия в демонстрациях против *любой* опоры на ядерное оружие.

Если в биполярном мире и существовала хоть какая-то толика правдоподобия теории гарантированного взаимного уничтожения, она испаряется, когда восемь стран уже испытали ядерное оружие и многие режимы-изгои лихорадочно разрабатывают атомное, химическое и бактериологическое оружие массового уничтожения, равно как и баллистические ракеты для его доставки. Если один из этих видов оружия случайно или намеренно разрушит американский или европейский город, как будут лидеры демократических государств объяснять своим народам отказ – не неспособность, а именно отказ – защитить их от ограниченного ракетного нападения?

Резкий контраст между ситуацией 1972 года, когда был подписан договор по ПРО, и нынешним положением очевиден. Один из подписантов, Советский Союз, исчез как субъект международного права. Технология производства ракет стала более изощренной и доступной теперь тем странам (Северной Корее, Ирану, Ираку, Индии, Пакистану), которых в момент подписания договора никто не считал способными на такой прогресс в области военных технологий.

Поскольку я придерживаюсь таких взглядов вот уже на протяжении четырех десятилетий и неоднократно заявлял об этом в печати, уместно задать вопрос, почему договор по ПРО был подписан президентом Никсоном в 1972 году, когда я занимал должность советника по национальной безопасности. Прямой ответ состоит в том, что когда администрация Никсона пришла к власти, исполненная решимости отказаться от идеи ПРО, эта концепция была до некоторой степени навязана ей Конгрессом и бюрократическими силами. В самом начале первого срока своего правления Никсон поручил Пентагону разработать стратегию скорее военного, чем гражданского характера. В 1969 году он представил Конгрессу программу [развертывания национальной] противоракетной обороны, согласно которой следовало развернуть двенадцать «зонтиков» для защиты ракетных шахт и населения от ограниченных атак со стороны Советского Союза, нарождающихся ядерных держав, а также от непреднамеренных и несанкционированных запусков из любой точки мира.

Программа защиты от ракетной атаки, предложенная Никсоном, была раскритикована с применением таких же

доводов, какие используются и сегодня: что она не будет работать; будет работать столь эффективно, что дестабилизирует ситуацию; ослабит НАТО, отделив защиту Соединенных Штатов от защиты Европы; и подтолкнет Советский Союз к непримиримости и гонке вооружений.

На фоне страстных призывов противников войны во Вьетнаме и преобладания оппозиции в Конгрессе такая критика сливалась с резкими нападками на оборонный бюджет. Первоначальное утверждение [программы] ПРО прошло в Сенате большинством в один голос, голос вице-президента. В последующие годы Конгресс использовал процедуру выделения ассигнований, чтобы разрушить то, что ему со столь большими усилиями не удалось сорвать на более ранних этапах. Каждый год Конгресс сокращал число территорий, на которые распространялось действие ПРО, пока к концу 1971 года их не осталось всего две. А Советы, зная об этих внутренних разногласиях, препятствовали любым дискуссиям по ограничению их наступательных средств, продолжая их наращивание со скоростью до двух сотен ракетных установок дальнего радиуса действия в год. В этой атмосфере министерство обороны, в лице заместителя министра Дэвида Паккарда, направило в конце весны 1970 года президенту Никсону письмо, в котором указывало на срочную необходимость заключения соглашения о контроле над стратегическими вооружениями. В противном случае, утверждалось в письме, Советы в ближайшее время могут обогнать Соединенные Штаты в этой сфере.

Никсон отнюдь не поддерживал теорию гарантированного взаимного уничтожения, однако, учитывая опасность, что Конгресс окончательно дезорганизует ракетную оборону, решил заморозить — и таким образом сохранить — систему точечной ПРО в обмен на аналогичные ограничения Советами их противоракетных систем и использовать это решение для того, чтобы установить предел наращивания Советским Союзом наступательных вооружений. На московском саммите 1972 года СССР согласился с настойчивым требованием Америки о том, чтобы наступательные вооружения сокращались одновременно с вооружениями оборонительными. Эта

история важна, поскольку многие из тех, кто считает договор по ПРО краеугольным камнем контроля за вооружениями, не знают, что стояло за ним.

Оценивая реакцию Европы на современную концепцию противоракетной обороны, следует помнить, что приводимые доводы, в основном, повторяют то, что европейские противники американской оборонной политики говорили все последние тридцать лет по поводу каждой крупной программы перевооружения или стратегической доктрины США — начиная с «гибкой реакции» Кеннеди в 60-х годах до стратегической оборонной инициативы Рейгана и ракет среднего радиуса действия в 80-х. Возражая против размещения нового ракетного вооружения в Европе в 80-х годах и новых оборонительных систем в Соединенных Штатах в наши дни, эти критики — зачастую одни и те же люди — раз за разом выдвигают обвинение, что новые программы разъединят Америку и Европу и торпедируют важные переговоры с Москвой.

Но всякий раз эти критики ошибались. При администрации Никсона программа ПРО помогла вывести из тупика переговоры между США и Советским Союзом по вопросам контроля за стратегическими вооружениями. При администрации Рейгана СОИ и размещение ракет среднего радиуса действия в Европе заставили Советы вернуться за стол переговоров. Сегодня такой результат тоже возможен — на момент написания этой книги уже есть свидетельства того, что русские согласны рассмотреть вопрос об определенном роде противоракетной обороны. В арсенале России насчитываются тысячи ядерных ракет. Следовательно, пройдет много десятилетий, — если это вообще произойдет, — прежде чем американская программа НПРО сможет полноценно противостоять российским вооружениям, даже с учетом того, что она будет в состоянии выполнять более ограниченные задачи. Поэтому существует масса возможностей для новых дипломатических шагов, снижающих вероятность возникновения ядерного конфликта между двумя крупнейшими ядерными державами.

Наконец, как только наши европейские критики отбросят устаревшие лозунги, они вынуждены будут признать аб-

сурдность предположения, что Америка, совершенно не защищенная от ядерной атаки с любого направления, представляет собой наилучшую гарантию европейской безопасности. Здравый смысл подсказывает, что верно как раз обратное. Соединенные Штаты, будучи абсолютно беззащитными перед ядерной атакой, куда скорее уклонятся от выполнения союзных обязательств. Эти доводы остаются столь же актуальными в вопросе защиты европейской территории от ядерного нападения.

Аргумент, согласно которому американская система НПРО подстегнет распространение ядерного оружия, также не выдерживает критики. С чего бы это странам, не имеющим ядерного оружия, создавать его только потому, что поразить американскую территорию становится намного сложнее? Крупные государства, желающие обладать ядерным оружием и ракетами для его доставки или уже обладающие ими, и в самом деле могут наращивать свои арсеналы в надежде сокрушить американскую оборону. Но даже если они и будут в состоянии выдержать эту гонку — а для так называемых стран-изгоев это почти невозможно, — все равно в случае нападения их на США с применением всех доступных средств американское население окажется в положении, когда ему будут угрожать лишь неядерные средства противника. Любая страна, намеревающаяся шантажировать Соединенные Штаты, в условиях отсутствия у них НПРО, будет учитывать в своих калькуляциях лишь количество боеголовок. Если же противоракетная система будет развернута, соответствующие расчеты сильно усложнятся. Противник не может знать, какие именно ракеты преодолеют созданный щит, даже если выкладки и покажут, что некоторые из них достигнут цели. Как результат, потребуется нападение такого масштаба, за гранью которого начинается тотальная война.

Многие страны, включая Китай, подпись которого не стоит под договором по ПРО, присоединились к хору противников национальной противоракетной обороны. И до тех пор, пока существует неуверенность относительно того, какое решение примет Америка, хор этот может только усиливаться. Поэтому необходимо в самое ближайшее время объявить о



приверженности США той или иной программе. В этой связи нужно провести консультации со всеми союзниками, особенно по вопросам их участия в создании системы [противоракетной] обороны и возможности распространения ее на Европу.

Однако, при всем уважении к взглядам союзников и других ведущих держав, Соединенные Штаты не могут обрекать свое население на постоянную уязвимость. Все это подразумевает срочную необходимость прояснить цели НПРО, ее функционирование и дипломатию, основанную на ней. Отчасти по внутривнутриполитическим причинам цели развертывания противоракетных систем определялись до сих пор исключительно в контексте противостояния агрессии со стороны стран-изгоев, и это породило дискуссию о том, какие страны относятся к этой категории и настолько реальна угроза с их стороны. Однако нужно открыто признать, что противоракетная оборона не в меньшей мере необходима и для защиты от уже существующих мощных ядерных держав, никак изгоями не являющихся. Учитывая чудовищные последствия даже одного взрыва, США должны быть в максимальной степени защищены от случайных запусков, несанкционированных нападений или ограниченных ударов любого типа. Иначе говоря, США должны сделать максимально дорогим и сложным любое ядерное нападение на свою территорию. В рамках такого подхода противоракетная оборона, эффективная против малых ядерных государств, способна также уменьшить [атакующие] возможности более крупных стран, оставляя им лишь такие варианты, на которые они не пойдут из-за непредсказуемости последствий.

Когда будет принято решение о разработке системы НПРО, следует непредвзято проанализировать вопросы выбора подходящих технологий. Их изучение сдерживалось усилиями администрации Клинтона, стремившейся найти технологию, которая вписывалась бы в договор 1972 года. Но если бы это было возможно, какой смысл был бы в самом договоре? Во всяком случае, стало ясно, что наиболее проверенные технологии, скорее всего, наименее пригодны для целей эффективной обороны. По этому вопросу настоятельно тре-

буется решение, причем принятое без участия тех, чьи возражения против систем противоракетной обороны строятся на критериях, которым не отвечает практически никакое новое оружие. Только когда Соединенные Штаты определятся со своими потребностями, они смогут начать серьезный диалог по вопросу о том, следует ли скорректировать договор 1972 года или выйти из него. Это также заложит реальную основу для переговоров о взаимоприемлемых пределах противоракетной обороны и о количестве ядерных вооружений, адекватных как современным технологиям, так и нынешней политической ситуации.

### Отношения с Россией

Отношения Запада с Россией всегда были пронизаны двойственностью. Для европейских стран Россия остается относительно новым игроком на международной сцене. Отсталая, загадочная, неконтролируемая, огромная, она решительно заявила о себе Европе только в XVIII веке. В его первой четверти Россия все еще воевала со шведскими захватчиками в самом центре той территории, которую теперь занимает Украина. Менее чем через пятьдесят лет, во время Семилетней войны, русские армии стояли уже на подступах к Берлину. Еще одним поколением позже, после поражения Наполеона, русские войска заняли Париж.

Более автократичная, чем любое европейское государство, Россия практиковала мистическую и националистическую форму христианства в виде русского православия — государственнической церкви, легитимизировавшей российское стремление к экспансии и престижу. Хотя Россия и принимала участие в дипломатических переговорах, проводившихся на основе концепции баланса сил, она не распространяла эти принципы на отношения с соседними странами. Она провозгласила зону своих интересов на Балканах, где защищала как панславистское движение, так и свое право оберегать православных христиан от мусульманской Оттоманской империи, а также в Средней Азии, где преследовала колониальные и религиозно-миссионерские цели.

Россия всегда была страной уникальной — особенно если сравнивать ее с европейскими соседями. Раскинувшись на одиннадцати часовых поясах, Россия (даже в ее нынешнем постсоветском виде) обладает территорией, большей, чем любое другое современное государство. Санкт-Петербург ближе к Нью-Йорку, чем к Владивостоку, который, в свою очередь, ближе к Сиэттлу, чем к Москве. Страна подобных масштабов не должна бы страдать от клаустрофобии. Тем не менее, проблема ползучего экспансионизма красной нитью проходит через всю российскую историю. На протяжении четырех веков Россия жертвовала благосостоянием своего населения в пользу [возможности наносить] безжалостные удары вовне, угрожая всем своим соседям. Столетия такой жертвенности породили в российском самосознании представление об особой миссии России, отчасти во имя собственной безопасности, отчасти во имя утверждения высочайших нравственных принципов, якобы ведомых России.

Исторические достижения и амбиции России соответствовали ее масштабам. Дважды размеры страны и выдержка народа помешали завоевателям покорить Европу: Наполеону в XIX веке и Гитлеру в XX-м. Но в результате каждого из этих гигантских напряжений сил нации Россия использовала мир для навязывания своих авторитарных принципов всюду, где побывали ее армии: это делалось во имя консерватизма через Священный Союз в XIX веке и во имя коммунизма — в веке XX-м.

В обоих этих случаях Россия переоценивала свои возможности и терпела крах: в Крымской войне в XIX веке и в годы распада Советского Союза. На протяжении всей ее истории, при всех ее взлетах и падениях, Россия настойчиво, терпеливо и искусно вела дипломатические дела: с Пруссией и Австрией она выступала против призрака французского господства; с Францией — против имперской Германии; с Англией, Францией и гитлеровской Германией — с целью избежать изоляции; с Соединенными Штатами и Великобританией — чтобы не допустить катастрофы во время Второй мировой войны; и наконец, в период «холодной войны» она стремилась отколочь Европу от Соединенных Штатов с помощью комби-

нации ядерного шантажа и поддержки движений, изображавших Америку как величайшую угрозу миру в ядерный век.

История России породила в Европе романтическую ностальгию по временам сотрудничества [с этой страной], вкупе с неясным страхом перед российской обширностью и непостижимостью. Многие в Германии объясняют собственные национальные катастрофы тем, что Германия пренебрегла заветом Бисмарка постоянно крепить дипломатические отношения с Россией; Франция помнит, что в двух мировых войнах ее спас союз с Россией. Историческая память Великобритании более трезва и менее сентиментальна, слишком многое в ее истории связано с сопротивлением угрозам России на Босфоре и на подступах к Индии.

Историческая память этих стран поддерживается общественным мнением, побуждающим свои правительства служить связующим звеном в отношениях между Россией и Соединенными Штатами. Вот почему некоторые европейские лидеры поговаривают о том, чтобы когда-нибудь в отдаленном будущем пригласить Россию вступить в Европейский Союз. Та же причина скрывается за попытками всех ведущих европейских держав установить особые отношения с Россией, чтобы предотвратить повторение известных истории случаев давления с ее стороны, а также в качестве страховки от подобных же действий соседей.

Американский опыт общения с Россией не носит столь непосредственного характера. В XIX веке Россию рассматривали как уменьшенную копию европейской автократии; после большевистской революции 1917 года для многих она стала воплощением основного зла. Соединенные Штаты не устанавливали дипломатических отношений с Советским Союзом до начала 1934 года. В 30-х годах некоторые небольшие группы, подстегнутые подъемом нацизма, увидели в коммунизме наилучшую преграду фашизму и провозвестника нового и более справедливого мирового порядка. Вторжение Германии в СССР породило чувство доброжелательности в отношении жертвы нападения, а также некоторую сентиментализацию советской действительности. Президент Франклин Рузвельт рассматривал Советский Союз как один из столпов

зарождающегося мирового устройства. Очевидно, он был убежден, что ни века царской автократии и империализма, ни то, что жизнь целого поколения прошла под знаком сталинизма, не станут непреодолимым препятствием для послевоенного советско-американского сотрудничества.

Медовый месяц оказался очень коротким. Сталинская непримиримость, коммунистическая идеология, советская оккупация Европы вплоть до берегов Эльбы и раздел Германии привели к возникновению атмосферы подозрительности и враждебности. Международные отношения приобрели четко выраженный биполярный характер; две противостоящие сверхдержавы взирали друг на друга через границу, проведенную в центре Европы, и множили свои ядерные потенциалы по обе ее стороны.

В течение всех этих сорока лет конфронтации незначительное меньшинство в США — и несколько более крупные группы в Европе — подвергали сомнению установки, лежавшие в основе атлантической политики «холодной войны». Сторонники возвращения к политике советско-американского товарищества времен Второй мировой войны, иногда используемые инициаторами коммунистической борьбы за мир, даже если они и не имели к данной инициативе прямого отношения, порицали Соединенные Штаты за их чрезмерное увлечение ядерной стратегией и политикой с позиции силы. На протяжении последних двадцати лет «холодной войны» с СССР велись переговоры, в основном касавшиеся контроля над вооружениями, но мотивированные осознанием того факта, что какими бы ни были расхождения обеих сторон по идеологическим и геополитическим вопросам, ядерное оружие означает риск катаклизма, угрожающего самому существованию цивилизации, и что долг двух ядерных сверхдержав состоит в ограничении или устранении этого риска.

Эти переговоры привели к образованию трех течений в американском общественном мнении: сторонники первого полагали, что советская политическая система преобразится (или уже преобразилась) в результате самого процесса переговоров; апологеты второго подхода рассматривали коммунизм как главную, если не единственную угрозу миру во всем

мире и были уверены, что прочного мира можно достичь только при помощи крестового похода против коммунизма; третья же группа характеризовалась надеждой удерживать СССР в узде путем комбинирования дипломатических и стратегических усилий до тех пор, пока он не выдохнется, коммунистическое идеологическое рвение не изживет себя и Советский Союз из идеологической конструкции не превратится в государство, преследующее традиционные национальные интересы.

Споры между сторонниками этих трех подходов прекратились с окончанием самой «холодной войны». Но поскольку первые две группы исходили из одной и той же предпосылки, а именно той, что российская проблема явилась почти исключительно следствием коммунистической идеологии и структуры, американские кремленологи после окончания «холодной войны» все больше заикливались на внутренних изменениях, происходивших в Москве. По мере того, как коммунизм переставал быть загадкой, отношения атлантических стран с Россией все в меньшей мере строились на геополитических соображениях и все более принимали в расчет ее внутриполитическую ситуацию, что, в свою очередь, предполагало повышенное внимание к личности российского лидера Бориса Ельцина.

Западные демократические страны стали действовать так, как если бы внутрироссийские реформы были главным, если не единственным ключом к устойчивым взаимоотношениям. Россию рассматривали не как серьезную силу, но как объект снисходительного внимания к ее внутренним проблемам.

Действуя так, как будто они сами были частью российского внутриполитического процесса, западные лидеры на протяжении всего срока правления Бориса Ельцина осыпали его похвалами, стремясь укрепить его приверженность реформам. Президент Клинтон, выступая по поводу отставки Ельцина, говорил о том, что Россия стала «плюралистической политической системой и гражданским обществом, конкурирующим на мировых рынках и подключенным к интернету». Уход Ельцина он объяснил его «твердой уверенностью

в праве и возможности российского народа выбирать своего собственного лидера»<sup>19</sup>. Между тем едва ли не все прочие обозреватели считали отставку Ельцина результатом умелой манипуляции российской конституцией, позволившей ему посадить на свое место воспитанного в КГБ протеже, которого еще полгода назад никто не знал, и тем самым обезопасить существование самого себя и своей семьи в постпрезидентские годы.

Многие россияне, не усматривая большой разницы между внешней и внутренней политикой России, стали ассоциировать Соединенные Штаты с ельцинской эпохой, отмеченной черным рынком, беззастенчивой спекуляцией, массовой преступностью и государственным капитализмом, когда огромные промышленные предприятия попадали в руки их прежних коммунистических руководителей под прикрытием приватизационных лозунгов. Такое положение дел дало возможность националистам и коммунистам утверждать, что вся [сложившаяся при Ельцине] система носила мошеннический характер и была навязана Западом, чтобы ослабить Россию.

В порядке общего утверждения следует заметить, что когда внешняя политика в отношении России отождествляется с попытками определять российскую внутреннюю политику, возможности повлиять на действия российского государства на международной арене уменьшаются. Но исторически именно внешние действия России представляли собой величайший вызов международной стабильности. Западные демократии, приняв так близко к сердцу драматические события в России, дали российским лидерам возможность отвлечь своих сограждан от разочаровывающей повседневности, вызывая к жизни образы российского славного прошлого.

Каковы бы ни были достоинства подобных взглядов в рискованный период отхода России от коммунизма и сколь бы значительными ни выглядели достижения Ельцина в следовании курсом, позволившим избежать катастроф, сегодня мир имеет дело с русским политическим деятелем нового типа. В отличие от своего предшественника, который отточил зубы в яростной борьбе с коммунистической партией, Путин вышел из мира тайной полиции. Продвижение в этой

тайнственной иерархии предполагало сильную приверженность национализму и характер холодного аналитика. Это ведет к внешней политике, подобной многовековому курсу царизма, опиравшемуся на веру народа в [особую] русскую миссию и нацеленному на доминирование над теми соседями, которых нельзя покорить. Что же касается других государств, то обычно их внешняя политика включает в себя сочетание методов давления и убеждения, причем соотношение между этими методами определяется путем тщательной, терпеливой и осторожной балансировки сил.

31 декабря 1999 года, за день до своего производства в президенты, тогда еще премьер-министр, Путин писал: «Никогда не случится, если это вообще возможно, чтобы Россия стала похожа на Соединенные Штаты или Великобританию. Для русских сильное государство — не аномалия, от которой следует избавляться. Напротив, они видят в его лице гаранта порядка, инициатора и главную движущую силу любых перемен»<sup>20</sup>. В своем инаугурационном обращении в мае 2000 года Путин четко отметил имперские традиции России: «Мы должны знать свою историю, знать ее такой, какая она есть, извлекать из нее уроки и всегда помнить о тех, кто создавал российское государство, защищал его достоинство и сделал его великой, могучей и сильной державой»<sup>21</sup>.

Как Россия, так и Соединенные Штаты исторически приписывали своим обществам особую глобальную миссию. Но в то время как американские идеалы рождались из представлений о свободе, российские происходили из ощущения совместного страдания и всеобщей покорности властям. Американские ценности открыты для всех, российские же сберегаются для русской нации, исключая даже малые народности империи. Американский идеализм заигрывает с изоляционизмом, русский — дает толчок экспансионизму и национализму.

Эта позиция нашла отражение в документе по вопросам российской политики национальной безопасности, принятом 3 октября 1999 года, когда Путин был еще премьер-министром, и подписанном им в качестве одного из первых официальных документов после того, как он стал исполняющим обязанности президента в январе 2000 года: «Создать единое



со странами Содружества Независимых Государств экономическое пространство» — то есть включить в него все прежние республики, входившие в Советский Союз (за исключением государств Балтии, которые не являются членами Содружества, но тем не менее постоянно испытывают давление со стороны России)<sup>22</sup>.

Документ не определяет, что имеется в виду под «единым пространством», или как такая амбициозная задача может быть ограничена только экономической сферой. Встретившись с почти единодушным сопротивлением таким планам, российская [внешняя] политика при Ельцине и в еще большей степени при Путине попыталась с помощью присутствия российских войск, поддержки гражданских войн или экономического давления сделать независимость этих стран как можно более болезненной, с тем чтобы возвращение в российское лоно показалось им меньшим злом.

Такая политика приносит успехи. В Молдове коммунистическая партия недавно выиграла выборы. Безжалостное давление оказывается на Грузию: экономическое, через манипулирование экспортом энергоресурсов, а также военное и политическое, выражающееся в поддержке антиправительственных группировок. Подобное давление испытывают также Азербайджан и Узбекистан. Беларусь уже фактически является сателлитом России. Украину раздирают внутренние противоречия, причиной многих из которых является Россия, которая в то же время может облегчить положение осажденного правительства (разумеется, также ответственного за некоторые трудности). Расширяя свое влияние на всей территории бывшей империи, Россия искусно использует процесс приватизации, скупая промышленные предприятия в бывших республиках Советского Союза и тем самым увеличивая свое экономическое влияние.

Одна из ключевых проблем в отношениях атлантических государств с Россией заключается в том, можно ли побудить ее к пересмотру своего традиционного представления о безопасности. С позиций своего исторического опыта, Россия просто обязана проявлять особый интерес к безопасности на всей ее обширной территории, и, как было сказано выше,

Западу надлежит быть очень осторожным, чтобы не приближать границы своего объединенного военного блока вплотную к России. Но равным образом у Запада есть обязательства побудить Россию отказаться от своих намерений доминировать над соседями. Если Россия успокоится в своих нынешних границах, ее отношения с внешним миром быстро улучшатся. Но если реформы создадут укрепившуюся Россию, вновь обращенную к политике гегемонизма, — а именно этого и боится большинство ее соседей, — неизбежно вернется и напряженность времен «холодной войны».

Соединенным Штатам и их союзникам необходимо установить два приоритета в их отношениях с Россией. В первую очередь нужно постараться, чтобы к мнению России с уважением прислушивались в возникающей системе международных отношений; необходимо сделать все для того, чтобы Россия почувствовала, что она участвует в принятии многосторонних решений, особенно касающихся ее безопасности. В то же время Соединенные Штаты и их союзники должны постоянно подчеркивать — вопреки любым своим пристрастиям, — что их обеспокоенность сохранением баланса сил отнюдь не исчезла с окончанием «холодной войны». Соединенные Штаты не должны смиряться с поддержкой Россией ядерной программы Ирана, ее систематическими нападениями на американскую политику в Персидском заливе, особенно в отношении Ирака, и ее стремлением поддерживать группировки, провозгласившие своей целью демонтаж того, что российские лидеры упорно называют американской гегемонией. Соединенные Штаты должны уважать законные интересы России в области безопасности. Но это предполагает, что российское понимание законности должно быть совместимо с независимостью соседних государств, а сама Россия должна серьезно относиться к американской обеспокоенности распространением ядерных и ракетных технологий.

На развитие российской внутренней политики нельзя смотреть как на индикатор содержания внешней, всегда волновавшей ее соседей. Связь между рыночной экономикой и демократическим государством — а также между демократическим государством и мирной внешней политикой — далеко

не так очевидна, как это может показаться с позиций здравого смысла. Западной Европе понадобились столетия, чтобы процесс демократизации принес свои плоды, что не исключало целого ряда катастрофических войн. В России, у которой нет необходимых капиталистических или демократических традиций и которая не переживала ни периода Реформации, ни эпохи Просвещения, ни века Великих [географических] открытий, соответствующая эволюция, скорее всего, будет проходить непросто. На раннем этапе этот процесс может даже побудить российских лидеров искать народной поддержки, апеллируя к националистическим чувствам.

Но при всех этих оговорках Соединенные Штаты и атлантические государства весьма заинтересованы в России, экономически развивающейся и демократизирующейся, в России, которая впервые в своей истории сосредоточивается на проблемах внутреннего развития и не ищет безопасности, пускаясь во внешние авантюры. Им следует быть терпеливыми, но они не должны ставить на карту безопасность соседей России или свою собственную. Сама же Россия должна получить все стимулы для того, чтобы пересмотреть свои исторические приоритеты. Ее гигантский арсенал ядерного оружия, даже если в технологическом отношении он не слишком пригоден для наступательных действий — а может быть, даже благодаря этому обстоятельству, — обеспечивает ей щит безопасности от посягательств на ее территорию в духе Наполеона или Гитлера. И даже неядерные вооружения стали сегодня столь совершенны, что войны прежнего типа между ведущими державами становятся все менее и менее вероятными.

Для доброжелательно настроенных иностранных государств наиболее острая проблема, связанная с Россией, состоит в том, сможет ли потенциально могучая держава, имеющая бурную историю, создать систему устойчивых отношений с остальным миром? Сократившись в своей европейской части до границ времен Петра Великого, Россия стоит перед задачей привыкнуть к утрате империи, причем как раз в тот период, когда она занята созданием институтов, исторически ей совершенно незнакомых.

Атлантические союзники должны донести до России, что считают осуществляемые ею преобразования историческими, и помогать ей, как только возможно. Но сколь бы сочувственными ни были эти государства в своих устремлениях, они окажут себе плохую услугу, если сделают вид, что Россия уже завершила процесс реформирования, который на самом деле находится в зачаточном состоянии, или если они примутся поздравлять российских лидеров с приобретением качеств, которые им еще только предстоит продемонстрировать. Войдет ли Россия во всемирную торговую систему в качестве надежного партнера, будет в большой степени зависеть от ее способности ввести у себя прозрачную законодательную систему, предсказуемую правительственную структуру и подлинную, а не олигархическую рыночную экономику. По мере того, как эти цели будут достигаться, естественные ресурсы России и большой запас квалифицированной рабочей силы, безусловно, привлекут значительный приток иностранных инвестиций.

Некоторые воображают, что Европа может помочь России интегрироваться в международное сообщество, действуя в качестве посредника между Россией и Соединенными Штатами. Премьер-министр Тони Блэр претендует на особую роль Великобритании, имея в виду спорный вопрос противоракетной обороны. Другие намекают на возможность вступления России в НАТО в качестве конечной цели. Кое-кто спекулирует вокруг возможного членства России в Европейском Союзе в качестве противовеса Соединенным Штатам или Германии.

Но ни один из этих курсов не является подходящим для ближайших двух десятилетий. Членство России в НАТО превратит Атлантический альянс в инструмент безопасности типа мини-ООН или, напротив, в антиазиатский — особенно антикитайский — альянс западных индустриальных демократических государств. Российское членство в Европейском Союзе, с другой стороны, разделило бы два берега Атлантики. Такой шаг неизбежно подтолкнул бы Европу в ее поисках самоидентификации к дальнейшему отчуждению от Соединенных Штатов и заставил бы Вашингтон проводить соответ-

ствующую политику в остальном мире. Институциональные отношения между Россией и Европой, более близкие, чем отношения Европы с Соединенными Штатами, или даже сравнимые с ними, произвели бы переворот в трансатлантических взаимоотношениях — вот почему Путин так прилежно обхаживает кое-кого из американских союзников [в Европе].

Любой серьезный историк признает важную роль России в построении нового мирового порядка, отнюдь не поощряя ее возврата к прежней исторической модели. Похожая дилемма стояла перед Европой в конце наполеоновских войн. Несмотря на опасения относительно возрождения французского милитаризма, Европа все же сумела встроить Францию в свою систему международных отношений. Союз четырех — России, Великобритании, Австрии и Пруссии — защитил Европу от усиливавшейся в военном отношении Франции. В то же время Франция была уравнена в правах с членами этого Союза предоставлением ей места в так называемом «Согласии Европы» (Concert of Europe), занимавшемся политическими проблемами, которые влияли на европейскую стабильность.

Похожее решение необходимо принять и для создания современного мирового порядка. НАТО должна сохраняться как препятствие возрождению российского империализма. Одновременно индустриально развитым демократическим странам следует создать надежную систему сотрудничества с Россией. Политические консультации в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) должны получить дальнейшее развитие, быть подняты до уровня глав государств и периодически созываться для обсуждения международной ситуации. Россия уже принимает участие во встречах глав государств «Большой восьмерки». Именно таким образом в Европе можно будет выстроить новый порядок, причем с Запада на Восток, а не с Востока на Запад, как этого кое-кому хотелось бы.

## К новой структуре атлантических взаимоотношений

НАТО вряд ли может оставаться единственной институциональной формой атлантического сотрудничества. Необходимы новые структуры, которые не ограничивались бы вопросами безопасности и охватывали бы все страны Европейского Союза, включая и те, что не входят в НАТО, различные европейские институты, а также североамериканских членов Атлантического альянса – Соединенные Штаты, Канаду и, со временем, Мексику.

Этой цели могла бы служить Трансатлантическая зона свободной торговли (Trans-Atlantic Free Trade Area, TAFTA). Первоначально предназначенная для [оптимизации] торговли промышленными товарами и услугами, а в дальнейшем – и аграрной продукцией, TAFTA ускорила бы движение в направлении свободной торговли, которой привержены все государства североатлантического региона. Кроме того, она противостояла бы центробежным силам, ослабляющим североатлантическое сотрудничество, и придала бы новый стимул странам, граничащим с Северной Атлантикой, ощущать себя частью единой территории с одинаковой судьбой.

Для этого существуют благоприятные условия. Трудовое законодательство, размеры заработной платы и отношение к проблемам экологии сегодня сопоставимы по обе стороны Атлантики. Со временем TAFTA можно было бы слить с Североамериканской зоной свободной торговли, (The North American Free Trade Agreement, NAFTA), куда входят Соединенные Штаты, Мексика и Канада. На этой стадии потребовалось бы создание новых консультативных механизмов в социальной и политической областях для дальнейшего укрепления связей Западного полушария с Европейским Союзом. По мере развития российской экономики, обретения ее внутренней политикой конституционного характера вполне отчетливо вырисовывается возможность ассоциированного членства России в такой зоне свободной торговли.

Самого активного творческого поиска требует сфера политического взаимодействия. Главная проблема состоит здесь

в выборе той степени единения, какая требуется демократическим государствам Атлантики в их будущем развитии, а также в определении допустимой степени расхождений между ними. Интересам Америки соответствует более активное участие Европы в международной политике. Но не в ее интересах, чтобы европейская идентичность формировалась и в противопоставлении Европы Соединенным Штатам. Следовало бы создать Атлантическую группу управления, в которой были бы представлены различные части региона – Соединенные Штаты, интегрированный Европейский Союз, европейские страны, не входящие в ЕС – и которая включала бы также Генерального секретаря НАТО и представителя Европейского Союза, отвечающего за единую политику в области международных отношений и безопасности. Такая группа могла бы собираться на заседания с заранее известной регулярностью, обеспечиваемой секретариатом, разрабатывать согласованные подходы к решению мировых проблем, а также улаживать расхождения по мере их появления. Ее члены могли бы консультироваться с Россией в рамках механизма ОБСЕ, как это было показано выше.

В рамках этой концепции атлантический регион можно представить в виде частично перекрещивающихся кругов. В военном плане существуют НАТО, а также вооруженные силы, которые создает Европейский Союз и которые на практике тем или иным образом будут интегрированы в НАТО. В плане безопасности все члены Европейского Союза должны иметь гарантию со стороны НАТО, даже если они не входят в ее военные структуры. Несмотря на все изменения, НАТО должна оставаться ключевой организацией, отвечающей за безопасность. В экономическом плане существовала бы Трансатлантическая зона свободной торговли. Политические проблемы входили бы в компетенцию Атлантической группы управления.

Не будет преувеличением сказать, что будущее демократической системы, как мы ее понимаем, зависит от того, сумеют ли демократические государства североатлантического региона придать новый импульс своим взаимоотношениям в условиях отсутствия «холодной войны» и смогут ли они

ответить на вызовы нового глобального мирового порядка. Если при всех их блестящих достижениях взаимоотношения этих стран постепенно опустятся до некоторого рода соперничества, предполагающего конец ведущей роли Европы в мировых делах, наступит кризис, который безжалостно уничтожит те ценности, что в совокупности взлелеяли все западные сообщества.

Хотя многие на словах и признают важность этой цели, никто до сих пор не спешит ее добиваться. Разногласия в атлантическом регионе вполне реальны, и многие из них — особенно в экономической области — затрагивают интересы серьезных соперничающих сил по обе стороны океана. Желание Европы теснее объединиться вполне оправданно и, в конечном счете, оно отвечает и американским интересам. Трудность состоит в том, чтобы наполнить понятие «объединение» таким содержанием, которое не подразумевало бы почти изначального противостояния Соединенным Штатам. Отношения подлинного сотрудничества предполагают, что обе стороны Атлантики согласны поступиться своими краткосрочными интересами ради долгосрочных потребностей, требующих искусства предвидения. Но по мере того, как западные демократические государства все больше руководствуются сиюминутными соображениями, число сторонников перспективных решений сокращается; в политике поощряются действия, которые либо приносят немедленную выгоду, либо удовлетворяют краткосрочные страсти. Таким образом, все сводится к проблеме, какими окажутся лидеры по обе стороны Атлантики.

Хотя на многих страницах этой книги высказывается сожаление по поводу некоторых тенденций, заметных в Европе, любой, кому небезразлично будущее атлантических взаимоотношений, должен все же признать, что определенная доля ответственности лежит и на Соединенных Штатах с их, если так можно выразиться, триумфализмом. Слишком сильна тенденция отождествлять сотрудничество с послушным следованием американским требованиям; слишком часто в отношениях с нашими близкими союзниками в ход идут установки, взятые из американского внутреннего законодатель-



ства; слишком слабо осознаются потребности обществ, вынужденных привыкать к потере бывшего превосходства. Более чуткая американская политика, безусловно, необходима. Но не менее нужна и не столь доктринерская европейская политика. В конце концов, задача политических лидеров состоит в том, чтобы вывести свои общества оттуда, где они сейчас находятся, и привести их туда, где они еще никогда не были.

## **Западное полушарие: мир демократий (II)**

### **Революция в регионе**

Если учитывать прежде всего ту степень, в какой политические и экономические институты определяют место региона в международной жизни, страны Латинской Америки можно сравнить с государствами, расположенными в Северной Атлантике. Их политические системы носят демократический характер; их экономики становятся все более ориентированными на рыночные отношения; межгосударственные разногласия разрешаются за столом переговоров. Войны между странами Латинской Америки практически исключены. Происходящие время от времени пограничные столкновения, вроде тех, что случались между Перу и Эквадором в 80-е годы, можно считать рецидивами прежних времен, которые имеют мало шансов в сколь-либо заметных формах повториться в ближайшие годы. Доля расходов на вооружение в общем объеме валового внутреннего продукта в странах региона ниже, чем в любой другой части мира. Таковы позиции, с которых Латинская Америка – в особенности Аргентина, Бразилия и Мексика – вступает в глобализированный мир, являя собой пример успеха демократии и свободного рынка. Когда президент Клинтон, выступая в декабре 1994 года на саммите глав государств Западного полушария, предложил создать Зону свободной торговли обеих Америк (Free Trade Area of the Americas, FTAA), он обращался именно к этому латиноамериканскому миру.

Но существует и иной латиноамериканский мир – слабо-развитый и неспособный подключиться к передовым техно-

логиям и интернету. В этой части Латинской Америки пропасть между политическими и экономическими реалиями вопиюще велика. Здесь продолжает расширяться бездна между богатыми и бедными. В некоторых странах – например, в Венесуэле – популистские, а по сути дела авторитаристские движения противостоят демократическим институтам. В других странах – таких, как Колумбия – левацкие партизаны, материально поддерживаемые наркоторговцами, разрушают национальное единство. [В таких условиях] может возникнуть новая форма национализма, когда цели национального или регионального самоопределения будут достигаться через конфронтацию с США. В конечном счете вызовы, на которые должна ответить политика Соединенных Штатов в Западном полушарии, состоят в том, могут ли США под эгидой ФТАА содействовать становлению здесь мира или же Западное полушарие впервые в истории распадется на соперничающие между собой блоки; сохранятся ли демократия и свободный рынок в качестве доминирующих институтов или начнется постепенный откат к популистскому авторитаризму, по крайней мере в некоторых странах.

Эта проблема тем серьезнее, что США долгое время, по крайней мере с провозглашения доктрины Монро, полагали, что они играют особую роль в Западном полушарии. Со своей стороны, Латинскую Америку вполне устраивали удобные принципы панамериканского сообщества, хотя она далеко не всегда была согласна с трактовкой Соединенными Штатами возлагавшихся на это сообщество задач. Однако сегодня сущность этой особой роли изменяется самым решительным образом, поскольку начиная с 80-х годов в Латинской Америке произошли политические и экономические трансформации, не менее радикальные, чем те, что примерно в то же время имели место в Восточной Европе и Советском Союзе.

После Второй мировой войны в течение трех десятилетий Латинская Америка представляла собой регион авторитарных, зачастую военных режимов, многие из которых удерживались у власти репрессивными методами. Только Коста-Рика и Колумбия в определенной степени непрерывно управлялись гражданскими правительствами.

Начиная с 80-х годов военных лидеров сменили гражданские, избранные широкими массами населения; дело защиты прав человека перешло в руки власти; законодательные институты вернули себе право инициативы. Тот факт, что кое-где движение пошло вспять – не говоря уже о вопиюще долгой истории с Кубой – не отменяет поразительного явления: на всей территории Латинской Америки была выбрана именно демократическая альтернатива.

Под стать триумфу избирательного бюллетеня впечатляют и успехи на экономическом фронте. До решающих событий 80-х годов практически все страны Латинской Америки страдали от разорительного дефицита в общественном секторе, безработицы (которая иногда камуфлировалась раздутыми государственными расходами), неэффективной работы национализированных предприятий, протекционистских тарифов и неконкурентоспособной экономики. Однако затем центральные правительства и власти отдельных территорий – прежде всего в Аргентине, Бразилии, Мексике и Чили – начали избавляться от предприятий, которые можно было приватизировать и в дальнейшем перевести на рыночные рельсы. Инфляция была резко сокращена. Расширились возможности конкуренции на внешних рынках. Целью всех государств региона – по крайней мере, на словах – стала свободная торговля в масштабе всего полушария.

Взаимоотношения стран Латинской Америки также претерпели глубокие изменения. Аргентина и Бразилия ушли от того, что какое-то время весьма напоминало гонку ядерных вооружений. Обе страны официально пообещали оставить все помыслы о создании ядерного оружия или средств его доставки, присоединившись к Мексике, которая десятью годами раньше заявила о такой же позиции. Остальные американские государства последовали за ними. Сегодня нет оснований говорить ни о гонке вооружений в регионе, ни о каких-либо ее перспективах в будущем. Короче говоря, государства Латинской Америки демонстрируют многочисленные признаки того, что они становятся первыми кандидатами на полноправное членство в клубе развитых стран: и развивающую традицию формирования представительного правле-

ния и открытого общества, и стремление ко всеобщему образованию, и равные для всех действенные законы.

### Новые проблемы

К моменту завершения этой книги внушающие надежду перспективы представляют собой, скорее, некое видение, но еще не реальность; чтобы оно стало явью, необходим второй этап перемен в области внутренней политики. Повсюду можно увидеть ростки демократии (подчеркнем еще раз – за исключением Кубы), но ни в одной стране не обходится без проблем, как это показали недавние события в Перу и Венесуэле, не говоря уже о Гаити, где исчезают последние следы демократии. Сделаны первые шаги на пути приватизации, фискальной реформы и сокращения тарифов, но тяжелая работа по искоренению коррупции, обеспечению юридической безопасности, по справедливому и эффективному переустройству социальной сферы только еще начинается. В некоторых странах, особенно в Колумбии, но также в Мексике и ряде малых государств Карибского бассейна, коммерциализация производства наркотиков подняла официальную коррупцию на новые высоты. В Колумбии центральное правительство даже отдало контроль над некоторыми территориями на откуп партизанам. Равным образом Перу и Эквадор не могут или не хотят обеспечивать суверенитет над значительной частью своей территории. Почти повсюду в Центральной Америке растет насилие, а безопасность населения становится все большей проблемой.

Социальные службы, в особенности образование и здравоохранение, развиты здесь намного хуже, чем в странах Запада, и главным образом не потому, что недостаточно финансируются. В ряде стран расходы на каждого ученика общеобразовательной школы не уступают европейским. [Но,] если Латинская Америка хочет поддерживать и укреплять свое положение среди конкурирующих между собой мировых держав, ей крайне необходимо радикально реформировать и тщательно модернизировать свою политику в области теории и практики народного образования.

В не меньшей степени нуждаются в модернизации системы юриспруденции и своды законов. В некоторых странах правосудие выставлено на продажу и испытывает сильное давление со стороны политического руководства. Не обеспечивается в достаточной степени право на владение недвижимостью. Судебное решение спорных вопросов весьма своеобразно и малопредсказуемо, что дает основание думать о несоответствии законодательной системы потребностям общества в защите личности или частной собственности.

Все эти недостатки стали особенно заметны на фоне процесса глобализации. По мере того, как развитие национальной промышленности выталкивает население из сельской местности в города, слабеют и постепенно исчезают традиционные факторы поддержания уровня жизни на должной высоте. Разница в доходах, которая была терпима в сельских общинах, превращается в проблему политического звучания. Какими бы ни были прибыли от повышения производительности и экспорта, если они не влекут за собой экономических выгод для большинства граждан и если требования международных финансовых институтов быть более осмотрительными в бюджетных расходах неблагоприятно сказываются на обездоленной части населения, можно ожидать изменений в политической системе.

Пропасть между миром экономики и миром политики представляет собой ахиллесову пяту всего процесса глобализации. В шестой главе я покажу, что глобализация чревата риском становления в развивающихся странах двухуровневой экономики. Около 20 процентов такого хозяйства будет принадлежать международной [экономической] системе – в основном в качестве компонентов огромных транснациональных корпораций. Остальное – что, вероятнее всего, затронет большую часть населения – будет являть собой отсталую сферу, не способную обеспечить людям ни доходов, ни рабочих мест, ни возможностей, связанных с глобализацией. Такая дихотомия чревата ростом негодования, обращенного против Соединенных Штатов, и социальными волнениями, в особенности если спад в американской экономике будет более резким, чем это пока предсказывается.

При этом не приходится рассчитывать, что внутренние накопления в регионе окажутся достаточными для обеспечения его перехода на следующую стадию [экономического] роста. В результате многие из наиболее привлекательных активов Латинской Америки рано или поздно попадут в руки иностранцев. В этом случае экономисты смогут порадоваться такому проявлению эффективности рыночной системы, но кое-кто из латиноамериканских политических лидеров подвергнется искушению поиграть на чувствах населения, которое увидит в этом фактическую эрозию национального суверенитета и начнет нападать на рыночно-ориентированную политическую систему страны.

Так произошло в странах Анд, где на первый план вышла армия. Президенты сконцентрировали всю власть в своих руках, отобрав ее у местных руководителей. Были урезаны права личности и свобода прессы. Обозначился кризис институтов власти. Особенно зловеще эта ситуация выглядит в Венесуэле, где бывший армейский офицер, популист Уго Чавес воспользовался общественным негодованием, направленным против коррупции и неравенства, и попытался обратить его против политики Соединенных Штатов, выступив с откровенно демагогическими лозунгами. Чавес «освободил» политическую систему Венесуэлы от наложенных на нее конституционных и демократических рамок, а похвальные намерения искоренить коррупцию и семейственность превратились в прикрытие популистской военной автократии. Рост цен на нефть, главный экспортный товар Венесуэлы, помог Чавесу избежать последствий его заигрывания с Фиделем Кастро, а также расплаты за выдвинутые им антиамериканские и, в определенной степени, антикапиталистические лозунги того типа, какой, казалось бы, уже давно был снят с повестки дня преобразованиями 80-х годов.

В рамках подобного же процесса Перу начинает изживать созданный Альберто Фухимори властный режим, построенный на сочетании личной автократии, nepотизма и рыночной экономики, и входить в пока еще неясный период своего развития. Алан Гарсия, чей государственный подход разрушил перуанскую экономику и вымостил дорогу Фухимо-

ри, вернулся из ссылки, и теперь он и другие претенденты на лидерство будут внимательно наблюдать за развитием событий в соседних странах, чтобы определиться с выбором собственного пути.

Равным образом и Эквадор за последние годы испытал и отверг больше лидеров, чем его вконец запутавшимся гражданам хотелось бы даже запомнить, и в середине кризиса решил отказаться от своей валюты и долларизировать финансовую систему страны. Ни глобализация, ни демократизация не принесли странам Анд стабильности.

Кто же такой Чавес – реликт ушедшей эпохи или образец латиноамериканского политика нового типа? Наследник Кастро или преходящий феномен? Достаточно ли у глобализированной экономики психологических и политических возможностей для поддержания демократических институтов или же она создает вакуум, который заполнится на новом витке полуавторитарного популизма? Предпочтет ли поднимающееся поколение молодых политических лидеров радикальный популистский путь Чавеса или выберет демократию и свободный рынок, как это делает в Бразилии Фернандо Энрике Кардосо? Ответы на эти вопросы, а также роль США в их решении определяют будущее Латинской Америки.

Соединенные Штаты не могут непосредственно влиять на внутренние процессы в Перу, Венесуэле и Эквадоре. Такого рода попытки администрации Клинтона обычно имели место, когда правительственный кризис [в этих странах] был в разгаре и лишь усугублялся неуклюжими американскими декларациями. В краткосрочной перспективе самое лучшее для Соединенных Штатов – это проводить в жизнь идею Зоны свободной торговли обеих Америк, провозглашенную на саммите в Майами в 1994 году в качестве фундамента рыночной экономики.

### **Есть ли выход из хаоса? План «Колумбия»**

Колумбия – страна неопределенностей. Она имеет долгую историю непрерывного демократического правления; на протяжении последнего полувека почти все ее лидеры были



гражданскими лицами и периодически проводили выборы, хотя в большинстве случаев власть передавалась от одной партии к другой в результате договоренностей между ними. Кроме того, Колумбия в основном избегала циклической смены взлетов и падений, характерной для ее соседей. С помощью осмотрительного руководства финансовой деятельностью ей во многом удалось избежать латиноамериканского долгового кризиса 80-х годов и не обращаться с просьбой о реструктуризации внешней задолженности.

Но для Колумбии характерна и традиция крайнего насилия. Вот уже пятьдесят лет она раздираема яростной гражданской войной. Отчасти причиной этой эпидемии насилия выступает чрезвычайная неоднородность страны. Различные культуры в разных ее частях фактически породили разные общества: это возвышенности, где проживает большинство граждан европейского происхождения; прибрежные долины, где обитают потомки рабов, привезенных в страну в XIX веке; и лесные районы, где сохранились остатки первобытной культуры индейцев.

Гражданская война, которую начали радикальные марксистские группировки, переплелась с производством наркотиков, большая часть которых незаконно поступает в США и потребляется там. Наркодельцы субсидируют партизан, которые в обмен на оружие обеспечивают безопасное изготовление зелья. В результате партизаны финансируются во многих отношениях лучше, чем правительство, которое пока не в состоянии переломить сложившуюся патовую ситуацию; в своем бессилии власть дошла даже до того, что кое-где оставила партизан в покое. Таким образом, часть страны фактически управляется радикальными группировками, полными решимости ниспровергнуть центральное правительство, и наркопроизводителями, открыто попирающими законы страны.

В результате Колумбия попала в западную классической дилеммы, характерной для страны, охваченной партизанской войной. Партизанам нет смысла воевать, если они не уверены в том, что сила на их стороне, — особенно когда им приходится действовать за пределами безопасной для них терри-

тории. И им незачем выигрывать сражения; их цель – нанести урон, в конечном счете ослабляющий правительство и расшатывающий основу политических соглашений. Партизаны выигрывают обычно тогда, когда они не проигрывают, и наоборот, правительство проигрывает тогда, когда не выигрывает, то есть не уничтожает партизан.

В исторической ретроспективе партизанские войны, подобно войнам гражданским, всегда кончались или полной победой одной из сторон, или полным истощением обеих. Переговоры между враждующими сторонами почти никогда не кончались компромиссом, хотя именно переговоры остаются любимым рецептом североамериканских советников, настаивающих на «политическом» решении проблем. Не преуспели они и в Колумбии, несмотря на отчаянные попытки правительства и на сделанный им экстраординарный шаг – предоставление значительной территории двум главным партизанским бандам.

Все это превратило Колумбию в самую опасную для Соединенных Штатов внешнеполитическую проблему, [исходящую из] Латинской Америки. [Здесь] существует реальная угроза правительственного коллапса. В войну с партизанами включились незаконные полувоенные формирования, право и порядок вот-вот уйдут в небытие. Для США последствия такого развития событий могут быть очень серьезными. Дезинтеграция Колумбии ударила бы по экономическому развитию всего региона и породила волну беженцев, которая неизбежно докатилась бы не только до соседних стран, но даже до Соединенных Штатов; в этих условиях перестали бы существовать даже те ограниченные меры по контролю за торговлей наркотиками, которые пока еще предпринимаются [колумбийским правительством]. В самой большой и самой консервативной стране Анд радикальное марксистское правительство будет подпитано – по крайней мере, в данный момент – деньгами, полученными от сбыта наркотиков. Этот кризис на несколько порядков серьезнее, чем нестабильность в Гаити, которую усугубило неуклюжее вмешательство администрации Клинтона, или в Панаме, где понадобилось военное вмешательство администрации Джорджа Буша.

Нет никакого сомнения, что США заинтересованы в восстановлении стабильности в Колумбии. Они должны сделать все, что в их силах, чтобы помочь созданию правительства, которое было бы в состоянии заставить население соблюдать законы, запретить производство и переработку мака и коки и воспрепятствовать хитроумной системе переправки наркотиков из Колумбии в Соединенные Штаты. Вот почему в последние месяцы своего пребывания у власти администрация Клинтона выдвинула программу поддержки колумбийского правительства под названием «План 'Колумбия'». Предполагалось потратить 1,2 миллиарда долларов на покупку современных вертолетов и другого оборудования, причем американские советники должны были тренировать колумбийских офицеров, готовя их к войне с партизанами. Целью ставилась либо ликвидация той части партизанского движения, которая связана с производителями наркотиков, либо обескровливание партизан и принуждение их к переговорам.

Поскольку акцент в плане «Колумбия» сделан почти исключительно на военном решении вопроса, он, к сожалению, обречен на неудачу. Чтобы помочь колумбийскому правительству утвердить власть на территориях, где верховодят партизаны и производятся наркотики, чтобы взять под контроль процессы их выработки и транспортировки, а также выиграть в войне [одновременно] против партизан и [незаконных] полувоенных формирований, необходимо нечто гораздо большее, чем какая бы то ни было вертолетная атака и горстка военных батальонов, наскоро обученных американскими инструкторами. Тем, кто занят производством сырья для наркотиков, – а в основном это мелкие фермеры – должны быть предоставлены более широкие возможности для возделывания иных культур. Помощь Колумбии со стороны Соединенных Штатов по части альтернативного сельского хозяйства непомерно мала по сравнению с помощью военной. А ведь именно экономическая безысходность и делает колумбийских фермеров легкой добычей для производителей наркотиков.

Кроме того, следует приструнить и правые полувоенные организации. Права тех, кто проживает в зоне насилия, должны быть защищены не только от партизан, но и от самозван-

ных частных сил безопасности, оправдывающих свое существование неэффективностью правительственной полиции и сил безопасности. Очень важно также провести реформу уголовного законодательства.

Если учитывать все эти обстоятельства, станет ясно, что план «Колумбия» несет в себе ту же роковую инерцию, какая сначала привела Америку к патовой ситуации, а затем и к полному разочарованию во Вьетнаме: вначале Соединенные Штаты ограничивают свое участие [в конфликте] присутствием военных советников и поставками жизненно важного [для правительственных структур] военного снаряжения (в данном случае речь идет о крупных штурмовых вертолетах), но стоит событиям перейти некую грань, как США, во избежание полного разгрома местных вооруженных сил, в укрепление которых они вложили столько средств и собственного престижа, будут вынуждены и сами ввязаться в боевые действия.

Когда ставки столь высоки, опасно предпринимать решительные шаги без поддержки хотя бы основных латиноамериканских государств. Однако сотрудничество стран Западного полушария при осуществлении плана «Колумбия» очень незначительно. Так, управляемая Уго Чавесом Венесуэла, имеющая протяженную границу с Колумбией, симпатизирует радикальным партизанским группировкам и не приемлет даже косвенного американского присутствия у ее границ. Бразилия, у которой тоже длинная граница [с Колумбией], до сего времени не обнаруживала и не обнаруживает своего отношения к роли США [в этом конфликте]. Перу и Эквадор слишком заняты своими внутренними проблемами, чтобы оказывать активную помощь. В общем и целом соседи Колумбии боятся успеха [американского] плана почти столь же сильно, как и его провала. Они обеспокоены тем, что если торговля наркотиками будет вытеснена из Колумбии, она переместится в Эквадор, Перу и Бразилию, наркопроизводители начнут защищать урожай коки собственными силами, и это выльется в новое партизанское движение. Многие из них меньше опасаются левацкого правительства в Боготе, терпимого к наркокартелю, нежели появления на своей территории центров по производству наркотиков.

Чтобы как-то оправдать свое нежелание сотрудничать с США, латиноамериканские правительства пытаются ссылаться на лицемерие самих американцев, стремящихся вести войну с наркодельцами на чужой территории, а не у себя дома. Такая критика в отношении Соединенных Штатов, сосредоточившихся на проблеме доставки наркотических средств, не лишена оснований, как и осуждение недостаточной борьбы американцев с потребителями наркотиков. Но это не отменяет того факта, что наркоиндустрия губительна для Латинской Америки в большей степени, чем для Соединенных Штатов. В предельно централизованных системах, вроде латиноамериканских, коррупция, спаянная с торговлей наркотиками, неизбежно втягивает в свою орбиту и высокопоставленных правительственных чиновников, и систему правосудия. В децентрализованной же системе, как в США, коррупция сосредоточивается на местном уровне. В Латинской Америке нелегальная торговля наркотиками дестабилизирует политическую жизнь; в Соединенных Штатах она лишь вызывает некоторые политические проблемы и приводит к социальному кризису. Тем не менее, если США и Латинская Америка не предпримут совместных усилий в нужном направлении, оба региона заплатят огромную цену, и пострадают в первую очередь двусторонние отношения.

У новой администрации нет более важной задачи, чем добиться сотрудничества с Латинской Америкой по программе, которая сочетала бы военные аспекты плана «Колумбия» с дальновидными действиями в сфере сельскохозяйственной и правовой реформ. Первым важным шагом должно стать расширение сотрудничества Мексики и Соединенных Штатов по перекрытию потока наркотиков, льющихся из Колумбии в США через мексиканскую границу. Как заявил президент Мексики Висенте Фокс, подобная программа совместного контроля могла бы быть распространена на Центральную Америку и Колумбию. Прочие страны региона, особенно соседи Колумбии, должны осознать тот факт, что [в противном случае] они не смогут избежать растущей опасности развала колумбийского правительства или потери им контроля над все большей и большей частью территории своей

страны. На каком-то этапе оно придет к выводу, что у него нет иного выхода, кроме как договориться с партизанами, и это станет последним шагом на пути к полной утрате контроля над ситуацией. Итог такого коллапса и появления радикального правительства, финансируемого наркоторговцами, будет катастрофическим для многих стран региона.

Решение администрации Клинтона противостоять такому ходу событий, причем, если понадобится, то в одностороннем порядке, можно понять. Но точно так же можно понять и обеспокоенность тех, кто усматривает опасность с противоположной стороны, видя ее в долгой и непоследовательной борьбе с партизанами и наркодельцами. Поработав в администрации, унаследовавшей патовую ситуацию войны во Вьетнаме, войны, начатой в попытке использовать американскую технологию для победы над местными партизанами, я стал, быть может, излишне чувствителен к конфликтам, которые завязываются с самыми благими намерениями, но имеют шансы закончиться разочарованием и еще большей угрозой стабильности и безопасности.

Военный аспект плана «Колумбия» и его односторонняя реализация Соединенными Штатами в лучшем случае представляют собой способ выиграть время для осуществления многосторонней социальной и политической программы [дальнейшего развития] нашего полушария. Но что будет, если латиноамериканские государства откажутся идти по этому пути? Учитывая важность Колумбии и опасность последствий ее краха, необходима серьезная программа помощи [этой стране]. При этом, однако, США не должны преступать черту и становиться советником Колумбии, что сделает их участниками конфликта. Обучение военного персонала колумбийской армии должно происходить на территории США или на ближайших базах, например, в Панаме. Необходимо четко определить цели и границы такой программы. Неизбежные же дебаты по этому поводу внутри Соединенных Штатов должны вестись с учетом местных [колумбийских] реалий, особенно в силу того, что партизанские группировки уже научились использовать заботу Запада о правах человека [в своих интересах], провоцируя интервенцию (как в

Косово) или принуждая противника к выводу войск (как во Вьетнаме).

Прежде чем Соединенные Штаты зайдут в своих односторонних действиях слишком далеко, новой администрации следует четко определить свои цели: хочет ли она стабилизировать военную ситуацию или победить? В чем заключается разница [между этими задачами]? Не окажется ли военная стабилизация лишь прелюдией к затянувшемуся поражению? Если же целью является победа, то как ее определить, сколько времени понадобится на ее достижение и каких усилий оно потребует? Как долго сможем мы действовать в одиночку? И, что наиболее важно, администрация должна донести до общественности свое видение ситуации, не увлекаясь решением чисто тактических вопросов, ибо такая практика не приведет ни к успеху, ни к выходу из создавшегося положения.

### Перспективы Западного полушария

По иронии судьбы, президент Клинтон, чьи отчаянные усилия оставить о себе хорошую память на внешнеполитическом поприще омрачили последние месяцы его пребывания у власти, мог действительно много сделать в этом направлении, но только в первые месяцы своего правления, когда он поддержал идею свободной торговли в обеих Америках. В 1993 году Клинтон провел через Конгресс ратификацию NAFTA – соглашения о североамериканской [зоне] свободной торговли, охватывающей Канаду, Мексику и Соединенные Штаты, которое до того обсуждалось несколькими его предшественниками.

Оказалось, что в долгосрочном плане NAFTA выгодно каждому из участников этого соглашения. Объем торговли Соединенных Штатов с Мексикой превышает объем торговли с Японией и всей Европой. Около 70 процентов мексиканского экспорта идет в Соединенные Штаты. Доступ к североамериканскому рынку, гарантированный NAFTA, стимулировал значительный приток в Мексику нового капитала. Такая тенденция наверняка повторится где-нибудь еще, если будет введен в действие режим свободной торговли между страна-

ми NAFTA и Латинской Америкой. Соглашение по NAFTA явилось принципиальным достижением [американской] внешней политики, особенно если теперь его принципы будут распространены на взаимоотношения с остальными странами полушария.

В своей содержательной речи на саммите в Майами в декабре 1994 года президент Клинтон предложил сделать именно этот шаг, трансформировав односторонние предложения, подобные тем, что были выдвинуты президентами Рональдом Рейганом и Джорджем Бушем относительно свободной торговли в обеих Америках, в законодательно оформленное начинание всех государств полушария. Клинтон определил NAFTA как жизненно важный, [но лишь] первый шаг к новому типу объединения государств, построенного на общем фундаменте демократических ценностей, где страны тяготеют друг к другу на основе свободного обмена товарами, услугами и капиталами, преданы идее [соблюдения и защиты] прав человека и обязуются охранять их общую среду обитания.

Соглашение о свободной торговле в Западном полушарии (Free Trade Area Agreement, ФТАА) важно и по экономическим соображениям. Оно могло бы стать стимулом для приобщения других стран к общемировой торговле и расширения рыночных свобод в таких секторах, как сельское хозяйство, связь и сфера обслуживания, одновременно укрепляя позиции Западного полушария при ведении торговых переговоров с другими регионами. Вопрос не является чисто теоретическим; в процессе последних переговоров уже обозначился ряд конкретных сроков. В момент, когда пишется эта книга, готовится саммит глав государств обеих Америк в Квебеке 20–22 апреля 2001 года, а за ним последуют переговоры по ФТАА, назначенные на ноябрь 2002 года. Председательствовать на них будут по очереди Бразилия и Соединенные Штаты. Окончание переговоров запланировано на 2005 год. Mercosur, латиноамериканский торговый блок, начал переговоры по свободной торговле с Европейским Союзом, имея в виду завершить их в 2004–2005 годах. Если Соединенные Штаты не смогут проводить ясную и устремленную в будущее политику, государства Западного полушария будут каждое по отдельности



вступать в переговоры с другими региональными группировками или объединяться в меньшие группы, исключая Соединенные Штаты. Оба эти варианта противоречат национальным интересам США.

Тем не менее, именно таким образом и развиваются события с тех пор, как [стало ясно, что] администрация Клинтона не справилась со своими далеко идущими планами. Она не сумела выполнить свое обещание предельно сократить сроки вступления Чили в NAFTA, а также проигнорировала инициативы Аргентины в период президентства Карлоса Менема. Практическим выражением этого отступления от своих собственных начинаний был отказ администрации Клинтона обратиться в Конгресс с просьбой о продлении особых полномочий, срок действия которых истек в 1994 году. Эти полномочия, в соответствии с которыми с 1974 года американские президенты проводили торговые переговоры, давали им возможность достигать соглашений и представлять их Конгрессу для одобрения или отклонения без права на внесение дополнений.

Администрация Клинтона поступила вопреки своим убеждениям, поскольку столкнулась с расколом обеих американских политических партий на группы, одни из которых отвергали идею институциональной связи с остальным миром, а другие стремились навязать прочим странам американские стандарты (особенно в вопросах труда и охраны окружающей среды). В результате впервые за более чем двадцать лет президенту США не хватило полномочий, чтобы раздвинуть границы NAFTA за пределы Канады и Мексики или вести переговоры с другими региональными группировками. А когда такие полномочия отсутствуют, переговорщики понимают, что заседаниям не видно конца, и вдобавок имеется риск того, что любая достигнутая договоренность будет дополнена поправками Конгресса, в силу чего понадобятся новые согласования.

Этот паралич еще более обессилил власти, поскольку произошел одновременно с появлением Mercosur'a, объединившего Бразилию, Аргентину, Парагвай и Уругвай в Зону южноамериканской свободной торговли под руководством Брази-

лии. Чили, которой надоело ждать давно обещанного ей доступа в NAFTA, стала, как и Боливия, ассоциированным членом Mercosur; Венесуэла и Перу проявили крайнюю заинтересованность [в аналогичных шагах]. Подобно всем новым торговым блокам, Mercosur утверждает, что его цели не носят дискриминационного характера; на практике все обстоит наоборот. По определению, любой торговый блок устроен так, что его внутренние барьеры ниже внешних; его возможности влиять на рынок зависят от способности предоставлять или не предоставлять те преимущества, которыми его члены пользуются как бы по праву.

Европа манит нас из-за океана, распевая именно эту песню сирены. Во время своего визита в Латинскую Америку в марте 1997 года французский президент Жак Ширак всякий раз убеждал принимающую сторону, что будущее Латинской Америки связано не с «Севером», имея в виду NAFTA и Соединенные Штаты, а с Европой. Прочие самозванные европейские «антигегемонисты» (кодовое слово для обозначения тех, кто выступает за уменьшение американской мощи и влияния) увлечены разработкой той же самой темы. Наглядный пример – интервью, данное в декабре 2000 года тогдашним председателем Совета министров Европейского Союза, португальцем Антонио Гутьерресом, в котором он защищал европейскую сельскохозяйственную политику на том основании, что ее эффект уменьшит влияние Соединенных Штатов:

Укрепление связей с Mercosur, – заявил Антонио Гутьеррес, – важно для нас в стратегическом плане, если речь идет о стране, которая, подобно Франции, обладает глобальным мышлением; такая политика должна возобладать над всеми другими соображениями (например, над нашими расхождениями в вопросах сельского хозяйства), ибо когда стоит вопрос о создании нового многополюсного порядка, который призван ограничить естественную гегемонию Соединенных Штатов, Европе нужно пойти на уступки<sup>1</sup>.

Некоторые латиноамериканские сторонники Mercosur, не колеблясь, высказали свое согласие с подобными настроениями.

Поскольку перспективы ФТАА остаются неясными, активность торговых переговоров в Западном полушарии ослабла; начались бюрократические споры, в которых время от времени проявляется зарождающееся соперничество между NAFTA и Mercosur. Опасность продолжающегося дрейфа в этом направлении состоит в том, что интеграция Латинской Америки может пойти своим путем, безотносительно к развитию более крупной структуры Западного полушария, а возможно, даже во вред ей. Это будет означать не только отступление США в отстаивании своих экономических интересов в регионе, где живут четыреста миллионов человек, и который обеспечивает 20 процентов американской внешней торговли, но и исчезновение надежд на создание мирового порядка, основанного на растущей общности [интересов] демократических государств как в обеих Америках, так и в Европе.

### NAFTA и Mercosur

В отсутствие динамичной и четко ориентированной на достижение перспективных целей политики Соединенных Штатов Mercosur может стать оплотом политиков, сочувствующих тем силам в Европейском Союзе, которые подчеркивают политическое своеобразие Европы, если вовсе не строят европейскую идентичность на противопоставлении ее американской. Уже сегодня есть лидеры, особенно в Бразилии, которых привлекает образ политически объединенной Латинской Америки, противостоящей Соединенным Штатам и NAFTA. «Mercosur – это наша судьба, в то время как ФТАА – только возможность», – заявил [недавно] президент Кардосо<sup>2</sup>.

Но если лидеры Западного полушария не могут найти способа примирить «судьбу» и «возможность», – более того, если таковые рассматриваются как несовместимые, – то общества со сравнимой исторической судьбой и свободными институтами пойдут в XXI веке по тому же разрушительному пути, который истощил их в веке XX-м. В момент, когда пишется эта книга, Бразилия и Соединенные Штаты молчаливо соревнуются между собой, причем это соперничество затушевывается как их нежеланием говорить об этом, так и осоз-

нанием того факта, что открытый конфликт явно повредил бы их экономическим интересам. Со своей стороны, у Соединенных Штатов нет причин первыми отказываться от партнерских позиций. У США есть все, чтобы извлечь пользу из укрепления двусторонних отношений со своими южными соседями, в особенности с основными государствами – Мексикой, Бразилией и Аргентиной, но в то же время им следует стремиться с помощью активных дипломатических усилий включить как NAFTA, так и Mercosur в зону свободной торговли Западного полушария.

Мексика уже пользуется всеми преимуществами особых отношений с Соединенными Штатами, являясь их вторым по величине торговым партнером. NAFTA, в адрес которой в период ее создания с обоих берегов Рио Гранде звучали нападки как на безнадежную попытку сочетать брак бедняков и богачей, добилась удивительного успеха. В результате Мексика вновь открыла самое себя. В прежней Мексике бизнес, в том числе бизнес государственных предприятий, был подконтролен политической элите; новичков встречали более чем прохладно. Прежняя Мексика, которую больше заботили ее прошлые обиды, чем грядущие возможности, замыкалась в себе самой и не могла вырваться из череды взлетов и падений, движения вперед и коррупции. Она взирала на север со смешанным чувством страха и зависти, изначально враждебно относясь к любым шагам Соединенных Штатов на международной арене и в то же время спокойно сознавая, что любая угроза безопасности в Западном полушарии неизбежно будет предотвращена «северным колоссом».

Сегодня почти в каждый аспект нашей жизни вошли современность и открытость, пришедшие на смену монополии и тайной дипломатии, и большинство мексиканцев, по видимому, страстно желает реформ. Отчасти в этом отражается воздействие мощных экономических, технологических и культурных сил, повсюду преобразующих сегодня традиционные общества. Но в значительной мере такая трансформация отражает и уникальный опыт самой Мексики. Президент Карлос Салинас де Гортари, пришедший к власти в 1988 году в результате сомнительных выборов, поощрял либерализа-

цию экономики, что и сделало возможными переговоры относительно заключения NAFTA.

Салинас и его технократы в конце концов потерпели поражение, поскольку не смогли адаптировать мексиканскую политическую систему к экономическим изменениям, которые сами же они и инициировали. Президент Эрнесто Зедильо, поспешно избранный в 1994 году после убийства Луиса Дональдо Колосио, совершил исторический шаг, введя избирательную систему, гарантировавшую честные и свободные выборы. Когда в декабре 2000 года ему на смену пришел Висенте Фокс, он стал первым мексиканским президентом, избранным в результате свободных выборов в условиях подлинно многопартийной системы.

Фокс, однако, унаследовал и сложнейшие проблемы: монархический стиль правления, характерный до 2 июля 2000 года, необходимость приспособить избирательную систему к разделению властных полномочий, а также законодательное собрание, в котором у президента не было большинства. За последние семьдесят лет Фокс – первый мексиканский президент, при котором правящая партия не имеет большинства в Конгрессе и назначенцы которого не доминируют в исполнительной ветви власти.

Одним из достоинств предыдущей правящей партии – Институционально-революционной партии (больше известной по первым буквам своего испанского названия, PRI) – была ее способность впитать в себя и тем самым ослабить экстремизм правых и левых. Похоже, что теперь, когда Институционально-революционная партия уже не находится у власти, она утратит это качество.

Более того, многие мексиканцы поддерживали Фокса не только потому, что их устраивала его умеренная правоцентристская позиция, но и потому, что они хотели преодолеть монопольную власть Институционально-революционной партии. По мере того, как новая мексиканская [политическая] система будет обретать почву под ногами, она, скорее всего, станет дрейфовать в сторону стандартных предпочтений и вполне может обрести правое и левое крылья, подобно многим парламентским системам Европы. Это порождает

необходимость создания правительственных коалиций, что для мексиканской политической системы представляется совершенно новым.

Фоксу предстоит решить множество задач. Существует большой перекося в распределении богатства между богатыми и бедными. Реальная плата за труд слишком мала, чтобы обеспечить большую часть населения достойными заработками. Доходы от торговли наркотиками коррумпируют полицию и правовую систему. Устаревшая инфраструктура сдерживает развитие новых экономических возможностей. Система образования не отвечает потребностям XXI века.

В то же время у Мексики есть уникальные шансы извлечь пользу из ее близости к Соединенным Штатам. Ни у одной страны с таким большим населением нет столь протяженной границы с таким богатым соседом. Но если бы дело было только в одной географии, Мексика давно бы уже пожинала плоды экономического успеха. Теперь в результате двух изменений – появления NAFTA и глобализации – перед ней открылись новые перспективы.

NAFTA стимулировала торговлю и инвестиции в масштабах, превзошедших самые смелые ожидания (что отчасти обуславливалось рекордным экономическим ростом в США). Но дело еще и в том, что Мексика весьма предрасположена к преимуществам глобализации; атрибуты новой глобализованной экономики попадают в Мексику почти одновременно и практически за те же деньги, что и в промышленно развитые страны. Сознывая, что ключом к экономическому росту является освоение новых технологий, любая страна, готовая учиться пользоваться этим ключом, может преуспеть, особенно если, как в Мексике, в ней преобладает молодое поколение, выросшее вместе с компьютером и интернетом. Если учесть, что 65 процентов населения Мексики – это люди моложе тридцати лет, становится понятным, что страна способна оказаться важным игроком в мировой экономике – [разумеется], при условии, что она коренным образом преобразует свою систему народного образования, реформирует бюджетную систему и обуздает торговлю наркотиками, – а все это Фокс объявил своими приоритетами.

Нынешние мексиканские реалии отражаются в приоритетах администрации Джорджа У. Буша. Будучи губернатором Техаса, Буш мог лично убедиться в важности стабильной, развивающейся и эффективной экономики Мексики для Соединенных Штатов. И он, вполне естественно, поставил Мексику на особое место в списке своих внешнеполитических задач, что подразумевает в качестве важнейшего пункта совместные усилия США, Канады и Мексики по интегрированию NAFTA в зону свободной торговли Западного полушария к 2005 году.

Достижение этой цели будет в большой степени определяться особыми и специфическими отношениями Соединенных Штатов с еще одной страной – Бразилией. Бразильская внешняя политика развивается в направлении, во многом в противоположном мексиканской. Большая часть истории Мексики отмечена смесью подозрительности и негодования в отношении Америки, даже несмотря на то, что географическая близость и экономическая реальность вынуждали обе страны к тесному сотрудничеству. Только недавно между ними возникла дружба, да и то особого рода. Напротив, до последнего времени Бразилия традиционно была самым близким союзником Соединенных Штатов в обеих Америках. До середины XX века географическая удаленность двух стран препятствовала любой возможности их столкновения, а потом речь уже не заходила о каком-либо покушении на суверенные права Бразилии.

В отличие от других латиноамериканских стран, Бразилия по своим масштабам сопоставима с целым континентом. Вплоть до второй половины XIX столетия бразильцы не стремились к освоению глубинных территорий, как это делали поселенцы в Северной Америке; вместо этого они жались к узкому побережью, будто пытаясь сохранить связь со Старым Светом. Тем не менее, обширность страны придала [некое чувство] уверенности бразильским политическим институтам, а это чувство освободило страну от излишней напористости, позволило сдерживать нетерпеливое национальное самосознание. До получения государственной независимости Бразилия была не столько колонией, сколько самой боль-

шой частью единого португальского королевства. На протяжении жизни почти целого поколения, когда Наполеон оккупировал Португалию, и еще некоторое время после этого Рио-де-Жанейро был столицей португальской империи. Сама история создала условия для осуществления Бразилией наиболее эффективной в Латинской Америке внешней политики – хорошо подготовленной, многоязычной, преследующей национальные интересы страны, опирающейся на сочетание обаяния, настойчивости и тщательной оценки международных реалий. Однажды, когда в беседе с бразильским министром иностранных дел я описывал некую группу стран, которые уважают только силу, мой собеседник ответил: «Да, особенно силу со стороны тех, кто силен».

Таким образом, на протяжении большей части своей истории как суверенного государства Бразилия настойчиво следовала политике особых отношений с Соединенными Штатами и пожинала плоды ответной реакции. Она играла роль такого же союзника Соединенных Штатов [в Латинской Америке], каким была Великобритания в Европе. Бразильская дивизия воевала в Италии на стороне союзников во Второй мировой войне; бразильские войска вместе с вооруженными силами США принимали участие в оккупации Доминиканской республики в 1965 году, и, что показательно, вся военная группировка возглавлялась бразильским генералом.

С самого начала Бразилия руководствовалась в своих отношениях с США, в большей или меньшей степени, идеей «двух колонн», выдвинутой президентом Кеннеди по отношению к атлантическому партнерству. Бразилия видела себя в качестве организующего центра в Латинской Америке, в то время как Соединенные Штаты выполняли ту же задачу в Северной Америке. При этом их усилия гармонизировались благодаря частым обменам опытом, направленным на уточнение общих целей. Теоретически существующее право каждой латиноамериканской страны на равный суверенитет, постулируемое в межамериканских отношениях, не было частью бразильского внешнеполитического словаря.

В 1976 году, во время президентства Джеральда Форда, американская дипломатия провела решение о предоставле-



нии Бразилии особого совещательного статуса. Когда Томас Морган, председатель комитета палаты представителей по международным делам, спросил меня, не поднимают ли таким образом Соединенные Штаты Бразилию до статуса мировой державы, я ответил:

Господин председатель, такое соглашение не может сделать Бразилию мировой державой. Ее население составляет 100 миллионов [человек], у нее огромные экономические ресурсы, она очень быстро развивается в хозяйственном отношении. Бразилия превращается в мировую державу, и ей не нужно нашего одобрения для того, чтобы ею стать, но наша обязанность – проводить такую внешнюю политику, которая соответствовала бы реальному положению дел.

Однако установленные тогда особые отношения не принесли особых плодов. Существование в Бразилии после 1964 года военного режима, растущая обеспокоенность по поводу ее авторитарных тенденций, а также торговое законодательство Соединенных Штатов привели к ряду раздражающих моментов, усугубившихся в период правления администрации Картера. За этим последовал почти десятилетний перерыв в близких отношениях между Бразилией и США, и Бразилия стала смотреть в иные стороны. К 80-м годам она решила, что капризы американской внутренней политики, а также ее собственная растущая мощь и уверенность в собственных силах делают неуместной ставку на особый почетный статус, который, по существу, дарован Соединенными Штатами. Бразилия отошла от политики исключительной опоры на Соединенные Штаты и предприняла серьезные усилия для того, чтобы приумножить свои дипломатические и экономические альтернативы и таким образом [самой] влиять на США. С этого времени Бразилия стала пытаться основывать свои доминирующие позиции в Латинской Америке на быстром развитии экономики, росте численности населения (которое уже достигло 150 миллионов человек) и [близости] к партнерам, которых она могла бы вовлечь в Mercosur.

По мере развития такой политики Бразилия становилась все более чувствительной к реальным или воображаемым знакам неуважения со стороны Соединенных Штатов. Руково-

дители страны стали подозревать, что ФТАА задумана с целью обретения США односторонней выгоды; что беспокойство по поводу экологической обстановки – это лишь предлог для ущемления суверенитета Бразилии над Амазонией; что Соединенные Штаты пользуются методами антидемпинга и трудовым законодательством как предлогом для протекционистских действий. Сегодня для успешного продвижения к ФТАА требуются огромные усилия по формированию новых основ в отношениях с Бразилией<sup>3</sup>.

Такие усилия тем более важны, что в 90-х годах Бразилия вошла в волну политической и экономической реструктуризации, начавшейся с Мексики и Чили. Под руководством выдающегося президента Фернандо Энрике Кардосо инфляция была сокращена с 40 процентов в месяц до менее чем 10 процентов в год. Как следствие, представители социальных слоев, получавшие фиксированные доходы, которые раньше страдали от инфляции, влились в средний класс и стали вносить свой вклад не только в экономическую, но и в политическую стабильность страны. Государственные предприятия подверглись систематической приватизации; торговые барьеры были снижены – хотя и не столь быстро, как того добивались американцы на торговых переговорах; поощрялись иностранные инвестиции; деятельность правительства была ограничена теми секторами [национальной экономики], где оно было наиболее компетентно; экономический рост все больше обеспечивался усилиями рынка.

Бразильская промышленность, отличавшаяся местническим и протекционистским характером, стала все увереннее подниматься до международного уровня. При [ежегодном] приросте [ВВП] на 4 процента, финансовой устойчивости, емком внутреннем рынке и стабильном правительстве Бразилия постепенно превращалась в одну из крупнейших в экономическом и политическом отношении стран. С таких прочных позиций Бразилия – с ее искусной дипломатической игрой, скрывающей подлинную подоплеку – начала отнимать у Соединенных Штатов хотя бы часть главенствующей роли в делах полушария, к чему прежде она стремилась, опираясь на привилегированные отношения, пересмотренные два десятилетия тому назад.

Оценивая существующие панамериканские институты как средство укрепления доминирующей роли Соединенных Штатов, Бразилия попыталась притормозить развитие идеи свободной торговли в рамках целого полушария, чтобы укрепить Mercosur, привязав к нему Аргентину, Парагвай и Уругвай, и вынудить Соединенные Штаты иметь дело с региональным блоком, а не с каждой страной в отдельности.

Со строго географической точки зрения Mercosur – неплохая идея. Но до тех пор, пока денежные системы двух наиболее крупных его членов, Бразилии и Аргентины, функционируют на основе различных принципов, пока Бразилия привержена политике плавающего курса, а аргентинское песо привязано к доллару, серьезная институциональная интеграция может быть лишь медленной, а трения останутся неизбежными. В любом случае маловероятно, чтобы соседи Бразилии умили тот пыл, с каким они стремятся к установлению тесных отношений с Соединенными Штатами, в угоду идеям латиноамериканской солидарности.

У Соединенных Штатов нет никаких причин возражать против Mercosur'а до тех пор, пока этот блок функционирует в качестве партнера NAFTA в процессе создания зоны свободной торговли обеих Америк. Иное дело, если Mercosur, даже еще до окончательного своего оформления, превратится в инструмент, препятствующий Соединенным Штатам вступать в двусторонние отношения со своими традиционными друзьями, или если он будет стремиться к внутренним договоренностям, подобным некоторым из тех, что заключаются в Европейском Союзе и предполагают ставить США перед лицом уже принятых экономических и политических решений. Такая политика внесла бы в отношения стран Западного полушария ненужные жесткость и конфронтационный стиль, несовместимые с осуществлением исторических предначертаний и практических обязательств.

Если позволить обстоятельствам развиваться самим по себе, все отмеченные выше факторы чреваты потенциальным соперничеством между Бразилией и Соединенными Штатами за будущее южной части Западного полушария. Такое развитие событий было бы приговором государственным деяте-

лям обеих стран. Необходимо найти возможность восстановить традиционно близкие отношения между нашими странами; главное, чтобы всем стало понятно, что в случае конфликта победителя не будет. В своих отношениях с Бразилией Соединенные Штаты должны с большим вниманием воспринимать чувство собственного достоинства, свойственное обществу, приближающемуся к положению новой великой державы. Это предполагает исключение назидательного тона из практики дипломатических отношений и отказ от попыток навязать бразильцам американские преференции через наложение санкций. Кроме того, это требует решимости покончить с ожесточенными спорами по поводу бразильского экспорта сахара, цитрусовых и стали. Со своей стороны, Бразилии стоит помнить, что ее традиционный дипломатический стиль в отношениях с американцами срабатывает лучше, чем французский метод свершившихся фактов. Если принять во внимание различия между Европой и Латинской Америкой по вопросам сельскохозяйственной политики, то европейский стиль покажется ловкой игрой, а не долгосрочной политикой.

Соединенным Штатам не следует соглашаться с тем, что создание ФТАА лучше отложить до того, как Mercosur станет сложившейся системой. Скорее, оба проекта должны развиваться в тандеме. Торговлю в пределах всего полушария не нужно ставить в зависимость от темпов интеграции любой из этих группировок. До завершения периода становления ФТАА США должны оставаться открытыми для заключения двусторонних торговых соглашений между соответствующими латиноамериканскими странами и NAFTA, что было бы лучшим способом ускорить движение к всеобъемлющей системе [торговли] в Западном полушарии и существенным шагом к установлению нового мирового порядка. Предельный компромисс мог бы заключаться в том, чтобы предоставить Бразилии возможность двигаться в сторону ФТАА, в то время как Соединенные Штаты не создавали бы помех на пути Mercosur'a.

Решающая роль в формировании такого развития событий во многих отношениях будет принадлежать Аргентине.

Еще несколько десятилетий назад трудно было представить, что эта страна способна играть столь важную роль в Западном полушарии. Большую часть своей истории Аргентина смотрела не на север, а на восток, в сторону Европы. Обладая огромными ресурсами и талантливым народом, перед приходом к власти диктатора Хуана Перона Аргентина стояла на шестом месте в мире по доходам на душу населения. Она подчеркивала свое отличие от других стран Западного полушария, пренебрежительно относясь к соседям на севере и с негодованием – к доминирующей роли Соединенных Штатов, хотя и не заходила слишком далеко, снисходительно ограничиваясь позицией стороннего наблюдателя.

Установление диктатуры Перона покончило с претензиями Аргентины на уникальность. На протяжении последнего полувека Аргентина оставалась страной парадоксов. Эта в течение долгого времени наиболее богатая страна Латинской Америки, с самым высоким уровнем грамотности и наиболее крупным средним классом, под влиянием первой леди Перон и под руководством второй породила наиболее эксцентричную форму правления. Как бы намеренно избегая стабильности, страна ввергалась в очередную смуту всякий раз, когда успех уже маячил на горизонте. Утонченный правящий класс Аргентины оказался, тем не менее, не способен помешать сменявшим друг друга правительствам губить прекрасные перспективы, связанные с огромными богатствами страны.

Перон поставил ведущие секторы экономики под государственный контроль, ради повышения собственной популярности взвалил на народ непосильное бремя программы социального обеспечения трудящихся и провозгласил резко антиамериканскую внешнюю политику. Будучи свергнут военными и выслан в Испанию в 1955 году, он с триумфом вернулся к власти в 1973-м после того, как его преемники оказались не в состоянии управлять страной. Но в 1975 году он умер, оставив находившуюся в руинах страну в наследство своей абсолютно не готовой к этому второй жене. И даже после смерти диктатора по меньшей мере 40 процентов населения Аргентины сохраняли верность перонизму и весьма успешно противостояли реформам. Перонистские правительства не же-

дали бы, а перонистские не могли двигаться в сторону демократии и реформ. К середине 70-х годов Аргентина оставалась, в сущности, без руководства. В итоге в 1976 году военные предложили сеньоре Перон покинуть страну и заменили ее на директорию из генералов и адмиралов, которые тоже не смогли справиться со стоявшими перед страной проблемами. Они лишь усилили присутствие государства в экономике, пошли на резкое увеличение бюджетного дефицита и затем, в отчаянии, атаковали Фолклендские острова.

Унизительное поражение аргентинской армии вызвало, наконец-то, национальный катарсис. Военные вернулись в казармы, было избрано гражданское правительство. Однако президент Рауль Альфонсин оказался не в силах полностью изменить экономический курс; инфляция достигла новых рекордов, а занятость – новых минимальных значений. Когда к власти в качестве руководителя перонистской партии пришел Карлос Менем, нация была уже готова к тому, чтобы проглотить горькое лекарство, хотя, учитывая перонистское прошлое Менема, мало кто ожидал, что именно он его пропишет. Но смелость Менема и его сверхъестественное чутье удивили нацию. С самого начала работы своей администрации, по совету Доминго Кавальо, одного из наиболее заметных деятелей латиноамериканской экономической революции, Менем напомнил Аргентине ее историю, привязал песо к доллару, демонтировал государственные предприятия, поставил бюджет социальной сферы под контроль, а инфляцию – на колени. Он создал новую Аргентину, абсолютно отличную от всех известных истории прежних Аргентин. В процессе этих преобразований к середине 90-х годов он сделал страну лидером демократического движения в регионе, превратил ее в союзника миротворческих усилий Соединенных Штатов и ликвидировал все признаки перонизма, сохранив разве что его название.

Если бы в тот момент США имели возможность быстро включить Аргентину в NAFTA или заключить с ней двустороннее торговое соглашение, шансы того, что Менем с радостью пошел бы на эти шаги, были велики, и аргентинской экономике, как и ФТАА, был бы придан новый импульс. Но так как

администрации Клинтона было свойственно затягивать реализацию ее же собственных предложений, Аргентина сосредоточилась на проблеме членства в Mercosur'e, хотя, в отличие от Бразилии, и не придавала этому политического звучания.

Однако дальнейшие события не позволили Аргентине расслабиться. Стремление Менема переизбираться на третий срок не нашло поддержки, и в результате выборов 2000 года власть перешла к Фернандо де ла Руа, безусловно честному, способному и достойному демократическому лидеру, лишенному, однако, решительности Менема. При этом, как только де ла Руа вступил в должность, международная [экономическая] ситуация резко ухудшилась. Доллар, к которому было привязано песо и [от курса которого], соответственно, зависел аргентинский экспорт, начал расти. Бразилия, главный рынок аргентинских товаров, стала испытывать экономические трудности и девальвировала свою валюту, что резко сократило экспортные доходы. После саммита в Майами движение в сторону свободной торговли в Западном полушарии увязло в кажущихся бесконечными технических переговорах такой сложности, какую способны вытерпеть только убежденные бюрократы. Политический и экономический прогресс Аргентины застопорился.

В настоящее время Аргентина ищет возможность выхода из этого спада. Доминго Кавальо была предоставлена еще одна возможность спасти экономику с помощью программы национального единства. Одна только его репутация внушает доверие, а к этому следует добавить и долгосрочные факторы в пользу возрождения аргентинской экономики. Доллар слабеет, проценты по долларovým обязательствам снизились, а перспективы бразильского импорта улучшаются, так как экономика Бразилии в очередной раз переживает подъем. Экспортные цены аргентинских товаров поднимаются. Если программа [правительства] национального единства сумеет довести дело до налоговой реформы, потенциал Аргентины сможет обеспечить надежное восстановление. Соединенным Штатам следует сделать все что в их силах, чтобы помочь этой стране преодолеть краткосрочный кризис.

В конечном счете важнейшая проблема, стоящая перед нынешней Аргентиной, равно как и перед всеми другими странами Западного полушария, – перспективы свободной торговли в пределах всего этого региона. В определенном смысле Аргентина представляет собой образец для остальных стран. Более отчетливо, чем кто-либо другой, она иллюстрирует последствия и потенциальные выгоды, которые могут проистечь из коммерческой интеграции Латинской и Северной Америки. Объемы аргентинского экспорта в Соединенные Штаты и Канаду могут значительно вырасти. Подобно Мексике, когда та присоединилась к NAFTA, Аргентина может стать намного более привлекательной для прямых иностранных инвестиций, что освободило бы ее от нынешней чрезмерной зависимости от внешних займов. И, наконец, успешная договоренность [Европы] с обеими Америками о свободе торговли могла бы, в свою очередь, стать тем ключом, которым можно открыть дверь европейского рынка для аргентинской сельскохозяйственной продукции, в особенности говядины и зерна, которые сейчас отвергаются вследствие единой сельскохозяйственной политики Европейского Союза.

Однако, по тем же причинам, такая возможность для Аргентины породит политическую дилемму. Сделать безоговорочный выбор в пользу FTAA – значит поставить под удар Mercosur и тем самым лишить страну серьезных преимуществ, которыми она пользуется, обладая доступом к бразильскому рынку. В более широком смысле это нанесло бы удар по ее политическим связям с Бразилией, которые достигли сейчас такого высокого уровня, на каком отношения этих двух сверхдержав Южной Америки еще никогда не находились.

Проблема, стоящая перед политическими деятелями Западного полушария, заключается в выстраивании системы свободной торговли таким образом, чтобы от этого выиграли все государства, и при этом не возникла бы конфронтация между NAFTA и Mercosur. Бразилии и Соединенным Штатам нет смысла бороться за превосходство. У США нет причин противостоять Mercosur'у как торговому блоку стран региона. И Бразилии не нужна конфронтация с Соединенными Штатами для доказательства своего особого положения; не



следует ей и упрочивать свою действительно важную роль, разделяя Западное полушарие на соперничающие группировки. Аргентина и другие страны региона должны иметь возможность принимать участие в едином соглашении о свободной торговле в Западном полушарии и в то же самое время сохранять свои особые торговые договоренности с соседями в Mercosur'e. Страны региона должны преодолеть искушение вывернуть наизнанку афоризм британского министра иностранных дел Джорджа Каннинга, который приветствовал доктрину Монро, заявив, что Новый Свет понадобился для того, чтобы восстановить равновесие в Старом. Не требуется ли сегодня Европейский Союз лишь для того, чтобы стимулировать, а затем и использовать соперничество между блоками, сложившимися в Западном полушарии? Вместо использования Европы в качестве противовеса NAFTA целью должно стать объединение NAFTA, Mercosur'a и Европейского Союза в единую Атлантическую зону свободной торговли.

Западное полушарие представляет собой, таким образом, некий микрокосм международных проблем, стоящих перед Соединенными Штатами. Оно демонстрирует возможности глобальной экономики, основанной на рыночных силах, но в то же время показывает и необходимость сократить разрыв между экономическими и политическими аспектами глобализации. Очевидно, что экономический рост требует реформ, а реформы предполагают наличие стабильной, легитимной и демократической политической структуры с прозрачными институтами и независимой правовой системой. Сегодня возникают новые угрозы социальной безопасности и стабильности в виде производства наркотиков, терроризма и партизанских движений. Но обозначается и перспектива создания региональной структуры, охватывающей все Западное полушарие ради придания нового импульса экономическому развитию и демократическим реформам. В еще более отдаленной перспективе маячит создание Атлантической зоны свободной торговли. Многое [в этой ситуации] зависит от того, смогут ли Соединенные Штаты продемонстрировать такую государственную мудрость, какая необходима, чтобы эти возможности претворились в жизнь.

## **Азия: мир равновесия**

### **Сложные геополитические проблемы Азии**

В первой половине XX века Соединенные Штаты участвовали в двух войнах с целью предотвратить господство в Европе своего потенциального противника. После Второй мировой войны ни одна западноевропейская страна уже не была достаточно сильной, чтобы доминировать в Европе или прибегнуть к войне с соседями как к инструменту своей политики. Угроза безопасности исходила извне.

Во второй половине XX века (фактически, начиная с 1941 года) Соединенные Штаты участвовали в трех войнах, призванных воплотить в жизнь тот же принцип, но в Азии — против Японии, в Корее и во Вьетнаме. Однако в Азии это не привело к последствиям, аналогичным европейским. Азиатские страны рассматривают друг друга как стратегических соперников даже в том случае, если они сотрудничают по многим экономическим проблемам. Войны между ними не слишком вероятны, но отнюдь не исключены. Поэтому международный порядок в Азии напоминает скорее Европу XIX века, чем Северную Атлантику XXI-го.

Один только взгляд на политическую и экономическую карту Азии дает представление об огромной важности и сложности этого региона. В нем находятся такая промышленно развитая страна, как Япония, чья экономика крупнее, чем экономика любого из исторически сложившихся европейских государств; государства, сравнимые с целыми континентами, — Индия, Китай, Россия; две страны — Южная Корея и

Сингапур, — которые приближаются в экономическом и технологическом отношении к передовым индустриальным державам; два больших архипелага — Филиппины и Индонезия, состоящие из тысяч островов и контролирующие некоторые важные морские пути; Таиланд и Бирма — два древних государства с населением, близким по численности к Франции или Италии; и Северная Корея, страна-изгой, разрабатывающая ядерное оружие и ракеты дальнего радиуса действия. Зона преимущественно мусульманского населения тянется через Малазийский полуостров и острова Индонезии, причем последняя является самой многонаселенной мусульманской страной в мире. И наконец, нельзя забывать о Вьетнаме, который уже продемонстрировал свои военные возможности и свой воинствующий национализм в войнах с Францией, Соединенными Штатами и Китаем, а также против двух своих соседей, Лаоса и Камбоджи, которые являются для него чем-то вроде доминионов.

Экономика Азии становится все более важной для хозяйственного развития Соединенных Штатов и всего мира. В 1996 году на ее долю приходилось 68 процентов внешней торговли США; в 90-е годы американский экспорт в Китай увеличился в среднем на 13 процентов в год, а американские инвестиции в эту страну выросли втрое. Однако, хотя Азия вовлечена в глобальную экономику, ей недостает региональной структуры, способной погасить «хозяйственную турбулентность» или противостоять финансовым кризисам не только силами ее отдельных национальных экономик. Азиатский финансовый кризис 1997 года продемонстрировал уязвимость прежде всего малых и средних государств региона — в условиях изменения процентных ставок, колебаний валютных курсов и перетоков спекулятивного капитала, над которыми эти страны совсем или почти совсем не имели контроля. Азиатский экономический блок еще не сложился, хотя некоторые предложения со стороны Японии ведут именно в этом направлении, и даже заметны шаги к созданию Азиатской зоны свободной торговли, идею которой поддерживают Китай и Япония. [Однако] взаимные подозрения еще слишком сильны, разрыв в уровнях развития отдельных стран

слишком велик, чтобы в обозримом будущем в Азии мог появиться аналог Европейского Союза. Это не означает, разумеется, что азиатские государства, большие и малые, готовы мириться со своей уязвимостью. Очередной серьезный финансовый кризис в Азии или индустриально развитых странах, несомненно, придаст дополнительный импульс попыткам азиатских государств усилить контроль над собственными экономическими и политическими судьбами, идя путем создания азиатского эквивалента уже существующих в мире региональных систем.

Враждебный азиатский блок, объединяющий наиболее многонаселенные страны мира, обладающие огромными ресурсами и самыми трудолюбивыми гражданами, несовместим с национальными интересами Соединенных Штатов. Поэтому Америке следует сохранять свое присутствие в Азии, и ее геополитической целью должно оставаться предотвращение объединения азиатских государств в недружественный США блок (что может оказаться весьма вероятным, если этот процесс возглавит одна из ведущих держав региона). Таким образом, отношение Америки к Азии можно сравнить с отношением Британии к континентальной Европе на протяжении четырех столетий, красноречиво описанным Уинстоном Черчиллем:

В течение четырехсот лет внешняя политика Англии состояла в том, чтобы противостоять самой сильной, самой агрессивной и самой влиятельной державе на континенте... Эти четыре столетия усилий, остававшихся весьма последовательными, несмотря на длинную череду меняющихся имен и фактов, обстоятельств и условий, должны считаться одним из наиболее впечатляющих эпизодов, какие только могут иметь место в истории какой-либо расы, нации, государства или народа. Более того, Англия всякий раз избирала наиболее трудный путь. Перед лицом угрозы со стороны Филиппа II Испанского, затем Людовика XIV (во времена Вильгельма III и Мальборо), а позже – Наполеона и Вильгельма II было бы легче и должно было казаться заманчивым присоединиться к наиболее сильной стороне и разделить плоды ее побед. Однако мы всегда шли более тяжелым путем, создавали коалицию с менее сильными странами, объединяли их и в результате наносили поражение

европейскому военному тирану и срывали его планы, кем бы он ни был и какую бы страну он ни возглавлял. Так мы сохранили свободы Европы и способствовали развитию ее жизнеспособных и многообразных обществ... Таков был политический закон, которому мы следовали, а вовсе не сиюминутный порыв, продиктованный случайными обстоятельствами, пристрастиями или любыми иными чувствами<sup>1</sup>.

В XXI веке аналогичная ситуация, с которой Соединенные Штаты столкнулись в Азии, вызывает к жизни более комплексную проблему. Баланс сил в Европе поддерживался национальными государствами с более или менее однородным этническим составом (за исключением России); многие же из ведущих азиатских держав (Китай, Россия, Индия, Индонезия) имеют континентальные масштабы и полиэтничны по своему составу. Европейское равновесие сил было самодостаточным в том смысле, что включало в себя все основные государства, взаимодействие альянсов между которыми и обеспечивало баланс сил; именно поэтому кризис из-за Сербии перерос в Первую мировую войну. Азиатское же равновесие сил более разнообразно и поэтому более сложно.

В Европе две мировые войны и недостаточный потенциал отдельных европейских государств перед лицом глобальных проблем привели к тому, что равновесие сил, подобное сложившемуся в XIX веке, утратило прежнюю роль. Европейские страны больше не считают друг друга источниками опасности; угрозе же извне Европа противостоит в союзе с Соединенными Штатами.

Напротив, страны Азии никогда не приходили к осознанию общей для них всех опасности, обладая разными представлениями о потенциальных угрозах. Некоторые из них по традиции опасаются России; других больше беспокоит Китай; иных тревожит поднимающаяся Япония; кое-кто в Юго-Восточной Азии с настороженностью взирает на Вьетнам. Индия и Пакистан боятся друг друга.

В региональных спорах страны Азии обнаруживают намного большую готовность прибегнуть к силе, чем европейцы, отрезвленные опытом двух мировых войн. Поэтому усиление любой из них неизбежно вызывает ответную реакцию

всех тех государств, которые в состоянии позаботиться о своей безопасности. Именно по этой причине оборонные расходы в Азии постоянно растут, несмотря на окончание «холодной войны». По расчетам компании British Aerospace, к 2010 году военные ассигнования азиатских государств превысят оборонные расходы стран Западной Европы и достигнут уровня в две трети от показателя Соединенных Штатов<sup>2</sup>.

В отличие от Европы XIX века, в современной Азии не существует единого [в масштабах континента] равновесия; огромная протяженность региона, культурные отличия и особенности исторического развития азиатских государств привели к формированию двух стратегических зон: в Северо-Восточной Азии Китай, Япония, Россия и Соединенные Штаты строят свои отношения с учетом проблем взрывоопасного Корейского полуострова; в Юго-Восточной Азии Китай, Индия, Япония, Соединенные Штаты и Индонезия выступают главными действующими лицами, чьи интересы надо примирить с интересами Вьетнама, Таиланда, Австралии и Филиппин.

Более того, сами роли, которые играют азиатские государства, непрерывно меняются. По мере того, как Япония наращивает свои внешнеполитические усилия, ее активность в обеих стратегических комбинациях будет возрастать и окажется в первую очередь направлена на сдерживание китайского влияния. Равным образом Индия, вырастающая в новую великую державу, будет все активнее действовать в Юго-Восточной Азии, возрождая традиционную политику ее британских властителей, нацеленную на доминирование от Сингапура до Адена. Китай будет настаивать на политической роли, соответствующей его растущей экономической мощи.

Все это объясняет, почему американская система безопасности в Азии весьма отлична от существующей в Европе. В Атлантическом альянсе мощное присутствие США, объединенное военное командование и постоянно действующий совет представителей подчеркивают американские обязательства. Договор о взаимной безопасности между Соединенными Штатами и Японией не подкрепляется никакими формальными механизмами; это скорее односторонняя гарантия, чем

основа для азиатской стратегии безопасности. Американское военное присутствие на Филиппинах, которое формально прекратилось в 1992 году, не мешало этой стране участвовать в Движении неприсоединения. Только в отношении Южной Кореи роль США сравнима с той, что они играли в Европе; но и при этом Южной Корее приходится в большей мере рассчитывать на собственные силы, чем это приходилось делать европейским государствам в период «холодной войны». Эту систему замыкают тесные двусторонние отношения [США] и Австралии на дальней азиатской периферии.

С точки зрения безопасности, страны Азии существуют в двух различных мирах одновременно. В рамках глобального равновесия сил они находятся под защитой Америки как гаранта общемирового равновесия. Однако многие из них стремятся внести свой вклад в обеспечение этого равновесия, придерживаясь доктрины неприсоединения, не приветствующей формальных политических связей с Соединенными Штатами и оставляющей им свободу участвовать даже в действиях, направленных на ослабление пресловутого американского доминирования.

Слияние этих элементов мешает Соединенным Штатам выработать четкий подход в отношении Азии. В Европе американцы имели как военную, так и политическую стратегии: создание военного альянса с целью противостоять угрозе советского вторжения дополнялось курсом на становление демократических институтов через поддержку хозяйственного возрождения Европы, а позже — и европейской интеграции. Ни одна из этих стратегий не применима в полной мере в Азии — за исключением американских двусторонних отношений с Японией и Южной Кореей. Войны в Корее и Вьетнаме велись не от имени региональных альянсов. В Корейскую войну союзники США, большей частью европейские, вступили не во имя создания азиатской системы безопасности, а с целью продемонстрировать свою поддержку Америки, в участии которой в европейских делах они были крайне заинтересованы. Технически многосторонние силы в Южной Корее возникли потому, что в момент решающего голосования в Совете Безопасности ООН советский представитель отказал-

ся участвовать в нем в знак протеста против исключения коммунистического Китая из Организации Объединенных Наций. Хотя юридически война в Корее и превратилась в военную миссию ООН, фактически ее возглавляли Соединенные Штаты.

Что касается Вьетнама, то ни один союзник по НАТО не поддерживал Соединенные Штаты даже политически; позиции этих стран отличались разве что степенью их отчужденности от Америки. Южная Корея, Таиланд, Австралия и Филиппины оказывали определенную прямую и косвенную поддержку; Корея послала две боевые дивизии. И возможно, какой-то вариант азиатской системы безопасности мог бы появиться, доведи Америка войну до победного конца. Но после того, как стало очевидно, что США ищут выхода из войны, Организация юго-восточного азиатского договора (SEATO), потенциальное ядро любого возможного оборонительного альянса, распалась, и ее место заняла Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (ASEAN), региональная группировка, сконцентрировавшаяся на вопросах экономического и политического сотрудничества и отошедшая от проблем безопасности.

Эту историю необходимо помнить всем, кто настаивает на том, чтобы азиатская политика Америки была выстроена по прямой аналогии с временами «холодной войны», когда к советской угрозе добавилась еще и китайская. Однако в Азии не существует политических и стратегических условий, которые предопределили бы скоординированные [с США] действия азиатских государств; заставить их объединиться может лишь явная угроза со стороны Китая. [В отсутствие же такой] попытка сплотить их — открыто или тайно — имела бы эффект, прямо противоположный ожидаемому. Дружественные [Америке] страны, по всей видимости, отмежевались бы от США. Они заняли бы нейтральную позицию, тем самым все более изолируя Соединенные Штаты в рамках региона и одновременно подпитывая азиатский национализм и нейтрализм.

Не помогут сплочению и вильсонские призывы к демократии. Хотя большинство азиатских государств и освои-



ло ту или иную форму избирательной системы, демократия не является определяющим элементом их национального опыта, за исключением, быть может, Филиппин — хотя и здесь сохраняется сильное влияние колониального господства Испании, продолжавшегося триста пятьдесят лет. В любом случае, ни одна страна региона — даже исключительно демократичная Австралия — не пошла бы на риск конфронтации с Китаем или любой другой крупной державой во имя демократии. Демократические институты Японии возникли как результат давнишних соглашений с оккупационными силами, заключенных сразу после Второй мировой войны. Сколь бы прочными ни были эти институты сегодня, ни одна японская политическая партия и ни один лидер не готовы попытаться распространить их на другие части Азии хотя бы потому, что страны региона восприняли бы такой курс как образчик нового японского империализма.

[Южная] Корея видит в своем союзе с Соединенными Штатами как условие сохранения своей независимости, так и ключ к воссоединению с Северной Кореей. Несмотря на свои демократические институты, которыми у нее есть все основания гордиться, внешняя политика [Южной] Кореи не определяется вильсоновскими принципами. Больше опасаясь демократической Японии, чем автократического Китая, Южная Корея не будет участвовать в «крестовых походах» с целью изменения внутренней структуры какого бы то ни было азиатского государства, и менее всего — Китая, столь необходимого ей для балансирования отношений с Северной Кореей, Японией и Россией.

Таиланд и Филиппины также не рассматривают свои внутренние институты как фактор определения внешнеполитического курса. Индонезия, при всем ее стремлении построить демократическую систему, не соотносит этот процесс со своей дипломатией; она поддерживает дружественные отношения с Ираком, Ираном, Ливией и Кубой, против которых введены американские санкции, и объясняет эту политику необходимостью оправдать ожидания существенной части своего населения. В той же мере и Индия, самое большое демократическое государство в Азии, никогда не позволяла внут-

риполитическим подходам определять ее внешнюю политику; на протяжении почти всего периода «холодной войны» ее отношения с Советским Союзом были более дружественными, чем с Соединенными Штатами.

Однако то обстоятельство, что опыт Атлантического альянса не может быть прямо применен в Азии, не должно мешать Соединенным Штатам решать там свои геополитические и стратегические задачи. Во всяком случае условия для осуществления американских целей в Азии в настоящее время более благоприятны, чем они были в Европе в первые годы «холодной войны». Ни одна азиатская страна — даже Китай — не в состоянии угрожать всем своим соседям одновременно, как это мог позволить себе Советский Союз вплоть до самого конца «холодной войны». При этом Индия, Япония, Китай и Россия по отдельности достаточно сильны, чтобы противостоять нападению кого-либо из своих соседей и уж тем более могут сделать это в союзе друг с другом. Южная Корея, Вьетнам или Австралия также вряд ли станут легкой добычей для потенциального агрессора.

В геополитическом плане для каждой крупной азиатской державы, включая Китай, проблема состоит не столько в том, чтобы завоевать соседей, сколько в том, как помешать соседям объединиться против нее. Япония боится укрепления китайского колосса. Опасения самого Китая относительно Японии и России основываются на столетнем опыте [отношений с этими странами]. В течение более полувека идет пограничный спор между Китаем и Индией, восходящий к распрям между императорским Китаем и британскими правителями Индии.

Эта реальность иногда оживляется встречами азиатских лидеров — особенно китайских и российских, — на которых провозглашаются идеи стратегического партнерства, направленного против призрака американской гегемонии. Однако каким бы искренним ни было их беспокойство относительно американского доминирования, встречи на высшем уровне не могут отменить долгосрочных стратегических реалий. Протяженная граница России с Китаем, очень скудно заселенная с российской стороны, легко проницаема и была та-

ковой еще в далеком прошлом. Ни одна из сторон не станет полагаться в вопросах безопасности этой границы лишь на добрую волю соседа — даже при наличии у обеих раздражения в связи с пресловутой американской гегемонией. Только маловероятная перспектива бесцеремонного вмешательства в дела этих стран со стороны Соединенных Штатов могла бы заставить их теснее сплотиться.

Подобным же образом можно проанализировать отношения Соединенных Штатов с любым другим азиатским государством. Ни одно из них, даже Вьетнам, не выиграет от установления с каким бы то ни было азиатским противником США более тесных отношений, чем с Вашингтоном. В этом и состоит относительное преимущество Соединенных Штатов, и здесь же находится ключ к поддержанию баланса сил в различных частях Азии.

Предпочтительным вариантом для Америки было бы поддерживать сотрудничество со всеми азиатскими странами и избегать политики, основанной на предположении, что какая-либо из них настроена к США изначально враждебно — до той поры, пока эта враждебность не будет открыто продемонстрирована. Действуя подобным образом, Соединенные Штаты будут в состоянии придать решающую роль своей поддержке, если она окажется где-то необходимой, и при этом избавить другие государства от искушения как занять позицию пассивного наблюдателя, так и втягивать Америку в борьбу с их собственными противниками. В то же время Соединенные Штаты не должны идти на уступки там, где возникает угроза нарушения баланса сил или ущемления их национальных интересов.

Разумеется, вне зависимости от личности американского президента, важной частью внешней политики США будет оставаться защита прав человека. Это отражает природу самих американцев, и это будет сказываться на правительственных решениях всякий раз, когда на то появятся основания. Мудрые азиатские лидеры всегда будут склонны серьезно воспринимать американские ценности и избегать действий, подвергающих опасности отношения, от которых зависит стабильность в Азии и во всем мире.

## Отношения с Японией

Для США ключевыми в Азии являются отношения с Японией. Япония — наш союзник; на ее территории расположены американские военные базы; ее экономика — самая крупная в Азии, и останется таковой по меньшей мере в ближайшую четверть века. В то же время культура этой страны исполнена столь тонких нюансов, что Америка пока еще не готова полностью ее воспринять. Однако американские руководители относятся к японской демократии так, как если бы она была врожденным феноменом и как если бы ее лидеры руководствовались теми же императивами, что и американские, как если бы их следовало постоянно поучать и ободрять. Американские экономисты ругают японскую экономику за ее недостатки, но вопреки их критике японцы пока что упорно отказываются принять настойчиво предлагаемые им американские рецепты.

Что касается [политики] общей безопасности, то Японии предлагается разделить ее бремя на основании плана, разработанного в Вашингтоне и переданного Токио в качестве неоспоримой истины. Такой подход встретил здесь меньшее сопротивление, чем в Европе, поскольку отвечал японскому плану — покорно соглашаться с предлагаемым усилением военной мощи и повышением стратегической роли. Страна таким образом получает возможность двигаться к усилению своей международной роли и решать собственные стратегические и политические задачи, избегая осуждения за дерзкую национальную политику. Диалог по стратегическим вопросам — даже такой, какой имеет место в Европе — идет медленно, отчасти оттого, что в течение полувека, прошедшего после ее поражения во Второй мировой войне, Япония была сосредоточена на экономическом возрождении, предоставив политике безопасности Соединенным Штатам, но также и потому, что таков японский национальный стиль — искать решения проблем скорее через консенсус, чем через конфронтацию.

Японская культура не подталкивает к тому, чтобы вводить иностранцев в заблуждение, как это принято в Китае; их, скорее, пытаются окружить такой всепроникающей атмосферой

непохожести, что просто не останется иного выбора, кроме как приспособиться к пожеланиям [японских партнеров]. Японские институты очень своеобразны и как бы недвусмысленно маркированы «не для экспорта». Китай, расположенный в центре континента, был вынужден защищать свою самобытность и независимость, воздействуя на соседей вдоль всех своих границ и даже, если это необходимо, навязывая им свою культуру. Островная Япония выбрала противоположный путь.

На протяжении четырехсот лет, до того, как в 1854 году командор Мэтью Перри заставил ее открыться миру, Япония была наглухо от него закрыта. Она отточила свои военные традиции в феодальных конфликтах и построила свои внутренние структуры на фундаменте гордости своей исключительностью. Фактически Япония была настолько уверена в своей уникальности, что после высадки Перри не испугалась некоторой модификации своих институтов на западный лад, поскольку не сомневалась, что ей все равно удастся сохранить уникальный характер страны.

На перенаселенном острове не существует глубокой стратегической или психологической основы для внутренних конфликтов. Поэтому на протяжении столетий японское общество выработало ряд тонких и гибких формальных приемов, позволяющих смягчать разногласия и принимать решения на основе консенсуса, никого не объявляя победителем или побежденным. Это потребовало создания сложной [общественной] иерархии, в которой нижние слои могли быть уверены, что о них заботятся — подобно тому, как в семье заботятся о всех ее отпрысках. Даже в наши дни различия между богатыми и бедными в Японии не столь значительны — или, по крайней мере, не так заметны, — как в любой другой индустриально развитой стране, и так это было на протяжении всей ее истории.

Япония прошла путь от феодализма до некоего симбиоза западноевропейского парламентаризма, прусских военных структур и британской военно-морской политики, симбиоза, поддерживающегося божественной фигурой императора и иерархическим сознанием, настолько уникальным, что оно

по праву считается еще одним признаком японской исключительности. После поражения в 1945 году Япония в очередной раз приспособила свои институты [к новым условиям], сохранив в то же время их уникальный характер. Она освоила парламентскую политическую систему и приняла конституцию (набросок которой был составлен в штабе американских оккупационных войск), отвергающую войну как средство достижения политических целей. Япония смогла пойти на такие изменения по причине того, что ее культурная самобытность была столь сильна, что позволила ей превратить то, что в других странах выглядело бы революционными переменами, в очередной эпизод естественной преемственности японской культуры.

Таким образом, любое сходство между японскими и западными политическими институтами, как правило, весьма поверхностно. Начиная с 1945 года, за одним-единственным исключением, в результате выборов у власти оставалась прежняя правящая партия, и, таким образом, Либерально-демократическая партия правит страной, с небольшим перерывом, в течение пятидесяти лет. Выборы определяют не фигуру премьер-министра, как это происходит в условиях западной парламентской системы, а относительное влияние четырех или пяти фракций, на которые разделена правящая партия. Каждая такая фракция возглавляется лидером, который, поднявшись до таких высот по праву старшинства, контролирует голоса ее членов и назначается на пост руководителя фракции своим предшественником. Японские премьер-министры неизбежно выбираются из одного и того же узкого круга — из числа лидеров фракций или их назначенцев, — так что обычно фигуру нового главы правительства можно предсказать уже за десять лет, если только не произойдет какого-нибудь скандала или чья-либо смерть не прервет эту последовательность.

В результате японскую внешнюю политику нельзя воспринимать как следствие решений отдельных лидеров. Скорее ее можно представить как некое семейное предприятие, конкурирующее с безликими, потенциально враждебными корпоративными соперниками, отдаленными и в конечном счете, быть может, даже непостижимыми.

Такая культурная пропасть обусловила странную, а иногда и раздражающую модель переговоров между американскими и японскими лидерами. Американский президент действует не только как глава правительства, но и как глава государства; обладая решающей ролью в исполнительной ветви власти, он может принимать решения, руководить своими подчиненными и, если необходимо, увольнять их. Японский же премьер-министр утверждается в результате сложных переговоров, которые проводятся раз в два года различными фракциями; на практике он переизбирается на двухгодичный срок только единожды (и, следовательно, не может занимать этот пост свыше четырех лет). Парламентские выборы играют в этом процессе второстепенную роль. К моменту выборов премьер-министр уже находится в должности и, если не случится переворота, который свергнет Либерально-демократическую партию, в ней и останется. К следующим выборам он будет заменен другой кандидатурой в результате процессов, разворачивающихся внутри партии. Премьер-министр не может распустить кабинет без согласия своей фракции, и равным образом кабинет не может претворять в жизнь меры, которые фракция склонна отвергать.

Таким образом, японские лидеры маршируют под барабанный бой, совсем не похожий на тот, который слышится в демократических западных государствах. Японская элита обучена избегать прямого противостояния; ей чужда практика принятия единоличных решений. План действий вырабатывается в результате длительных консультаций, призванных избежать впечатления, что победителей противопоставили побежденным, — а именно в этом и состоит суть подхода, принятого в Вашингтоне. Высокий пост в Японии отнюдь не ассоциируется с правом отдавать приказы и еще меньше — с правом единоличного руководства; в основном такой пост предполагает преимущественное право убеждать своих коллег.

Японский премьер-министр — это хранитель, а не создатель национального согласия. Оказавшись лицом к лицу с американскими переговорщиками, стремящимися повлиять на него на персональном уровне — либо путем настойчивого

повторения своих доводов, либо с помощью личного обаяния, как будто неудача в достижении согласия является результатом недопонимания, — японский лидер прибегает к обтекаемым выражениям или, если напор партнеров по переговорам не ослабевает, дает обещание, которого не сможет выполнить, в надежде, что его выручит какой-нибудь неожиданный поворот событий. Отчасти, разумеется, такое поведение сознательно избирается для того, чтобы изнурить нетерпеливого американского собеседника.

Именно поэтому встречи американских президентов и японских премьер-министров слишком часто заканчиваются обоюдным разочарованием. Американский президент ожидает решения, то есть проявления воли, преодоления сопротивления неуступчивых коллег или закостенелой бюрократии. Поскольку ни у одного японского премьер-министра нет и не было такой власти, любая уступка с его стороны в лучшем случае выражает лишь согласие попытаться убедить своих коллег, но не приказать им. До тех пор, пока группа, ответственная за выработку консенсуса (а обычно это те, кто должен провести данное решение в жизнь), не придет к выводу, что альтернативы не существует, обещание не может быть выполнено. Единодушный характер такого консенсуса достигается ценой кажущейся невосприимчивости к чувствам и взглядам иностранцев, а также неспешности в принятии решений.

В экономической сфере существует разрыв, сравнимый с культурным. В течение более десяти лет главной и настоятельной американской рекомендацией японским экономистам оставалась необходимость структурной реформы. Говорилось, что структурные преобразования нужны Японии, чтобы вернуть динамизм ее стагнирующей экономике, что, в свою очередь, способно дать толчок росту экономики мировой. Безупречная в целом компетенция американцев в экономической сфере поддерживала эти миссионерские усилия. Однако эффект оказался невелик. Причина не могла заключаться в том, что японцы не поняли американских советов. Общество, которое на протяжении полутора столетий обнаруживало такую выдающуюся дисциплинированность и самоотверженность в преодолении своих трудностей, вряд ли по-



терпит неудачу по причине недопонимания. Если оно игнорирует какой-либо совет, то это, должно быть, потому, что японские лидеры не считают соответствующий вопрос таким уж неотложным, или потому, что они принимают решения в ином темпе, чем американцы, или потому, что краткосрочный эффект следования американским инструкциям слишком противоречил бы сложившейся [в Японии] культурной модели.

Для Японии [абстрактная] помощь мировой экономике не является серьезной причиной, способной изменить привычный порядок ведения дел или подорвать политическую стабильность, тем более что сами японцы, несмотря на все американские предупреждения, не ощущают себя бедными. Американские лекции и давление могут лишь усилить в японцах чувство неуверенности, что подтолкнет их к увеличению сбережений и тем самым усугубит проблему недостаточности спроса, на которую уже жалуются экономисты (хотя достижение предельного уровня насыщения небольших японских домов холодильниками и бытовой техникой может сыграть свою роль). Если история и учит чему-то, то Япония предпримет что-либо не раньше, чем ее население непосредственно ощутит потери, проистекающие от недостатка конкуренции. Но и в такой ситуации японцы скорее обратятся к традиционной системе достижения консенсуса, когда различные заинтересованные группы приходят к общему знаменателю, чем воспользуются западным методом принятия решений, определенных главой исполнительной власти или законодательством.

Для того, чтобы в стране начались существенные преобразования — такие, как реставрация Мейдзи или послевоенная индустриализация, — требовалось пятнадцать лет [предварительной работы], после чего консенсусная система исключительно быстро воплощала избранную программу в жизнь. Возможно, конечно, что японская система уже закостенеела и более неспособна к адаптации. Следующее десятилетие покажет, справится ли Япония, с ее стареющим населением и коснеющей бюрократией, с проблемами, которые стоят перед всем новым миром, или уподобится марафонцу,

о скорости которого нужно судить не по отрезку длиной в милю, а только по окончании всей дистанции. Но каким бы ни был исход, в ближайшие десятилетия Япония останется экономически самой сильной державой в Азии, недосягаемой для конкурентов.

Сегодня особенно важно иметь в виду все эти культурные нюансы, поскольку японско-американские политические отношения подошли к этапу больших перемен. Под влиянием своего поражения и ввиду опасностей «холодной войны» Япония согласилась встать под защиту Соединенных Штатов и отказаться от традиционной политики опоры на собственные силы. Будучи опасным экономическим конкурентом Америки, она, тем не менее, подчинила Соединенным Штатам свою внешнюю политику, да и собственную безопасность. До тех пор, пока Япония ощущала только одну угрозу своей безопасности — со стороны Советского Союза, — японские и американские взгляды совпадали.

Вряд ли такое положение сохранится в будущем. Южная Корея и Китай наращивают свое политическое влияние, экономический потенциал и военную мощь; Северная Корея становится заметным игроком в результате тех действий Сеула, Вашингтона и Пекина, о которых они не проконсультировались с Японией до их осуществления и даже фактически не известили ее о таковых. В Сибири сосредоточена наиболее боеспособная часть российской военной мощи. В условиях завершения «холодной войны» японских стратегов невозможно будет убедить, что Япония по-прежнему может всецело рассчитывать на защиту со стороны США и поэтому вопросы безопасности можно отдать в ведение американцев. Вашингтон будет громогласно отрицать подобные сомнения, причем вполне искренне. Но эти уверения теряют свою убедительность, коль скоро каждая новая американская администрация начинает с того, что провозглашает пересмотр существующей политики, множатся торговые споры, а главные вопросы, касающиеся Азии, решаются Вашингтоном в одностороннем порядке, причем нередко исходя из внутривнутриполитических соображений. Неслучайно японский оборонный бюджет непрерывно растет, уже оказываясь вторым по величине в мире.

В политической сфере Япония наверняка постарается вернуть себе значительную свободу действий.

Степень японской независимости от американской системы безопасности и внешней политики [США], равно как и окончательная природа этой независимости, будут определяться способностью обеих стран начать более сбалансированный политический и стратегический диалог. Много будет зависеть от того, как — постепенно или внезапно — станет Япония расширять свободу своих действий, предполагающую определенное дистанцирование от Соединенных Штатов, а также от того, будет ли эта независимость отражением ее обновленного национализма или формой вклада в дело мирового сотрудничества (а последнее вряд ли будет понято иерархически построенным обществом). Главной задачей американской внешней политики должно стать втягивание Японии в более широкий спектр политических отношений прежде, чем ее политическая и военная мощь приобретут собственную инерцию.

Все это требует от Соединенных Штатов продолжать участие в азиатских делах, что символизируется американским военным присутствием, и пересмотреть условия японско-американского альянса. Без американского военного присутствия в Азии японская политика в сфере международных отношений и безопасности будет во все большей мере определяться национальными импульсами. Если Япония и Соединенные Штаты сформулируют согласованную политику, строительство Японией независимых вооруженных сил будет ограничиваться и определяться стратегическим контекстом, и у остальной части Азии оно будет вызывать меньше опасений. Поэтому политическому диалогу и согласованию [американской] внешней политики [с партнерами] следует придать новое измерение, особенно в Азии.

Существенным фактором развития японско-американских отношений станут отношения между США и Китаем. Для китайско-японских отношений характерна двойственность. До возникновения современной Японии в конце XIX века у Китая не было соперников, способных ставить под сомнение его ведущую роль в Азии. Китай не интересовали проблемы

сохранения равновесия сил в регионе, поскольку он сам и определял это равновесие.

Но и до того, как Мао Цзэдун объединил Китай, современная Япония также не сталкивалась с государством, к которому ей приходилось бы относиться как к постоянному сопернику. Появление нового Китая воскресило страхи Японии и заставило ее иначе взглянуть на свою стратегию. В конце 90-х годов высокопоставленный японец объяснял мне, что японская стратегия должна допускать два взаимоисключающих сценария: как дезинтеграцию Китая, если он окажется не в силах справиться с последствиями своей модернизации, так и его растущую мощь, если модернизация достигнет цели. В любом случае, продолжал он, Япония должна приступить к возведению барьеров на пути китайских гегемонистских устремлений или хотя бы не ограничиваться простым созерцанием катастрофы, если таковая случится в Китае, так как она неминуемо затронет и соседние страны. Значимость этих целей для Японии видна по географии ее инвестиций в Азии, которые образуют линию, проходящую по дальней периферии Китая, от Тайваня до Вьетнама и далее до Узбекистана, и дают возможность, в зависимости от обстоятельств, сдерживать китайскую мощь или определенным образом влиять на нее. Вероятно, такими же соображениями руководствовалась Япония, когда выдала большие кредиты странам Юго-Восточной Азии во время финансового кризиса 1997 года, несмотря на то, что экономика самой Японии в то время стагнировала.

Так или иначе, Япония будет стремиться к тому, чтобы ее отношения с Китаем развивались подконтрольными ей темпами. Учитывая тесные культурные связи Японии с материковым Китаем, откуда она, собственно, и позаимствовала многие важные элементы своей культуры, [можно быть уверенным в том, что] Япония будет сопротивляться попыткам любой страны, сколь угодно дружественной, мешать ей идти в отношениях с Китаем своим собственным путем. Если конфронтация между США и Китаем, по мнению Японии, окажется спровоцированной Соединенными Штатами, прочность японско-американского альянса подвергнется серьезному испытанию; [в этом случае] Япония будет прилагать все

усилия для поиска выхода. Хорошие отношения с Китаем — или хотя бы такие, при которых Америка не будет восприниматься как причина кризиса, — вот предпосылка жизнеспособности японско-американского союза.

Другим ключевым моментом является политика в отношении Кореи. Мало существует проблем, к которым Япония была бы более чувствительна. Прекрасно сознавая, что Корея никогда не забудет сорокалетнюю японскую оккупацию, японские лидеры хорошо понимают, что корейская внешняя политика неизбежно будет направлена на то, чтобы воспрепятствовать восстановлению японского доминирования в Северо-Восточной Азии. В то же время Япония считает важным элементом собственной безопасности недопущение союза Кореи с какой-либо другой крупной азиатской державой. Япония также обеспокоена тем, что Южная Корея превращается в экономического соперника, не говоря уже о ее все более напористой дипломатической деятельности, включающей — хотя это редко признается — развитие связей с Америкой.

Отсюда проистекает двойственная политика Японии. Она выступает за присутствие американских войск в [Южной] Корее, являющихся решающим элементом поддержания равновесия в Азии, тем более что их вывод затруднит оправдание существования американских баз на японской территории и тем самым породит новый клубок проблем в области безопасности как для самой Японии, так и для остальной Азии. Но в то же время Япония стремится поддерживать и собственное влияние на Корейском полуострове. Неоднозначно относясь к проблеме объединения Кореи, в результате которого Корея станет еще более опасным конкурентом, как политически, так и экономически (причем не исключено, что свою внешнюю политику она будет строить на основе подозрительности в отношении Японии), Япония помогает Северной Корее экономически выжить, разрешая корейской диаспоре в Японии переводить определенные финансовые средства в Северную Корею. Но ядерные и ракетные возможности Северной Кореи — с учетом того, что в случае объединения создастся единый корейский арсенал — подстегивают перевооружение Японии и развитие японской системы ПРО,

равно как и изучение возможности создания собственных ядерных сил.

В 1993 году один журналист спросил премьер-министра Киичи Миядзаву, смирится ли Япония с наличием ядерного оружия у Северной Кореи. Тот ответил в несвойственной японцам краткой манере, одним-единственным словом «нет». Что это значит? Начнет ли Япония дипломатическое наступление? Предпримет ли она контрмеры? Если да, то какие именно? Создаст ли она собственные ядерные силы, если все остальное не принесет успеха? Возможно, все эти вопросы еще не получили ответа в японских политических структурах, а также не представлены в соглашениях с Соединенными Штатами. Но совершенно ясно, что в свое время ответ на них будет получен или в рамках объединенной американо-японской стратегии, или на пути самостоятельного развития самой Японии.

## Отношения с Кореей

Корея находилась в центре азиатских кризисов на протяжении всего последнего столетия. В 1904—1905 годах русско-японская война должна была решить, какая из этих стран будет контролировать Корею. В 1908 году Япония лишила Корею независимости. После окончания японской оккупации в 1945 году Корея оказалась разделенной по 38-й параллели, а Советский Союз привел к власти правительство Ким Ир Сена, создавшего то, что стало затем самым репрессивным коммунистическим режимом в мире. В 1950 году этот режим развязал жестокую войну, в которой Соединенные Штаты и их южнокорейские союзники совместно с ограниченным контингентом войск ООН предотвратили захват Южной Кореи коммунистами. С тех пор 38-я параллель стала обозначать одну из самых абсолютных разграничительных линий в мире — в идеологическом, политическом, военном и экономическом смысле.

В последний год правления администрации Клинтона будущее Корейского полуострова неожиданно вышло на передний план. Южнокорейский президент Ким Дэ Чжун был

приглашен с визитом в Пхеньян, столицу Северной Кореи. Второй по рангу военный руководитель Северной Кореи был приглашен в Вашингтон, а государственный секретарь Мадлен Олбрайт нанесла ответный визит в Пхеньян.

Все эти важные события не должны заслонять того, что напряжение на Корейском полуострове сохраняется, отражая целый ряд сложных взаимосвязанных проблем, решить которые с помощью многозначительных жестов невозможно. Среди этих проблем – роли Сеула и Пхеньяна, в особенности ответственность каждого из них за процесс объединения (если таковой вообще состоится); возможные сценарии развития событий в Северной Корее; роль заинтересованных государств, среди которых Япония, Китай, Россия и Соединенные Штаты; и продолжающееся присутствие американских войск в Южной Корее, которое сильно влияет на формирование будущей военной и политической позиции Соединенных Штатов в Азии, коль скоро от этого присутствия вполне может зависеть и судьба американских баз в Японии.

После того, как в результате опустошительной Корейской войны возникла Южная Корея, она уверенно развивала подлинную демократию и вплотную подошла к достижению статуса передового индустриально развитого государства, наращивающего свою конкурентоспособность на мировых рынках. В то же время Северная Корея превратилась в карикатурное сталинистское государство, став, по-видимому, наиболее полицейским государством в мире. Ее экономика полностью разрушена; различие в уровне жизни между Южной и Северной Кореей не вызывает серьезных внутренних проблем только потому, что северному режиму удалось изолировать собственную страну от внешнего мира, а также потому, что ее агенты госбезопасности – одни из самых жестоких и безжалостных. Умирающая промышленность Северной Кореи неспособна конкурировать на внешних рынках, а сельское хозяйство деградировало до такой степени, что голод стал привычным явлением: ежегодно в стране умирают десятки тысяч людей, а остальные страдают от недоедания.

Направляя беспрецедентно высокую долю своего валового национального продукта на военные цели, Северная Ко-

рея создала мощные бронетанковые силы и огромную артиллерию, расположив их в пределах досягаемости столицы Южной Кореи Сеула; таким образом, она оказалась способна без предупреждения нанести сокрушительный удар и вызвать гибель сотен тысяч людей. Пхеньян превратил производство ядерного оружия и ракет в успешное орудие шантажа в международном масштабе. Северная Корея зарабатывает средства, продавая ракеты во враждебно настроенные к Соединенным Штатам страны, и шантажирует Америку, Японию и Южную Корею [возможностью] распространения имеющихся у нее технологий создания ядерного оружия и ракет дальнего радиуса действия.

Конечной целью Северной Кореи является не война, вести которую ей не по силам, а деморализация Южной Кореи и подрыв ее отношений с Соединенными Штатами посредством прямых переговоров с Вашингтоном о будущем Корейского полуострова. Если Северная Корея преуспеет в качестве законного выразителя корейских национальных интересов, Сеул окажется на вторых ролях в качестве американского ассистента.

В определенные моменты такая политика выглядела небезуспешной. В 1994 году Соединенные Штаты провели специальные переговоры с Северной Кореей, по результатам которых Япония и Южная Корея согласились построить в Северной Корее два ядерных реактора на тяжелой воде, а США пошли на то, чтобы поставлять нефть для северокорейских электростанций в обмен на приостановку (но не отказ от) ее ядерной программы. Хотя эта сделка была преподнесена как содействие делу нераспространения ядерного оружия, она, вероятно, имела противоположный эффект, ибо могла подтолкнуть другие страны-изгои к разработке собственных ядерных программ с целью получения подобных же выгод.

Возможно, эта сделка стала причиной разрастания и других проблем, связанных с Северной Кореей. Вскоре после ее заключения Северная Корея, под предлогом исследования космоса, испытала ракету дальнего радиуса действия, которая перелетела через Японию. Это привело к новым переговорам, когда государственный секретарь Мадлен Олбрайт



отправилась в Пхеньян, дабы выяснить, во что обойдется остановка этой северокорейской программы. Предполагалось, что частью этой политической сделки станет несостоявшийся визит президента Клинтона в Пхеньян в последний месяц его правления с целью предложить Северной Корее так называемую технологию производства ракет в научных целях в обмен на прекращение программы, обозначенной как «военная».

Переговоры с Северной Кореей все-таки привели к приостановке производства ею плутония, но ценой намек на то, что будущее Кореи можно определить на основе соглашений между Вашингтоном и Пхеньяном, без участия Сеула. Однако два обстоятельства положили конец такому развитию событий. Первым была смерть в 1994 году северокорейского диктатора Ким Ир Сена, что ограничило маневренность Пхеньяна. Вторым стало избрание президентом Южной Кореи Ким Дэ Чжуна, что усилило дипломатическую активность Сеула. Его так называемая «политика рассвета» (*sunshine policy*), направленная на поощрение экономического сотрудничества, воссоединение семей и другие обмены с Северной Кореей, укрепила контакты между двумя странами, восстановив в этом отношении баланс с Соединенными Штатами.

Однако все это не изменило содержания этих контактов. Лишь когда летом 2000 года северокорейский правитель Ким Чен Ир пригласил южнокорейского президента Ким Дэ Чжуна в Пхеньян, плотину прорвало. Хотя кроме обещания нанести ответный визит в Сеул и в ограниченном объеме допустить воссоединение семей, Ким Дэ Чжун от своего северокорейского коллеги ничего не добился, мир восторженно встретил изменение тона Северной Кореи как сигнал наступления новой эры. Второй по рангу северокорейский военачальник был тепло принят в Овальном кабинете, в его честь Государственный департамент дал официальный обед. За этими встречами в Вашингтоне несколькими неделями позже последовал визит государственного секретаря Олбрайт в Пхеньян, где она присутствовала на митинге в честь 55-й годовщины создания Корейской рабочей партии. Вскоре и другие государства, не желавшие остаться в стороне, начали налаживать контакты с Пхеньяном.

Возможно, что следствием такого ажиотажного интереса к прямым переговорам с Пхеньяном по иронии судьбы стало то, что Ким Чен Ир решил вернуться к прежней политике отказа от контактов с Сеулом, ибо у него могло сложиться впечатление, что он больше не нуждается в прямых переговорах с Южной Кореей для решения своих внутренних проблем. В марте 2001 года главы правительств Европейского Союза объявили о создании дипломатической миссии, призванной заполнить пробел, который якобы образовался в результате «жесткой политики Америки», как выразился шведский министр иностранных дел, чья страна в то время, в порядке ротации, занимала председательское кресло в Европейском Союзе. Между тем, следует задуматься, не приведет ли новый [европейский] курс к результату, противоположному ожидаемому. Позволят ли дипломатические контакты ради контактов смягчить политику самого жестокого коммунистического режима? Не подвергнется ли Пхеньян искушению добыть экономическую помощь ценой простого изменения тона, и в случае удачи своего общения с миром не утратит ли он интереса к переговорам с Сеулом по поводу воссоединения и с Америкой — по поводу ракет[ной программы]?

Поэтому существует потребность в тесной координации стратегий США и Южной Кореи. Ни Америка, ни Южная Корея — и менее всего Европейский Союз — не хотят на основании всего лишь более мягкого тона северных корейцев поддерживать сложившийся в стране режим, равно как и поощрять северокорейский военный шантаж. Прогресс в отношениях с Пхеньяном должен основываться на четких стандартах, каковыми только и может измеряться прогресс, — так, как это было в отношениях Соединенных Штатов с Федеративной Республикой Германии, когда примирение восточной и западной частей Германии, начавшееся в 1969 году, было увязано с реализацией четких гарантий статуса Берлина.

Все это должно предполагать не символические, как это разрешено сегодня, а гораздо более полные человеческие контакты. Должны быть сильно сокращены вооруженные силы, сконцентрированные вдоль 38-й параллели, и обе стороны обязаны заявить о недвусмысленном отказе от приме-

нения ядерного оружия. Следует уйти от модели соглашений, по которым так называемые научные технологии могут предлагаться в обмен на так называемые военные технологии, поскольку эти технологии взаимозаменяемы, и такой подход может побудить государства-изгои и дальше идти прежним курсом шантажа. В то же время Сеулу и Вашингтону следует адекватно отреагировать, если действия Северной Кореи дадут основание полагать, что она ищет пути выхода из ряда стран-изгоев. В этом случае формальные процедуры должны быть наполнены содержанием.

Ряд американских администраций последовательно придерживались двух принципов: во-первых, что американский альянс с Южной Кореей представляет собой основу стабильности на Корейском полуострове, и, во-вторых, что ключом к улучшению отношений с Пхеньяном является прогресс в двусторонних переговорах Северной и Южной Кореи.

В создавшейся в настоящее время новой ситуации важнейшей задачей Соединенных Штатов остается постоянно поощрять Южную Корею [в ее усилиях] играть ведущую роль в межкорейских переговорах и не отдавать ее никому другому. Пхеньян должен оставаться убежденным в том, что дорога в Вашингтон лежит через Сеул, а не наоборот. В противном случае дело кончится постепенной изоляцией Южной Кореи. Северная Корея может получить необходимую ей помощь не из Южной Кореи или через нее, а из других стран, пытающихся всякого рода уловками добиться от Пхеньяна режима наибольшего благоприятствования. Американское (или европейское) примирение с Пхеньяном, если ему не будет предшествовать межкорейское примирение, способно ужесточить позиции Пхеньяна в отношении Южной Кореи и в конечном счете деморализовать Сеул – даже если краткосрочные потребности южнокорейского избирательного цикла могут подталкивать [его участников] к более стремительным шагам.

Однако уважение Соединенными Штатами [свободы] Южной Кореи в вопросах [установления] политических и экономических отношений, равно как и гуманитарных контактов с Северной Кореей, может привести к долговремен-

ному успеху только при условии, что Сеул обнаружит понимание ответственности Вашингтона за судьбы мира. Лидерам Южной Кореи не следует ни пытаться отвечать за передачу военных технологий или технологий двойного назначения Северу, ни критиковать главные американские военные программы, подобные плану развертывания НПРО.

В этом процессе Америка не должна упускать из виду того, что в Корее пересекаются интересы многих великих держав. Китай и Япония мало заинтересованы в скором воссоединении этой страны – в особенности, если объединенная Корея унаследует северокорейскую ядерную и ракетную технологии. Оба этих государства сохранили живые воспоминания об атаках против них, предпринимавшихся с корейской территории. Пекин обеспокоен влиянием корейского национализма на корейские меньшинства в Манчжурии. Со своей стороны, Япония разрешила Америке разместить на своей территории военные базы, главным образом, для сохранения существующего положения дел в Корее, и она опасается, что объединенная Корея может попытаться сплотить общественное мнение внутри страны на почве давней антипатии к Японии. Так что и Китай, и Япония выступают за неспешный темп корейской дипломатии – хотя это может и не предполагать их поддержки режима в Пхеньяне.

В силу всех отмеченных обстоятельств, по вопросам будущего Кореи Вашингтону необходимо тесно сотрудничать со всеми заинтересованными сторонами, в первую очередь с Японией, но также с Китаем и Россией. Никто из соседей Кореи не выиграет от военного конфликта на полуострове, если даже и существуют различия во взглядах на природу и скорость продвижения в желательном направлении. Никто не хочет быть застигнутым врасплох неожиданными событиями. Идеальным началом было бы объединение усилий четырех держав, более всех заинтересованных в судьбах Кореи, ради прекращения Пхеньяном своего шантажа оружием массового поражения. Ибо, каковы бы ни были расхождения, никто из заинтересованных держав не хочет быть втянутым в конфликт по поводу распространения ядерного оружия, которое можно предотвратить объединенными усилиями.

Консультироваться необходимо еще и потому, что, помимо сохранения репрессивного пхеньянского режима или его падения, возможны и другие исходы. Страны, обеспокоенные объединением Кореи, могут содействовать появлению в Пхеньяне более мягкого правительства, при сохранении его независимости от Сеула. Однако в нашем реальном мире подобные варианты ограничены. Любое демократическое правительство в Северной Корее будет стремиться к воссоединению страны. Любое же авторитарное правительство не решит существующих проблем. В конце концов, в Корее также невозможно будет поддерживать разделенность страны с помощью внешних сил, как это оказалось невозможным в Германии.

Разумеется, северокорейский режим может развалиться, как это случилось с восточногерманским, поскольку Ким Чен Ир постепенно теряет контроль над ситуацией. Во многих отношениях именно это, возможно, более всего пугает Сеул. Проблемы, с которыми столкнулась бы Корея в результате стремительного объединения, затмили бы [по своим масштабам] проблемы, которые целое десятилетие решала Германия. В количественном отношении население Западной Германии относилось к населению Восточной Германии примерно как три к одному; в Корее это соотношение близко к двум против одного. Соотношение валового внутреннего продукта на душу населения в Германии было примерно два к одному; аналогичный показатель в Корее ближе к десяти против одного — а это означает, что экономические трудности воссоединения в Корее куда более устрашающи, чем те, что существовали в Германии.

На нынешнем этапе четыре державы — Соединенные Штаты, Россия, Япония и Китай — могли бы обсудить международный статус Кореи, в то время как две Кореи начали бы решение своих внутренних проблем, то есть имели бы место процедуры, подобные тем, что предшествовали воссоединению Германии.

У Соединенных Штатов нет причин препятствовать воссоединению Кореи и есть веские основания его поддерживать. Однако в данном случае для Америки на карту ставится гораздо больше, чем судьба Кореи, ибо будущее всей Азии во

многим зависит от того, что случится с американскими вооруженными силами, расположенными вдоль 38-й параллели.

Тот факт, что Ким Чен Ир заявил о своем одобрении постоянного присутствия американских войск независимо от хода межкорейских переговоров, а Ким Дэ Чжун присоединился к его словам, еще не является основой для долговременной политики. Будущее американских войск в Корее будет зависеть не только от лидеров двух Корей. Если напряженность в регионе резко снизится, их присутствие в Южной Корее породит у самих южнокорейских граждан крайне противоречивые настроения, независимо от позиции их президента. В свою очередь, с уходом этих войск окажется неопределенным будущее американских баз в Японии. А если американские войска оставят всю эту часть Азии, на континенте в целом возникнет новая система безопасности и, более того, новая политическая ситуация. Случись это, даже позитивное развитие событий на Корейском полуострове могло бы привести к поискам Сеулом и Токио самостоятельной оборонительной политики и к росту национализма в Японии, Китае и Корее. Соединенные Штаты могут оказаться не в силах остановить такое развитие событий, но им по меньшей мере не следует способствовать ему, увлекаясь сиюминутными тактическими соображениями.

### Отношения с Китаем: исторический аспект

К началу деятельности новой американской администрации в американском обществе существовали две позиции.

Взгляды администрации Клинтона можно выразить словами «сотрудничество» и «стратегическое партнерство». Исходя из вильсоновской предпосылки, согласно которой в мире, состоящем из демократических государств, не может быть врагов — по крайней мере, стремящихся отстаивать свои взгляды силой, — сторонники этой позиции считали, что развитие контактов в области торговли, охраны окружающей среды, науки и технологий способствует укреплению тех сил, которые выступают за международное сотрудничество и плюрализм внутри страны.

С другой, противоположной позиции, Китай следовало рассматривать как морально небезупречного неизбежного соперника, угрожающего сегодня Тайваню, завтра – всем странам западной части Тихого океана, а со временем – мировому балансу сил. Согласно такой точке зрения, Соединенные Штаты должны действовать в отношении Китая, воспринимая не как стратегического партнера, а так, как во время «холодной войны» они действовали в отношении Советского Союза – соперника, бросившего им вызов, торговлю с которым следует, по возможности, ограничить нестратегическими товарами. В этой связи необходимо создать союз азиатских стран для сдерживания Китая или, если это не удастся, подвинуть Японию на союз с Америкой для того, чтобы разделить возложенное на США бремя обороны Азии и сдерживания Китая. Сторонники этой позиции готовы относиться к Тайваню как к независимому государству и военному форпосту и, таким образом, отбросить политику «одного Китая», на которой базировались китайско-американские отношения со времени восстановления дипломатических контактов в 1971 году.

Основопологающий вопрос, на который должна ответить сама себе новая администрация, это вопрос о том, действительно ли один из двух обозначенных подходов отвечает сегодняшним потребностям Америки. Подход администрации Клинтона состоял в том, чтобы избегать в отношениях с Китаем геополитических проблем. Но одно дело отказываться от стратегического партнерства, которого никогда и не существовало, и совсем другое – относиться к Китаю как к постоянному противнику. Современная ситуация в Азии не схожа со временами «холодной войны». Тогда один идеологический противник угрожал всем странам Западной Европы, активно искавшим американской помощи. В Азии же, если не принимать в расчет возможность крупных провокаций со стороны Китая, Соединенным Штатам придется осуществлять политику сдерживания в одиночку и неопределенно долго.

Если только не возникнет прямой и ясно выраженной угрозы их собственному выживанию, страны Азии не согласятся присоединиться к «крестовому походу», который мог бы собрать их вместе, как это произошло в Европе перед ли-

цом общей для ее народов опасности. Азиатская версия политики сдерживания, характерной для 80-х годов, найдет мало сторонников, если вообще их найдет, за исключением, может быть, Вьетнама; гораздо более вероятно, что такая политика вынудит азиатские страны отойти от Соединенных Штатов. Возможность Америки оказывать влияние на Японию в этом случае ослабнет. Корея превратится в пороховую бочку. Страны, имеющие территориальные притязания, ощутят открывшиеся перед ними новые возможности. В такой ситуации европейские союзники Америки охотно заполнили бы образовавшийся политический и экономический вакуум. Политика, в соответствии с которой Китай считается врагом только потому, что его экономика растет, а его идеология неприятна, закончится изоляцией Соединенных Штатов.

Без сомнения, в интересах Америки сопротивляться попыткам любой страны доминировать в Азии, и, в крайнем случае, Соединенные Штаты должны быть готовы действовать так, даже не имея союзников. Но мудрой американской политике следует стремиться не допустить такой крайности. Ей надлежит выстраивать отношения сотрудничества со всеми крупными государствами Азии, чтобы оставлять открытой возможность для совместных действий, если этого потребуют обстоятельства. При этом она должна дать Китаю понять, что, выступая против [его] гегемонистских устремлений, США все же предпочитают конструктивный характер отношений и что Америка будет не мешать, а напротив, способствовать участию Китая в создании устойчивого мирового порядка. Конфронтация с Китаем должна допускаться лишь как крайняя мера, а не как стратегический выбор.

Неадекватность обеих названных позиций стала очевидной после инцидента с американским самолетом-разведчиком, который в апреле 2001 года приземлился на китайской территории, где его экипаж был задержан на одиннадцать дней. Перспективы «сотрудничества» затмились реальностью китайской внутренней политики. Но и идеологическая интерпретация брошенного китайцами вызова также не помогла администрации Буша найти верный ответ. Ибо поведение Китая в гораздо большей степени определялось националис-



тическими идеями XIX века, чем постулатами марксизма, появившегося в то же время. Продолжительные разведывательные действия, осуществляемые в непосредственной близости от государственной границы, даже не нарушающие международных законов, все равно ставили под сомнение те традиционные представления о суверенитете, которые исходят из неприкосновенности границ, пусть даже современные технологии сделали эти представления устаревшими. Все это усложнялось болезненным отношением Китая ко всему, что он считает колонизаторским поведением. Именно поэтому особенно резкая реакция последовала не со стороны идеологизированной части китайского общества, а — по общему мнению — со стороны студенчества и военных.

Весь этот клубок мотиваций важно прояснить для реалистического анализа роли данного инцидента в развитии китайско-американских отношений. Поведение Китая было продиктовано прежде всего стремлением обойти подводные камни внутренней политики той частью правительства, для которой идеологический фактор уже не так значим и которой в ближайшие два года предстоит решить проблему преемственности власти. Перед американской внешней политикой стоит вопрос о том, как вести себя перед лицом китайского национализма, чтобы его не разжигать, и как не пасовать перед ним, если он перейдет к угрозам. Для китайских же лидеров проблема заключается в том, чтобы научиться правильно оценивать ограничения, накладываемые американскими ценностями и общественным мнением на те или иные действия США.

Появление Китая на политической сцене нередко сравнивают, с оттенком фатализма, с выдвижением Германии в XIX веке, в конечном счете приведшем к Первой мировой войне. Но та война вовсе не была predetermined. История называет в качестве ее основной причины неудачное государственное руководство, ошибки, которые для всех участвующих сторон обернулись безмерными потерями, несоизмеримыми с приобретениями. Кто из государственных деятелей, развязавших войну в 1914 году, не ухватился бы за малейшую возможность пересмотреть свое решение, когда несколько

лет спустя они оглянулись и увидели, какую катастрофу навлекли на свои народы, на европейскую цивилизацию и на судьбы всего мира!

Конечно, выбор здесь зависит не только от Соединенных Штатов. Столкнувшись с угрозой гегемонии в Азии — от какого бы режима таковая ни исходила, — Америка будет сопротивляться ей, как она сопротивлялась японской угрозе во Второй мировой войне или советской — во времена «холодной войны». Но в той мере, в какой выбор зависит от действий Америки, его нужно делать с большой осторожностью. Проблема выбора не сводится к педантичным спорам о характере китайско-американских отношений. В решении этого вопроса нельзя руководствоваться внутренними закономерностями бюджетных баталий.

Определение американских национальных интересов в отношениях с Китаем осложняется огромными культурными различиями в подходах обеих стран к внешней политике, а также изменениями в международном климате, произошедшими с 1971 года, когда американские эмиссары впервые посетили Пекин. Американские лидеры высоко ценят личную добрую волю и человеческие взаимоотношения. За свою долгую историю, насчитывающую пять тысячелетий, Китай повидал слишком много переворотов и трагедий, чтобы впредь рассчитывать на добрую волю отдельных людей, жизнь которых в контексте истории, по определению, представляется не более чем отдельными эпизодами. Соединенные Штаты, за плечами которых имеется национальный опыт, измеряемый всего двумя столетиями, справились со своими проблемами путем соединения идеализма, силы воли, организованности и благоприятных географических условий. Китай может записать на свой счет множество великих достижений, но перед ним нередко вставали проблемы, которые можно было преодолеть только выносливостью. Китайский подход к политике основывается на скепсисе и осмотрительности, американский — на оптимизме и миссионерстве. Китайцы ощущают время в ином ритме, нежели американцы. Если американца спросить о времени какого-либо исторического события, он сошлется на соответствующую календарную дату;

когда какое-либо событие описывает китаец, он определит его место рамками соответствующей династии. Между тем периоды правления десяти из четырнадцати императорских династий были более продолжительными, чем вся история Соединенных Штатов.

Американцы мыслят в терминах конкретных решений поставленных проблем. Китайцы же анализируют этапы процесса, не обозначая в нем явной кульминации. Американцы полагают, что международные споры возникают из-за недопонимания или по злой воле; средством от первого выступает убеждение, порой весьма настойчивое, а от второго — нанесение злоумышленнику поражения или его уничтожение. Подход китайцев носит безличностный, терпеливый и отстраненный характер; Срединное царство ни за что на свете не выступит просителем. Там, где Вашингтон в качестве инструмента быстрого преодоления внешнеполитических трений ищет доверия и доброй воли, Пекин полагает, что государственные деятели хорошо выполнили свои домашние задания и способны понять тонкие окольные ходы; настойчивость при таком подходе будет воспринята как признак слабости, хорошие же личные отношения сами по себе еще не являются залогом успеха в серьезном диалоге. Китайские лидеры кажутся американцам вежливыми, но в то же время — отстраненными и снисходительными. Китайцам же американцы представляются сумасбродными и порой легкомысленными.

Отчасти именно в силу трудностей, с которыми обе стороны сталкиваются при попытке понять культурные и поведенческие установки друг друга, долговременная устойчивость китайско-американских отношений возникала редко. В начале 1900-х годов формирование американского отношения к Китаю определяли миссионеры и торговцы, никто из которых не обращал внимания на унижение, испытывавшееся китайским обществом от колониального давления, оказываемого на него европейскими державами. В 30-е годы и во время Второй мировой войны Китай идеализировался как жертва японской агрессии и как героический демократический союзник. После победы коммунистов в гражданской войне в сознании американской общественности Китай предстал

как идеологический и стратегический противник. Маоистская воинственная идеология, китайское вмешательство в войну в Корею, американское неприятие китайской внутренней политики и размещение американского 7-го флота в Тайваньском проливе – все эти факторы привели к тому, что в течение почти четверти века между странами не было дипломатических отношений, а иные контакты почти отсутствовали.

После восстановления дипломатических контактов в 1971 году пять американских администраций, представлявшие обе партии, проводили вполне сходную политику, основанную на китайско-американском сотрудничестве. Только в 90-е годы в отношениях между обеими странами снова стала набирать вес идея конфронтации и возникла угроза возврата к напряженности, существовавшей полувеком раньше. Чтобы разобраться в сути возникших противоречий, уместно сделать отступление и проследить ход развития событий.

В 1971 и 1972 годах президент Ричард Никсон и председатель Мао Цзэдун возобновили дипломатические контакты не потому, что американская и коммунистическая идеологии стали более совместимыми, а в силу того, что у обеих сторон возникли соответствующие геополитические потребности. В начальный период восстановления отношений принято было прибегать к сомнительным, но невинным рассуждениям о том, сколь «неестественным» было отчуждение между американским и китайским народами, как будто сближение удовлетворяло некую глубинную эмоциональную потребность, существовавшую у обеих сторон. Факты были куда более прозаичными. За свою долгую историю Китай редко имел возможность взаимодействовать с другими обществами на основе равенства. На протяжении большей части [своей истории] он доминировал в регионе; в XIX и первой половине XX века его унижали империалистические державы. Прежде он ощущал себя весьма комфортно в своей отчужденной самодостаточности как культура, чья уникальность ставит ее вне пределов досягаемости чужаков, а до начала XVI века еще и как общество, наиболее развитое в области науки и технологий. Поэтому для Китая не было ничего противоестественного в его существовании безотносительно к Соединенным Штатам.

Нельзя сказать, чтобы в 1971 году и в Америке звучали слишком настойчивые требования переориентироваться в сторону Китая. Если какое-либо давление со стороны общественного мнения и имело место, то оно основывалось не на геополитических соображениях, а, скорее, на общем представлении о позитивности «добрых отношений» и на мнении о том, что покончить с «холодной войной» легче всего, преодолев враждебность к другим народам в результате своеобразного психологического усилия.

На самом деле руководителей обеих стран сплотило осознание общей опасности. Китайские лидеры с тревогой наблюдали наращивание вдоль своей границы советских вооруженных сил, состоявших из ракет с ядерными боеголовками и сорока современных боевых дивизий численностью свыше миллиона человек. К 1969 году Китаю стало ясно, что марксистская идеология не только не защищала его от советского военного давления, но и давала к нему повод. Провозглашенная незадолго до того доктрина Брежнева претендовала на то, что Кремль якобы имеет особое право использовать военную силу внутри коммунистического лагеря во имя сохранения его единства.

Для Соединенных Штатов [открывалась] возможность, сочетавшаяся с необходимостью. Под влиянием вьетнамской войны Соединенные Штаты — а точнее, Ричард Никсон — осознали роль, которую мог бы сыграть Китай в установлении нового баланса сил в Азии. В геополитическом аспекте существовали веские основания для сближения с Китаем: он мог стать противовесом Советскому Союзу и либо ограничить его возможность маневра, либо заставить его пойти на серьезные переговоры; открывалась возможность изолировать Ханой и тем самым приблизить окончание вьетнамской войны; помочь Америке сохранить уверенность в своих силах в период болезненного исхода из Индокитая; и, наконец, продемонстрировать неизменную способность Америки руководить миром, который постепенно становился многополюсным.

Сближение Китая и Соединенных Штатов успешно шло до тех пор, пока обе стороны могли сосредоточиться на общей цели — сопротивлении тому, что в их коммунике обыч-

но обозначалось словом «гегемония». По сути говоря, это означало противостояние советским попыткам нарушить мировой или азиатский баланс сил и некое молчаливое соглашение об адекватной стратегии достижения этой цели.

Но даже в этой ситуации различная история обеих стран и их различное геополитическое положение приводили к тактическим разногласиям. Пекин, сталкиваясь с непосредственной угрозой, выступал в пользу решительной конфронтации с Москвой. Вашингтон, стремившийся учитывать мнение союзников и настроения общественности, придерживался тактики, которая давала Москве определенные шансы облегчить бремя конфронтации. Китай подозрительно относился к любым переговорам между Вашингтоном и Москвой, открыто опасаясь того, что их успехи могут подорвать решимость Запада противостоять Советскому Союзу и вылиться в американо-советские соглашения, способные ущемить интересы Китая, даже если эти соглашения всего лишь позволят Советскому Союзу активнее участвовать в делах азиатского региона. Со своей стороны, Пекин был склонен конкурировать с Москвой в сфере влияния на развивающиеся страны, апеллируя к наиболее радикальным движениям, что нередко заставляло его поддерживать лидеров или начинания, которым Америка вряд ли симпатизировала.

Снижение авторитета исполнительной власти в Соединенных Штатах из-за последствий Уотергейтского скандала ослабило веру Пекина в способность Америки противостоять советскому давлению и обещаниям и усложнило для США управление непростыми трехсторонними отношениями между Вашингтоном, Москвой и Пекином. Для Соединенных Штатов задача заключалась в том, чтобы в этом треугольнике они всегда обладали большим числом вариантов выбора, чем две другие стороны. Для США необходимо было наладить и с Москвой, и с Пекином более близкие отношения, чем существовали между этими двумя странами, хотя и с некоторым акцентом на Пекин, поскольку именно Советский Союз представлял собой более непосредственную и куда более серьезную угрозу.

Несмотря на всю сложность проблемы, это балансирование успешно осуществлялось на протяжении двадцати лет

пятью президентами от обеих партий – беспрецедентное торжество надпартийной политики. Некоторые из этих президентов оправдывали такую трехстороннюю политику концептуальными причинами, другие, более прагматичные, апеллировали к решению конкретных задач. Несмотря на некоторые расхождения, был обеспечен непривычно высокий уровень координации стратегических подходов и политики в целом. Китайско-американские встречи на высоком уровне редко касались технических или текущих проблем (в то время коммерческих контактов было мало или они отсутствовали вовсе); большей частью диалог состоял в определении долгосрочных глобальных геополитических целей, перспективных планов и стратегий.

Этот двухпартийный консенсус был подорван двумя событиями: первым стало падение коммунизма, начавшееся в 1989 году с революций в Восточной Европе и закончившееся два года спустя распадом Советского Союза. Второе было связано с кровавым подавлением студенческих выступлений на площади Тяньаньмынь. Коллапс СССР устранил общую угрозу, в то время как внутренние волнения в Пекине подорвали решимость американцев поддерживать политику, основанную на единстве целей. Правые антикоммунисты, которые и раньше не разделяли оптимизма по поводу тесных связей с коммунистической страной, стали относиться к правительству в Пекине как к новому злу, подлежащему искоренению. В то же время американские левые, всегда чуравшиеся подходов, основанных на геополитике, вновь перенесли акцент на права человека и содействие демократии как на основные приоритеты американской внешней политики.

События на площади Тяньаньмынь не были просто антикоммунистическим протестом; за ними стояли, по крайней мере, три причины: восстание студентов, увлеченных западными представлениями о демократии; бунт рабочих, требовавших устранить или хотя бы сгладить несправедливости, злоупотребления и беспорядки, порожденные преобразованиями в экономике; и борьба внутри Коммунистической партии по поводу политических последствий экономических реформ.

Для Дэн Сяопина, руководившего Китаем к тому моменту уже десять лет и нещадно осуждавшегося западными средствами массовой информации, восстание на площади Тяньаньмынь явилось своеобразным поворотным пунктом. Мао сажал его на десять лет в тюрьму за то, что он «шел по капиталистическому пути», а история, скорее всего, впишет его в свои анналы как реформатора, повернувшего Китай на путь обновления. В соответствии с реформами Дэна, начатыми в 1979 году, десятки тысяч китайских студентов были посланы в западные страны, где они наяву увидели ценности, за которые впоследствии пролили кровь на площади Тяньаньмынь. Дэн отменил сельскохозяйственные коммунуны и привел Китай к почти полному самообеспечению продовольствием. Он индустриализовал скучную, серую, пугающую страну времен культурной революции, сделав акцент на производстве потребительских товаров.

Чего Дэн и его сподвижники не предвидели — или чего они считали возможным избежать, — так это политических последствий преодоления экономического застоя маоистского Китая, который стал жертвой неизбежных болезней зрелого коммунизма. Такая система поощряла стагнацию и подавляла инициативу. В экономике, планируемой из центра, основные товары и услуги распределялись путем бюрократических решений. Со временем административно установленные цены утрачивали связь с реальной стоимостью товаров. До тех пор, пока система функционировала как полицейское государство, принципы ценообразования служили лишь средством изъятия богатств у населения. С ослаблением террора на смену манипулированию ценообразованием пришла политика субсидирования, целью которой было обеспечить общественную поддержку Коммунистической партии. В конце концов все, от продуктов питания до жилья, начало субсидироваться безотносительно к эффективности [их производства], что стало препятствием для повышения уровня жизни.

Закрепление за бюрократией права на волюнтаристские решения ведет к коррупции. Получение работы, образования и большей части привилегий ставится в зависимость от дружеских отношений. Ирония истории состоит, помимо всего



прочего, в том, что коммунизм, претендовавший на роль предвестника бесклассового будущего, в конечном счете породил привилегированный класс, сравнимый разве что с тем, который существовал в рамках традиционного феодализма.

Когда Дэн и его соратники решили преодолеть эту тенденцию, открыв путь рыночной экономике и децентрализованному способу принятия решений, они смешали — на начальной стадии своих реформ — проблемы централизованного планирования и свободного рынка. Попытка заставить цены отражать реальную стоимость товаров не могла не вести к их повышению, по крайней мере в краткосрочной перспективе. Инфляционный взрыв стал одним из непосредственных поводов начавшихся волнений.

Переход к рыночной экономике расширил и возможности для коррупции, по крайней мере на первых порах. В силу того, что сократившийся, но все еще весьма широкий общественный сектор сосуществовал с растущей рыночной экономикой, возникли два уровня цен. Предприниматели и беспринципные бюрократы оказались в ситуации, когда они могли манипулировать движением фондов и товаров между двумя секторами экономики ради личной выгоды. Таким образом, начало реформ могло породить — и породило в Китае — ряд поводов для возмущения в тех социальных слоях, которые и оказались в центре возникшего недовольства.

Возможно, Дэн действовал слишком смело в экономической сфере и безусловно слишком осторожно вел политические реформы, ставшие неизбежным результатом его курса, допуская ошибку, противоположную ошибкам его современника Михаила Горбачева. Его задача усложнялась двойственной позицией большинства правящей коммунистической элиты. Во многих странах в годы подобных экономических трансформаций прогрессивным руководителям на низшем уровне приходится преодолевать сопротивление со стороны более консервативного высшего руководства. В Китае случилось нечто противоположное. Акцент на использование поощрительных мер и рыночных сил, сделанный руководством страны, не был понятен исполнителям, не обладавшим для этого ни опытом, ни энтузиазмом. Дэну, таким образом, пришлось

бороться на два фронта: против коррупционеров, искушаемых реформами, и против оставшихся сторонников маоизма, настаивавших на своей версии коммунистической экономики. Выиграв битву на поле экономики, он решил сохранить доминирование коммунистической идеологии в политической области. Дэн избрал специфический путь, стремясь осуществить экономическую и социальную революцию, не меняя политической системы. Он считал, что сражается с хаосом, а не с демократией. «Я остаюсь реформатором, — говорил мне Дэн спустя шесть месяцев после подавления восстания на площади Тяньаньмынь, — но если стабильность будет потеряна, для ее восстановления потребуется целое поколение».

Я остановился на обстоятельствах, породивших восстание на площади Тяньаньмынь, поскольку оно стало поворотным моментом, с которого Китай стал рассматриваться многими как идеологический и геополитический противник. Обстоятельства эти были в равной мере определены как трудностями реформирования китайской экономики, так и коммунистической идеологией. Они были почти в полной мере обусловлены внутривнутриполитической ситуацией в Китае и не отражали какой-либо философии, которую можно было бы применить где-либо еще<sup>3</sup>.

Однако какими бы ни были мотивы Дэна, жестокость подавления восстания на площади Тяньаньмынь, которую можно было видеть на телеэкранах всего мира, заклеила Китай как страну с репрессивным режимом. Это случилось в период роста внимания к правам человека (начавшийся в индустриально развитых демократических государствах, и особенно — в Соединенных Штатах, с середины 70-х годов), когда эта проблема постоянно стояла на повестке дня; в результате именно она стала определяющей в американском отношении к Китаю. Все остальные вопросы отошли на второй план, уступив место обеспокоенности внутренними порядками Китая, поскольку разногласия, которые прежде считались обычными издержками отношений между великими державами, стали рассматриваться большей частью американского общества как продукт противостояния тоталитарному злу.

В то же время все бóльшее внимание стала привлекать китайская военная модернизация, приостановленная в первое десятилетие реформ Дэна. Предпринимавшиеся Китаем шаги все чаще воспринимались как геополитические и идеологические козни, направленные против его соседей. Появился целый ряд опасений, которые в немалой степени были оправданны, учитывая неуклюжие действия Китая.

В период администраций Джорджа Буша и Клинтона политические и психологические основы конструктивного развития китайско-американских отношений постепенно ослабевали. Президент Буш, возглавлявший в середине 70-х годов, до установления с Китаем дипломатических отношений, американское временное представительство в Пекине, старался поддерживать хоть какие-то отношения [с китайскими властями] даже после событий на площади Тяньаньмынь. Билл Клинтон начал свое правление с риторических заявлений, увязывавших развитие даже экономических связей с Китаем с улучшением положения с правами человека в этой стране. Однако к 1995 году его администрация вернулась к разработанной его предшественниками модели регулярного диалога, хотя теперь эта модель оправдывалась лозунгами, воскрешавшими в памяти вильсоновские идеи.

Хотя администрация Клинтона укрепляла экономические связи с Китаем, поддерживая его членство во Всемирной торговой организации и сохраняя нормальные американо-китайские отношения в торговой сфере, она никогда не обращалась к убедительному геополитическому обоснованию своих действий. В ее политике в отношении Китая, провозглашенной как политика «сотрудничества», использовалась внутриполитическая тактика: включать в собственные планы все цели оппонентов и заявлять, что только ей известно, как достичь этих целей наилучшим образом. Администрация утверждала, что она приведет Китай к принятию американских представлений о правах человека и основах внутренней политики с помощью расширения контактов во всех областях, особенно в торговле.

В период второй клинтоновской администрации лозунг о «сотрудничестве» был превращен в идею «стратегического

партнерства», что подразумевало форму некоего глобального взаимодействия — предположение, казавшееся политически противоречивым и по существу пустым в условиях продолжавшихся кризисов и в отсутствие стабильного политического диалога (так, во время девятидневного визита президента Клинтона в Китай в июне 1998 года дискуссия на высшем уровне продолжалась всего четыре часа, включая сюда и время, необходимое для перевода).

В результате в конце правления Клинтона политика США в отношении Китая зависела от внутривнутриполитического курса [президента]. Недоставало того определения национальных интересов, которое придает отношениям между странами геополитическое звучание. Развитие торговли и решение других проблем новой эпохи, таких, как охрана окружающей среды и борьба с распространением наркотиков, недостаточны для того, чтобы тщательно выбрать направление движения или преодолеть смесь доброжелательности и подозрительности, взаимного недопонимания и стагнации, которая характеризует китайско-американские отношения на рубеже столетий. Эту потенциально взрывоопасную комбинацию нельзя сохранять в ее нынешнем виде во имя стабильности в Азии и мира во всем мире.

### Отношения с Китаем: стратегический аспект

Следует ли Соединенным Штатам использовать все находящиеся в их распоряжении средства, чтобы максимально задержать становление Китая как великой державы? Или следует попытаться, отказавшись от допущения, что какой-то одной стране изначально присуща агрессивность, создать азиатскую структуру, открытую для сотрудничества всех государств и все же достаточно гибкую, чтобы иметь возможность противостоять гегемонистским устремлениям любого из них?

Хотя эти вопросы в какой-то степени относятся к любой части планеты, они особенно уместны в контексте отношений между самой могущественной индустриальной державой мира и самой населенной в мире страной. Китай имеет самую долгую и непрерывную историю по сравнению со всеми

другими странами мира и управляется правительством, которое называет себя коммунистическим. Эта страна имеет самый весомый шанс стать соперником Соединенных Штатов в наступившем столетии, хотя, на мой взгляд, не в первой его четверти.

Ответ на эти вопросы не столько определит результат какого-то теоретического спора, сколько очертит контуры мира в XXI веке. А у этого мира будет мало общего с миром времен «холодной войны». Советская идеология настаивала на своей универсальности, и каждый советский лидер, вплоть до Горбачева, заявлял, что его конечной целью является триумф коммунизма во всем мире. Советские армии оккупировали Восточную Европу. Доктрина Брежнева подтвердила намерение Советов поддерживать коммунистические партии, находящиеся у власти (и если это необходимо, то даже силой), и Советский Союз ввел войска в Венгрию и Чехословакию, угрожал сделать это в Польше и — косвенно — в Китае. Китайское коммунистическое руководство не проводит такой внешней политики и не заявляет о подобных глобальных притязаниях; в его распоряжении нет всемирной сети коммунистических партий или радикальных организаций, которые заявляли бы о своей верности Пекину. Китай также не критикует внутривнутриполитические системы других стран по идеологическим причинам.

К конфронтации [Китая] с Соединенными Штатами способен привести не коммунизм, а национализм (причем порожденный не вопросами глобального господства, а проблемой Тайваня). На протяжении первых двух десятилетий правления коммунистической партии ее легитимность основывалась на том, что она объединила страну и изгнала колонизаторов (японских и западных). Следующие двадцать лет после катастрофической «культурной революции» эта легитимность оправдывалась способностью партии добиться впечатляющих экономических успехов (которые, вопреки ее желанию, привели к ослаблению ее политической монополии). Теперь, когда сформировалась и развивается так называемая социалистическая рыночная экономика, у правящей группы может возникнуть искушение опереться на национализм в своих

притязаниях на монопольное правление в стране. И если такая опора станет основной, это может разбедить проблему Тайваня, но при этом совсем не обязательно перерастет в стремление к гегемонии в Азии.

Китайская внешняя политика характеризуется терпеливостью и дальновидностью. Из Пекина геополитический вызов рассматривается не в контексте покорения соседних стран, а в свете предотвращения их объединения против Китая. И отнюдь не в интересах китайских лидеров как-либо провоцировать Соединенные Штаты, самую удаленную от них страну, которая за всю историю никогда не угрожала единству и целостности Китая. Разумеется, в китайских официальных заявлениях часто критикуются военные союзы, созданные США в Азии, и это способствует формированию представления о том, что в длительной перспективе Китай склонен уменьшить роль и само присутствие Соединенных Штатов в этом регионе. Но на нынешней стадии развития Китая его лидеры не станут легкомысленно рисковать, допуская конфронтацию с крупнейшей в мире военной державой. Такой подход обусловлен не столько их доброй волей, сколько благоразумием. Кроме того, доля современного Китая в международной экономике весьма велика — больше, чем она была когда-либо у Советского Союза, — а это мощный стимул для того, чтобы не расшатывать стабильность в Азии.

Конфликт [Китая] с Соединенными Штатами предоставил бы возможность всем странам, расположенным вдоль китайских границ, заявить свои амбиции и притязания. Для Китая куда более благоразумно было бы применить основной принцип его традиционного политического искусства — натравить дальних варваров на ближних. В таком контексте США отводится скорее роль геополитического партнера — хотя бы в качестве элемента системы безопасности, — чем непримиримого противника. И в целом, даже несмотря на ряд противоречий, в особенности по поводу Тайваня, именно это и остается центральным элементом китайской политики.

Следует также оценить перспективы роста китайской военной мощи с точки зрения прямой угрозы Соединенным Штатам. Советский Союз имел около двух с половиной тысяч

стратегических ракет, многие из которых были снабжены разделяющимися боеголовками, отличавшимися высокой степенью точности. Массированное нападение на Соединенные Штаты было технически осуществимо и стратегически возможно (хотя и маловероятно). Стратегические вооруженные силы Китая с их примерно тридцатью ракетами на жидком топливе, каждая из которых несет одну боеголовку, и на запуск которых нужно потратить несколько часов, не годятся в качестве средства нападения. И даже если в ближайшие десятилетия Китай разместит разделяющиеся боеголовки на большем числе твердотопливных ракет, американская противоракетная оборона останется достаточной для поддержания равновесия.

Что касается китайских сухопутных сил, то они в состоянии защищать свою территорию с помощью стратегии изматывания агрессора, но не годятся для решительных наступательных действий против крупного противника. При этом по всей своей границе Китай находится в стратегической ситуации, куда более сложной, чем та, с которой сталкивался Советский Союз в Европе. СССР угрожал слабым соседям, неспособным сопротивляться советским сухопутным силам ни по одиночке, ни вместе. Китаю же противостоят весьма подготовленные в военном отношении страны, такие, как Индия, Вьетнам, Япония, Россия и две Кореи, каждую из которых трудно одолеть даже порознь, а тем более в качестве альянса. Китаю, как минимум, потребуются серьезные дипломатические усилия, чтобы убедить соседей, что он одновременно не угрожает им всем.

Конечно, по мере того, как Китай будет развивать то, что он называет «всесторонней национальной мощью», его военные возможности будут представлять все большую проблему. Однако в ближайшие десятилетия у Соединенных Штатов сохранятся дипломатические, экономические и военные преимущества, которые позволят им строить планы на будущее, не обращаясь к упреждающей конфронтации с Китаем.

Вопрос состоит не в том, следует ли противостоять попыткам Китая доминировать в Азии. Если такие попытки случатся, воспрепятствовать им необходимо. Но в условиях, когда такие попытки невозможны, какой смысл конфронтаци-

онной стратегии как таковой? Какова в данном случае стратегическая цель? Чего добьется Америка, поддерживая с Китаем отношения «холодной войны», если только Пекин не оставит ей другого выбора? В какой мере Америка должна в одиночку препятствовать росту китайского влияния, если почти наверняка такая политика не встретит сколько-нибудь значительной международной поддержки? Разумному американскому руководству нужно найти правильный баланс между риском китайского национализма и выгодами от тактического воздействия на Китай. Даже если допустить, что новая «холодная война» неизбежна, — а я не разделяю этого допущения, — мудрая американская политика должна сделать ответственным за конфликт Пекин и тем избежать изоляции Америки.

Если Китаю удастся сохранить внутреннюю целостность, ему суждено стать великой державой и в таком качестве обрести возможность бросить вызов Америке. Но он не станет исключением: Индия, Бразилия и Россия имеют подобные же перспективы и, в определенном смысле, на их пути меньше опасных препятствий. Следует ли Соединенным Штатам полагать, что ради собственной безопасности им необходимо противиться возникновению любой великой державы? Это сделало бы США мировым жандармом и, без сомнения, отвратило бы от них большинство прочих стран. Если бы постоянные интервенции и крестовые походы стали определяющей характеристикой американской внешней политики, это привело бы к истощению американских ресурсов и угрожало бы психологическому климату в обществе, на чем я остановлюсь в заключительной главе.

Политику в отношении Китая следовало бы очистить от привычных лозунгов. Вопрос не в том, как назвать существующие отношения, главное — каким содержанием их наполнить. Отношения сотрудничества — это не любезность, которую одна страна оказывает другой. Они отвечают интересам каждой из них. Имеется достаточно способов проверить серьезность их намерений. Постоянный диалог по поводу таких проблем, как будущее Кореи или нераспространение ядерного оружия и ракетных технологий, мог бы выявить возмож-



ность установления стабильных отношений. Кроме того, существует целый ряд проблем, характерных для новой эпохи: охрана окружающей среды, обмена в области культуры и образования и многое другое. Постоянный диалог необходим как самое надежное средство для построения более стабильного мира или, как минимум, для того, чтобы американский народ и американские союзники понимали, почему это невозможно.

### Тайвань и Китай

В обычной ситуации многие из проблем, мешающих развитию китайско-американских отношений, со временем прояснились бы. Стали бы очевидными перспективные намерения Китая, а последовательная американская политика обогащалась бы терпением и опытом. Однако существует один непредсказуемый фактор, который может толкать под руку как Пекин, так и Вашингтон: это будущее Тайваня. Этот вопрос порождает внутривнутриполитическую напряженность как в материковом Китае, так и в Соединенных Штатах, причем затмевает все другие вопросы, внося в них собственную логику.

Являясь с XVII века частью Китая, Тайвань был аннексирован Японией в 1895 году в ходе того, что, как потом оказалось, стало первым шагом на пути к попытке захвата материка. После того как президент Рузвельт в 1943 году объявил Тайвань частью Китая, остров был возвращен Китаю в 1945 году в результате победы союзников во Второй мировой войне. В 1949 году, после победы коммунистов на материке, Чан Кайши перебрался на Тайвань и сделал его местом пребывания своего националистического правительства, которое претендовало на то, чтобы представлять весь Китай, и которое, до восстановления дипломатических отношений с материком в 1979 году, признавалось Соединенными Штатами в качестве единственного китайского правительства. В 1950 году, с началом войны в Корее, президент Трумэн ввел 7-й флот США в Тайваньский пролив, предотвратив тем самым захват острова коммунистами и косвенным образом сделав Соединенные Штаты одной из сторон в китайской гражданской войне.

К тому времени для многих американцев Тайвань приобрел символическое значение. Он унаследовал доброжелательное отношение к себе, порожденное упорством, с каким националисты противостояли японским захватчикам во время Второй мировой войны. Он стал символом для так называемого китайского лобби, которое было возмущено победой коммунистов в гражданской войне и стремилось предотвратить ее кульминацию, ассоциировав себя с захватом Тайваня. Многие из нас — включая и тех, кто организовывал процесс сближения с Китаем — сочувствовали стремлению тайваньских китайцев создать осмысленную и демократическую основу для независимого существования острова. В Соединенных Штатах во все времена существовало всеобщее согласие относительно необходимости противостоять насильственному присоединению Тайваня к Китаю.

Однако для Пекина проблема имела глубоко символический смысл. С Тайваня исторически началось расчленение Китая — это была первая территория, аннексированная колонизаторами. Ее объединение с материком признается необходимым даже теми китайцами, которые не разделяют позиции правящей партии, считающей воссоединение двух территорий «священным национальным долгом», и полагают, что по практическим или тактическим соображениям объединение можно отложить, но от него ни в коем случае нельзя отказаться.

В течение первых лет после восстановления дипломатических контактов с Пекином эта проблема не давала о себе знать. Вопрос о том, какое из правительств — в Пекине или Тайбее — Соединенные Штаты реально признавали, был положен в «долгий ящик» в Шанхайском коммюнике 1972 года. Соединенные Штаты «приняли к сведению», что китайцы, живущие по обоим берегам Тайваньского пролива, подтверждают существование только одного Китая и что сам Китай согласен с таким заявлением. Начиная с 1972 года каждый американский президент подтверждал свою приверженность политике «одного Китая» и отвергал идею «двух Китаев» или «одного Китая и одного Тайваня». Самым ярким подтверждением такой политики было совместное коммюнике, подписанное в Пекине в 1982 году в период администрации Рейга-

на и повторенное президентом Клинтоном во время его визита в Китай в конце июня 1998 года. С 1972 года каждый американский президент также подтверждал свое «стремление к мирному разрешению проблемы», что соответствовало возражению против применения силы и что воплотилось в Акте об отношениях [США] с Тайванем от 1979 года, который закрепил данный принцип в американском законодательстве.

В рамках такого подхода Тайвань процветал, становясь демократической страной и принимая активное участие в международных форумах, не предусматривавших межгосударственного уровня отношений. В то же время США в 1979 году признали Пекин в качестве законного правительства Китая, как это сделало и огромное число правительств во всем мире, причем большинство из них – раньше Соединенных Штатов. Но, в отличие от других стран, Америка поставляла Тайваню значительное количество оборонительных вооружений, что и сохраняло его свободным от политического контроля со стороны того, что признавалось США законным правительством всего Китая, включая Тайвань.

Настаивая на воссоединении как священном принципе, Китай тем не менее несколько раз выражал свое согласие отложить окончательное решение этого вопроса ради развития своих отношений с другими странами, в особенности с Соединенными Штатами, при условии, что Тайвань не станет формально провозглашать свою независимость (в ноябре 1973 года Мао сказал мне, что Китай вполне может подождать лишние сто лет.)<sup>4</sup> Со своей стороны, все администрации США, какую бы партию они ни представляли, с 1971 года неизменно выступая против использования силы, всякий раз делали это в рамках политики «одного Китая».

Эта молчаливая сделка стала выходить наружу в 1995 году, когда президенту Тайваня Ли Тань Ю была выдана виза для посещения Корнелльского университета. Незадолго до этого госсекретарь Уоррен Кристофер заверил китайского министра иностранных дел, что существующая политика непризнания Тайваня в качестве суверенного государства не претерпела изменений, а запрет на посещение Соединенных Штатов высшими руководителями Тайваня остается в силе. Ки-

тайцы ответили на это военными маневрами и запусками ракет в Тайваньском проливе, правда, без боеголовок. Соединенные Штаты отреагировали, направив в пролив, в порядке предупреждения, два авианосца. Кризис утих, но китайско-американские отношения никогда не восстановились в их прежнем виде. С тех пор Тайвань избрал нового президента, платформа которого включала требование независимости, а Китай немного отступил, заявив, что прибегнет к силе только в том случае, если Тайвань формально объявит о своей независимости.

Болезненная проблема Тайваня входит в список проблем, которые — подобно будущему Палестины — не имеют на данный момент определенного решения. Провал кемп-дэвидского саммита 2000 года по проблемам Ближнего Востока, приведший к военной конфронтации, показывает, что попытки, даже с самыми благими намерениями, добиться решения, к которому обе стороны не готовы, могут и даже должны закончиться провалом.

Вопрос состоит в том, как жить с проблемой, которую следовало бы снять, но которая не получает окончательного разрешения. Природа самой проблемы ясна, и с каждым днем становится все более очевидным стремление всех сторон конфликта к сдержанности. Если США отойдут от принципа «одного Китая», впервые провозглашенного Рузвельтом в 1943 году и подтвержденного всеми шестью президентами, начиная с Никсона, военный конфликт возможен. Если Китай начнет решать вопрос военными методами, вмешательство Америки станет неизбежным. Если Тайвань забудет о сдержанности и на своем уровне либо путем искусного лоббирования в Вашингтоне отвергнет негласную договоренность, поддерживающую мир в Тайваньском проливе вот уже несколько десятилетий, это развяжет конфликт, последствия которого невозможно предугадать, но в долгосрочной перспективе они вряд ли будут благоприятными для самого острова.

Все вовлеченные в конфликт стороны заинтересованы в том, чтобы не доводить дело до взрыва. Соединенные Штаты должны противостоять внутреннему давлению со стороны тех, кто выступает за отказ от принципа «одного Китая».

Группы, ратующие за модификацию этого принципа путем незначительных, на первый взгляд, изменений, должны понять, что взрыв может произойти из-за одного-единственного шага в той их последовательности, которую пока еще терпят, но в которой каждый шаг может оказаться решающим. Необходимы серьезные усилия, чтобы найти путь к разрядке конфронтационной атмосферы. Подтверждения сдержанности и гибкости со стороны Пекина следует расценивать в качестве конструктивных — как, например, заявление заместителя премьер-министра Чжон Циченя, что Тайвань впредь будет рассматриваться не как провинция, предавшая Китайскую Народную Республику, но как одна из двух отдельных (и, подразумевается, равноправных) частей единого Китая. Эта идея, вкупе с упомянутым намеком на то, что Китай не станет прибегать к силе, чтобы добиться воссоединения, за исключением случая формального объявления Тайванем независимости, заслуживает пристального изучения.

В то же время, даже если Китай отвергает предположение о наличии у США права влиять на будущее Тайваня, он должен принимать во внимание серьезность, с какой президенты Соединенных Штатов один за другим подтверждали приверженность Америки мирному решению вопроса. Они выражали тем самым не только свои личные предпочтения, но и мнение подавляющей части американского общества. Каким бы ни был в глазах китайцев правовой статус этих заявлений, Пекин должен позаботиться о том, чтобы не допустить конфронтации с Соединенными Штатами, со всеми ее возможными последствиями, по причине одних лишь формальных разночтений.

Значительная часть ответственности за проявление сдержанности ложится и на тайваньских лидеров. Некоторые из их сторонников действуют так, будто в интересах Тайваня всеми способами обострять напряженность между Вашингтоном и Пекином и побуждать Конгресс и администрацию президента предпринимать шаги, исходящие из фактического признания политики «двух Китаев». Они изощряются в придумывании всякого рода мер, которые кажутся американцам не заслуживающими внимания, но вполне определенно спо-

собны вывести из себя Пекин. Это близорукая стратегия, поскольку сложившаяся структура отношений в высшей степени отвечает интересам Тайваня. Важнейшим сдерживающим фактором для Китая в его тайваньской политике выступает заинтересованность в отношениях с Соединенными Штатами. Если бы Тайвань добился формального признания Америкой своего суверенного статуса, к чему, как о том можно судить, изо всех сил стремятся некоторые его представители и сторонники, это означало бы риск военной конфронтации и гарантировало бы политический кризис, способный расколоть Азию и превратить тайваньскую проблему [из региональной] в глобальную. В подобных условиях безопасность Тайваня лишь ослабла бы, а отнюдь не укрепилась.

## Индия

На протяжении почти всей «холодной войны» Индия находилась вне сферы американских интересов в Азии; эту реальность лучше всего иллюстрирует тот факт, что в госдепартаменте она была бюрократическим образом отнесена к ведению ближневосточного, а не восточноазиатского отдела. Взоры Индии обращены сразу в трех направлениях: на север, где она видит Китай и Россию, на запад, где она сталкивается со страстями соперничества на Ближнем Востоке, и на восток, где она граничит с Юго-Восточной Азией, обладающей огромным населением и гигантскими экономическими ресурсами.

В течение всего этого периода отношения Америки с Индией страдали от того же культурного разрыва, что давал о себе знать и в отношениях с другими азиатскими странами. В случае с Индией это было, на первый взгляд, труднообъяснимо, ибо, казалось, существовали все основания для того, чтобы обе стороны прекрасно понимали друг друга. Индия — демократическая страна, управляемая намного лучше других и подлинно свободная по сравнению со всеми государствами, получившими независимость после Второй мировой войны. Правящие круги Индии блестяще владеют английским языком. Индийские государственные структуры, при всем их

бюрократическом характере и приверженности социалистическим теориям, которые их представители усвоили в Лондонской школе экономики, являются одними из самых эффективных во всем развивающемся мире. Почти все индийские лидеры учились в западных университетах. И тем не менее в прошлом американцам нелегко было свыкнуться с тем подходом к внешней политике, который отличал индийских руководителей.

Граничащая с Индийским океаном на юге, с грозными Гималаями на севере, с почти столь же устрашающими горами Гиндукуша на западе и с бенгальскими болотами и реками на востоке, Индия тысячелетиями жила в своем собственном мире. Ее многоязычные народы – лишнее доказательство прошедших по этой территории орд завоевателей, спускавшихся с горных перевалов, являвшихся из прилегающих пустынь, а иногда прибывавших и из-за моря. Гунны, монголы, греки, персы, афганцы, португальцы и, наконец, британцы создавали здесь свои империи, а затем исчезали, оставляя огромное население, стремившееся сбросить свой образ жизни.

В отличие от обществ Северо-Восточной Азии с их уходящей в глубь столетий государственностью, Индия обрела современные очертания только с окончанием британского правления в 1947 году. Век за веком ей непостижимым образом удавалось сохранять собственную идентичность, не имея инструментов государственности. Если Китай обладал политическими институтами, с помощью которых китайская культура постепенно навязывалась его поработителям, так что в конце концов они оказывались почти неотличимы от китайского народа, Индия сохраняла свой особый характер, не ассимилируя иностранцев, а наоборот, изолируя их от самой себя. Индийское общество могло склониться перед превосходящей силой, но оно выжило за счет собственной непроницаемости для внешних культур.

Подобно Ближнему Востоку, Индия – родина одной из великих религий. Однако, в отличие от ислама или христианства, индуизм представляет собой религию, проповедующую не личное спасение, а стойкость и выносливость. Взамен он предлагает утешение неизбежностью судьбы. Он не

признает новообращений: человек либо рождается индуистом, либо остается навсегда лишенным его благ. Раз и навсегда определенное человеку положение в обществе, закрепляемое индуизмом через систему каст, настолько проникает в сознание, что представители низших каст предпочитают сохранять свой статус вместо того, чтобы избежать этой участи, обратившись в одну из доступных им эгалитарных религий, таких, как ислам или христианство. Иностранцы не обладают статусом в индийском обществе, чем объясняется отторжение иностранного владычества.

Индия сложилась в своих нынешних границах в силу того, что Великобритания дала субконтиненту, обладавшему некой религиозной, культурной и географической определенностью, единую правительственную, административную и законодательную структуру. Англичане создали индийское государство на основе принципов западной либеральной демократии и государственности. Но они также принесли Индии проблему мусульманского населения, которое осталось на территории страны после того, как путем раздела колонии был создан Пакистан, и которое достигает [сегодня] около ста миллионов человек. Возникновение Пакистана стало для Индии проблемой не только потому, что привело к отчуждению территории, которую индийские лидеры считали частью своей страны, но еще и потому, что утверждение, будто мусульманам нет спокойной жизни в Индии, можно считать миной замедленного действия, угрожающей постоянными гражданскими раздорами. Поэтому военный союз Соединенных Штатов с Пакистаном в 50-е и 60-е годы, пусть даже он и был направлен против Советского Союза и Китая, омрачал американо-индийские отношения в период «холодной войны».

Но основная причина отчужденности Индии на протяжении «холодной войны» лежала глубже. Столетиями Индия выживала, соединяя культурную непроницаемость с исключительным психологическим умением обращения с иностранцами. Пассивное сопротивление Махатмы Ганди британскому правлению отражало его исключительные моральные качества; но в то же время оно было наиболее эффективным



методом борьбы с империалистической державой, когда ценности современного британского общества были обращены против него самого. Во времена «холодной войны» Индия провозгласила себя беспристрастным нравственным арбитром при решении мировых споров, и многие американские интеллектуалы признавали, что она следовала более высоким моральным принципам, нежели сверхдержавы. Однако основной причиной отказа Индии от, как она ее называла, силовой политики в эпоху «холодной войны» было то, что в тогдашних политических спорах не затрагивались индийские национальные интересы. Ради свободы, например, Берлина Индия не пошла бы на риск обострения отношений с Советским Союзом, располагавшимся всего в нескольких сотнях миль и которому Индия не хотела давать повода союзничать с Пакистаном. Подобным же образом она не хотела портить отношения и с мусульманами, поддерживая демократический Израиль; более того, Джавахарлал Неру был преданным другом Египта в то время, когда Гамаль Абдель Насер выражал антизападные настроения в самой решительной форме. Во время вьетнамской войны Индия не считала тоталитарную природу ханойского режима препятствием для того, чтобы открыто поддерживать его политику. Индийские лидеры были полны решимости не терять связей с радикальными движениями в развивающемся мире. И они справедливо полагали, что демократические институты и возвышенная риторика обеспечат им достаточно друзей в американских либеральных и интеллектуальных кругах, чтобы удерживать раздражение Соединенных Штатов в разумных пределах.

По сути дела, поведение Индии в период «холодной войны» не слишком отличалось от позиций Соединенных Штатов в первые десятилетия независимости. Подобно отцам-основателям [США], индийские лидеры из династии Неру полагали, что они лучше всего защитят свою молодую страну, если останутся в стороне от споров, не затрагивающих ее жизненных интересов. И, опять же подобно Соединенным Штатам, Индия не распространяла свой принцип неприменения силы на регион, где непосредственно опреде-

лялись ее интересы в сфере безопасности. Что бы ни заявляли США в XIX веке по поводу силовой политики в Европе, они не гнушались использовать силу против Мексики или Карибских стран. Равным образом и Индия, не колеблясь, применяла силу в Сиккиме, Гоа, Шри Ланке, Бангладеш и Непале. Кроме того, в течение по крайней мере двадцати пяти лет она работала над своей ядерной программой, которая и завершилась успешными ядерными испытаниями в 1998 году.

Когда президент Клинтон посетил Индию в 1999 году, он красноречиво говорил о связывающих США и Индию демократических традициях, не забывая при этом убеждать своих гостеприимных хозяев в бесполезности их ядерной программы. И то, и другое вряд ли послужит основой новых взаимоотношений. Индия не собирается следовать вильсонинской политике, как и не откажется от программы разработки ядерных вооружений.

Индийскую внешнюю политику легче всего понять, проводя аналогии с политикой времен британского правления. Последняя фактически формулировалась в Калькутте (первом месте пребывания правительства), а затем, после 1934 года, в Нью Дели. Согласно таковой, основой безопасности Индии выступало ее морское превосходство в Индийском океане, дружеские или хотя бы не угрожающие ей правительства на пространстве от Сингапура до Адена, а также невраждебный режим в Тибете и Гималаях. Что касается севера страны, то Великобритания настояла на границе по линии Макмагона, несколько вынесенной за историческую границу между Китаем и Индийским субконтинентом. Императорский Китай никогда не признавал эту демаркационную линию, но был слишком слаб, чтобы ее оспаривать. Коммунистический Китай потребовал восстановления традиционной границы и в 1962 году прибег к оружию, чтобы добиться этой цели. Данный вопрос не решен до сих пор.

В полукружии между Сингапуром и Аденом американские и индийские интересы не пересекаются. Ни одна из сторон не хочет господства в регионе фундаменталистского ислама, хотя мотивы этого остаются различными. С точки зрения

внутренней политики Индию больше беспокоит афганский, нежели иранский фундаментализм, и ее больше тревожит финансовая поддержка Саудовской Аравией мусульманских фундаменталистов, чем непреклонность Саддама. По крайней мере, по тактическим соображениям Индия выступает в качестве потенциального посредника между Соединенными Штатами и радикалами из региона [Персидского] залива. Из этого можно извлекать пользу — до тех пор, пока существует ясное понимание пределов допустимого.

То же самое касается региона, находящегося между Индией и Сингапуром. По мере того, как Китай набирает силу, а Япония — уверенность в себе, трехстороннее соперничество в регионе (или, если укрепится Индонезия, то четырехстороннее) становится вполне вероятным. Главный интерес Америки состоит в том, чтобы не допустить гегемонии любого из соперников; перед нами классическая проблема баланса сил. Таким образом, существуют условия для тесного сотрудничества — если, конечно, Индия не увлечется наращиванием военной мощи, а Соединенные Штаты смогут сформулировать политику силового равновесия в регионе.

На севере, в Гималаях, у Соединенных Штатов нет национальных интересов, которые позволяли бы им втянуться в приграничные споры между Китаем и Индией — до той поры, пока ни одна из сторон не попытается достичь своих целей с помощью силы. Это вопрос, ради которого Америке не следует рисковать своими отношениями ни с одной из этих двух стран. Налицо классический случай, когда необходимо осознать пределы американских интересов.

Отношения между Китаем и Индией коснутся Соединенных Штатов только в том случае, если одна из этих стран попытается доминировать над другой. На встречах с китайскими лидерами США не следует высказываться против индийской ядерной программы, как это делалось при администрации Клинтона, потому что не должно возникать впечатления, что эта программа как-то курируется Соединенными Штатами. Но и не в американских интересах соглашаться с индийским оправданием этой программы как средства сдерживания Китая.

Индийская программа разработки ядерных вооружений представляла собой главный пункт разногласий между Индией и Соединенными Штатами на протяжении последних двух лет администрации Клинтона. Первоначальная американская реакция на индийские ядерные испытания была чрезвычайно эмоциональной. Президент Клинтон заявил:

Полагать, что для демонстрации своего могущества на пороге XXI века следует прибегать к действиям, вызывающим в памяти самые страшные события XX столетия, — и это при том, что все остальные страны стремятся оставить ядерную эпоху в прошлом, — было бы абсолютно неправильно. При этом Индия явно не нуждается в ядерном оружии для поддержания своей безопасности<sup>5</sup>.

Любой анализ должен начинаться с осознания того факта, что ядерная гонка на субконтиненте имеет долгую историю. Индия произвела свой первый ядерный взрыв в 1974 году. Китай испытал первую ядерную бомбу в 1964-м. В 1976 году в бытность мою государственным секретарем мне не удалось удержать Пакистан от начала его ядерной программы. Таким образом, история ядерных испытаний служит напоминанием, что на всякого рода заклинания по поводу глобализации находятся такие геополитические реальности, которые оказываются во много раз более весомыми, чем самые модные мечты о всеобщем единстве.

Индия и Пакистан продолжают испытания ядерного оружия, поскольку, находясь в столь неудобном друг для друга соседстве, они не будут рисковать своим выживанием, прислушиваясь к увещаниям стран, которые сами основывают свою безопасность на обладании таковым. В то время как у Соединенных Штатов есть все основания препятствовать распространению ядерного оружия, у Индии и Пакистана существуют не менее веские причины преследовать собственные цели в сфере ядерных вооружений. Поэтому американская политика должна исходить не из попыток заставить Индию и Пакистан отказаться от своих программ создания ядерных вооружений, а из того, чтобы сделать их партнерами по обеспечению режима ядерного сдерживания и смягчения политической напряженности в Южной Азии.

Те или иные страны имеют по меньшей мере три мотива для разработки ядерных программ:

- Стремление быть мировой державой, основанное на убежденности, что ею нельзя стать, пока страна не способна защитить себя от всей совокупности возможных угроз. Такое государство будет стремиться как обладать ядерным оружием, так и иметь возможность поразить им любого потенциального противника. В своем стремлении обеспечить себе особый статус эти государства менее всего склонны включаться в процесс распространения ядерного оружия – если только в них, подобно России, не воцарится беспорядок. Они также мало уязвимы для санкций, поскольку другие мировые державы заинтересованы в сотрудничестве с ними по прочим вопросам. Индия относится именно к этой категории.
- Ощущение угрозы, исходящей от соседних государств с большим населением или большими ресурсами; в этом случае ядерное оружие может считаться средством продемонстрировать противнику, что его нападение чревато неприемлемым для него риском, или средством устрашения потенциального агрессора. В особенности это касается случаев, когда могущественный сосед сам имеет ядерное оружие. Такие государства можно удержать от попыток создания собственного ядерного оружия только с помощью надежных гарантий [защиты] со стороны стран, уже обладающих ядерным оружием, гарантий, которые вряд ли могут быть предоставлены и в еще меньшей мере заслуживают доверия. К этой категории относятся Израиль и Пакистан.
- Решимость стран нарушить силовое равновесие в своем регионе, превращающая ядерное оружие в средство запугивания соседей и предотвращения нападения извне. В эту группу входят Ирак, Северная Корея и другие так называемые государства-изгои.

Таким образом, не существует общего согласия «оставить ядерную эпоху в прошлом». Страны, отказавшиеся от [идеи создания] ядерного оружия, находятся, главным образом, в Латинской Америке и Африке, а также в южной части Тихо-

океанского бассейна; все они расположены вдали от главных ядерных держав, и у них нет значительных разногласий ни с одной из них, ни друг с другом. Но во взрывоопасных регионах Южной и Северо-Восточной Азии, на Ближнем Востоке и в бассейне Персидского залива превалирует прямо противоположная тенденция.

Соединенные Штаты должны сделать все, что в их силах, чтобы предотвратить распространение технологий производства ядерного оружия. Но если таковое уже произошло, не стоит сражаться с ветряными мельницами. Америке следует связать принцип нераспространения с другими обстоятельствами и различать те страны, деятельность которых не представляет угрозы интересам Америки и миру во всем мире, и те, кто развертывает программы по производству ядерного оружия с целью нарушить сложившееся в мире равновесие сил; необходимо также отличать страны, готовые присоединиться к режиму нераспространения, и страны, либо лояльные, либо даже приверженные идее распространения. Индия и Пакистан должны отказаться от распространения их ядерных или ракетных технологий. Они должны также продемонстрировать, что предпринимают заметные усилия, направленные на смягчение напряженности в своих взаимоотношениях. Второй задачей должны стать активные дипломатические усилия как в политической области, так и в сфере контроля за вооружениями на субконтиненте, включая сохранение возможности нанесения ответного удара и проблему предотвращения катастроф. Но у Соединенных Штатов есть и другие общие с Индией интересы, которые нельзя приносить в жертву, уделяя слишком большое внимание ядерной проблематике.

Задача состоит не в том, чтобы возобновлять тянувшиеся десятилетиями споры, а в том, чтобы придать импульс построению фундамента новых американо-индийских отношений. Ибо в условиях, сложившихся в мире после «холодной войны», тесное сотрудничество отвечает глубинным интересам обеих стран.

## В каком направлении нам следует двигаться

Американскую политику в Азии необходимо освободить от абстрактных лозунгов и начать строить ее на основе отмеченных ниже принципов:

Во-первых, американские национальные интересы в Азии предполагают противодействие стремлениям любой державы, особенно враждебной, доминировать в регионе; вовлечение азиатских государств в достижение глобального [экономического] процветания; ослабление внутриазиатских конфликтов. Всем этим интересам более всего соответствуют готовность к конструктивным отношениям с любой страной региона и отказ от объявления хотя бы одной из них своим заведомым оппонентом – если только ее поведение не оставит иного выбора.

Во-вторых, для Соединенных Штатов лучший способ защитить Азию от любой угрозы гегемонии состоит в поддержании военного превосходства и проведении внешней политики, отвечающей национальным устремлениям тех крупных азиатских государств, которые преследуют цели, совместимые с целями США. Военная защита сложившегося в Азии баланса сил должна предполагать, что подлежащий защите баланс поддерживается самими азиатскими государствами, а это требует более сложных политических усилий, чем в европейской ситуации.

В-третьих, союз с Японией остается стержнем американской политики в Азии. Следует особо позаботиться о том, чтобы японские лидеры поняли, что у Соединенных Штатов нет более важных союзников в Азии и что Япония имеет право решающего голоса при формировании основ американской политики. Доступ к энергоносителям может стать главной заботой, а возможно, даже элементом соперничества. Эти вопросы должны стоять на повестке дня в ходе любого диалога.

В-четвертых, необходимо вести не менее интенсивный диалог и с Индией, в особенности по вопросам региона, простирающегося от Сингапура до Адена. Интересы Америки [здесь] носят прежде всего геополитический характер; Ин-

дию же сильно беспокоит влияние на ее население событий, происходящих в исламском мире. Соединенные Штаты обеспокоены ситуацией в Иране и Ираке; Индию больше тревожит Афганистан и материальная помощь, которую движение Талибан получает от Саудовской Аравии, американского союзника. Тем не менее, возможности для конструктивного стратегического диалога существуют.

В-пятых, в той мере, в какой китайско-американские отношения могут определяться американской стороной, они должны основываться на признании того факта, что Китай, благодаря своему населению, истории, культуре и географическому положению, является незаменимым компонентом конструктивной политики в Азии, а это признание требует четкой политики, а не лозунгов. Конфронтация должна стать последним средством, а не предпочтительным вариантом. Конструктивные отношения между Соединенными Штатами и Китаем не есть благодеяние, которое одна страна оказывает другой, и они могут выдержать испытание временем лишь при условии, что будут опираться на понимание общности интересов. Поэтому укрепление геополитического диалога между Китаем и Соединенными Штатами – это императив, необходимый как для создания более стабильного мирового порядка, если, конечно, таковому суждено возникнуть, так и для доказательства американскому народу и американским союзникам, что Вашингтон сделал все от него зависящее, если этого все же не произойдет. Проблема не в том, чтобы изобретать новые слова для ведения диалога, но в том, чтобы придать ему устремленное в будущее содержание. Соединенные Штаты и Китай, наиболее развитое в технологическом отношении государство и страна с самым большим населением, просто обязаны уладить свои расхождения и определить точки совпадения интересов. Хотя ни одна из сторон не имеет опыта продолжительных контактов с великой державой равного статуса, осуществляющихся на равных основаниях, иного выбора у них нет. Ибо по мере того, как Китай развивает свои международные устремления и расширяет их масштаб, обеим странам придется взаимодействовать в Центральной Азии, на Ближнем Востоке – особенно в Иране – и в Корее.



Конфронтация создаст ситуацию, от которой пострадают обе стороны. Америке нет никакого смысла первой обострять отношения, ибо в любой мыслимой ситуации у нее на руках остаются сильные карты.

В-шестых, визит южнокорейского президента Ким Дэ Чжуна в Пхеньян и заигрывание Вашингтона с Северной Кореей открыли новую фазу развития событий на Корейском полуострове. Она вряд ли была возможна без согласия или даже содействия Китая; требовались также японские понимание и поддержка. Теперь, когда процесс начался, он может развиваться в пока еще непредсказуемых направлениях, и это потребует величайшей степени скоординированности политики Вашингтона, Пекина, Москвы и, более всего, Сеула, о чем говорилось выше.

В-седьмых, в национальных интересах Соединенных Штатов предотвратить или хотя бы ограничить дальнейшее распространение ядерного оружия и включить в этот процесс азиатские страны. Китай уже присоединился к ряду международных соглашений, предусматривающих запрещение распространения ядерной и ракетной технологий. Он согласился прекратить сотрудничество с Ираном в ядерной и ракетной области. Необходимы дальнейшие шаги, в особенности двусторонние соглашения с Индией и Пакистаном по вопросам ужесточения контроля за экспортом ядерных, химических и биологических материалов.

В-восьмых, мировой порядок – или азиатский порядок – не может возникнуть из одной только стратегии баланса сил. Но и без нее он тоже не будет достигнут. А поддержание силового баланса в Азии требует согласованного подхода к будущему этого региона. Соединенные Штаты должны тонко и настойчиво маневрировать среди различных политических созвездий, возникающих в Азии, имея при этом четкую стратегию. США должны присутствовать здесь, но не создавать впечатления доминирования. Им надлежит играть решающую роль в преодолении различных опасностей, не ставя себя в центр каждого возникающего конфликта.

Ни один серьезный диалог с азиатскими странами не может не затрагивать проблему прав человека. Даже самая «реа-

листичная» американская администрация должна преследовать подобные цели, причем не для того, чтобы раздражать [противоположную сторону], но в силу того, что такой подход отражает важнейшие нравственные ценности и устои Америки. Ни одна администрация, отказавшаяся учитывать этот фактор, не сможет рассчитывать на общественную поддержку. Американский президент говорит от имени всех американцев, когда он, с соответствующим уважением национальной гордости иных народов, вновь и вновь поднимает этот вопрос. Ни одно азиатское государство, которое понимает американские интересы, не должно свысока относиться к этой проблеме.

## **Ближний Восток и Африка: меняющиеся миры**

Эмоциональный импульс, питающий конфликты на Ближнем Востоке, можно сравнить с имевшим место в Европе в XVII веке. Религиозные и идеологические расколы рвут регион на части. Наиболее значителен арабо-израильский конфликт, но и разлад внутри исламского мира не намного слабее, пусть и не столь заметен. Соединенные Штаты потратили немало усилий на дипломатическом поприще ради ослабления напряженности в отношениях между арабскими странами и Израилем. Тем не менее события в Персидском заливе и возникновение фундаменталистского Ирана – а это всего лишь два примера – представляют собой огромную прямую угрозу безопасности Америки и ее благополучию, которая в дальнейшем может даже усилиться.

По иронии судьбы, действия Америки в арабо-израильском конфликте привели к тому, что прошлогодняя попытка администрации Клинтона раз и навсегда положить ему конец вполне способна превратить проблему из трудной в неразрешимую. Израиль стремится к признанию его права на родину, права, основанного на Библии; таковое символизировало бы конец тем преследованиям, которым еврейский народ подвергался на протяжении двух тысячелетий и которые «увенчались» холокостом. Для арабов же, особенно палестинских, цели Израиля выглядят как принуждение к ограничению их исторических культурных, религиозных и территориальных прав.

Подобные конфликты редко заканчиваются компромиссами – по крайней мере такими, какие достижимы за краткий

период американской избирательной кампании; фактически компромисс возникает, в основном, тогда, когда у обеих сторон истощаются силы – как физические, так и психические. Вряд ли этот конфликт будет окончательно улажен в результате соглашения (если такое вообще когда-нибудь состоится). Самым реалистичным был бы поиск путей сосуществования сторон. Искушение идти дальше этого чревато насилием, как это уже случилось после саммита в Кэмп-Дэвиде в июле 2000 года, где встречались президент Клинтон, израильский премьер-министр Эхуд Барак и председатель Организации освобождения Палестины (ООП) Ясир Арафат. Вопрос теперь состоит в том, наступит ли [мирное] сосуществование в результате переговоров, или путь к нему лежит через дальнейшую пробу сил, подобную той, что в соответствующий период европейской истории развязала Тридцатилетнюю войну.

Между тем мусульманский мир раздирается собственными противоречиями. Некоторые из них представляют собой продолжение исторического конфликта между цивилизациями Нила и Месопотамии; между радикальными, как в Ираке, и умеренными, как в Египте, светскими режимами; между фундаменталистами, из которых наиболее заметным является иранское правительство, и светскими государствами типа Сирии; между полуфеодальными правительствами, существующими в Саудовской Аравии или странах Персидского залива, и их алчными более современными соседями; между арабами и персами; а также между суннитскими и шиитскими сектами в исламе.

В последние тридцать лет между мусульманскими странами также случались войны, причем даже более частые и более кровавые, чем между Израилем и мусульманским миром. Каждый из этих внутриисламских конфликтов был по-своему напряженным и серьезным. Иногда средоточием зла для государств Персидского залива и Саудовской Аравии становился фундаменталистский Иран (даже в тех случаях, когда страх препятствовал открытому признанию этого обстоятельства). С другой стороны, Иран чувствовал угрозу как со стороны светского Ирака, так и со стороны даже превос-

ходящего его в фундаментализме движения Талибан в Афганистане, которое посягало на его безопасность как с севера, так и, даже в большей степени, с востока, через Пакистан. Для Запада же главной опорой оставалась Турция, в военном отношении самая сильная страна региона, союзная Соединенным Штатам, дружественная Израилю и, в силу своего географического положения, важная для всех соперничающих стран.

В этом океане страстей США стараются найти правильный курс с помощью [некоего нового] компаса. Традиционные навигационные инструменты сегодня приносят мало пользы. Конфликты в регионе не имеют отношения к демократии, поскольку, за исключением разве что Израиля, ни одно из соперничающих государств не является демократическим, что вынуждает Америку сотрудничать с целым рядом стран, основывая отношения с ними лишь на общих интересах безопасности. Индустриально развитые демократические страны не могут допустить, чтобы им перекрыли доступ к нефти Персидского залива, или согласиться на то, чтобы Залив попал во власть государства или группы государств, враждебно к ним настроенных.

Конечно, само понятие «враждебность» столь же зыбко, как и ситуация в регионе. До конца 70-х годов важным проводником американской политики безопасности в зоне Залива был Иран; происшедшая в стране революция, которую Соединенные Штаты не в состоянии были ни предотвратить, ни справиться с нею, превратила страну в главную угрозу спокойствию всего региона. Задача защиты западных интересов в регионе Залива еще более усложнилась из-за того, что Ирак, вторая по величине страна в этой части мира, после окончания в 1988 году войны с Ираном также превратился в противника [США]. Таким образом, безопасность в зоне Залива должна обеспечиваться в ситуации, когда две самые сильные страны противостоят более слабым, которые к тому же опасно близки к ним в географическом отношении. Незавидная задача.

## Арабо-израильский конфликт

К 2000 году мир столь свыкся с так называемым «мирным урегулированием на Ближнем Востоке», что почти перестал учитывать, какой мучительной и ожесточенной была его предыстория. В условиях, когда устремления народа, вновь обретающего свою древнюю родину, сталкиваются с негодованием тех, кто долгие века жил на этой территории, нелегко найти основу для продуктивного диалога; это становится еще труднее, если исходить из необходимости как-то примирить убеждения, уходящие своими корнями в глубь столетий.

Наряду с обязательным рассмотрением территориальных и стратегических проблем, то есть вопросов, относящихся к области дипломатии, арабо-израильский диалог должен затрагивать проблемы идеологии, религии и права – а это уже область теологии. Арабские государства требуют от Израиля, чтобы он вернул завоеванные территории, – что вполне объяснимо, – в обмен на их признание самого права Израиля существовать рядом с арабскими государствами, то есть на акт, который может легко быть отменен. Нормальной исходной позицией для большинства переговоров является признание каждой стороной законного права на существование другой; и именно с этим связана неопределенность *исхода* арабо-израильских переговоров.

Главное препятствие к мирному их завершению – прямо противоположное понимание обеими сторонами конечной цели процесса. Израильским и американским руководителям мир в регионе представляется как такое нормальное состояние, когда снимаются взаимные претензии сторон, и их отношения обретают прочный правовой статус, – иными словами, в своих рассуждениях американцы и израильтяне опираются на понятия, характерные для либеральной демократии XX века. Арабы же, и в особенности палестинцы, рассматривают само появление Израиля как вторжение на «священную» арабскую землю. Они могут согласиться на территориальный компромисс просто за неимением иного выхода, но относиться к этому компромиссу они будут примерно так же, как Франция, которая была вынуждена согласиться на аннек-

сию Германией Эльзаса и Лотарингии в 1870 году; то есть будут видеть в этом вынужденную необходимость, сопряженную с решимостью дождаться момента вернуть утраченное (справедливости ради отметим, что подобная «сакральная» риторика иногда не чужда и Израилю, например, когда речь заходит о неделимости Иерусалима).

Подобные различия в видении перспективы отравляли атмосферу арабо-израильских переговоров с самого основания государства Израиль. Когда в 1948 году оно было создано на основании плана ООН от 1947 года о расчленении территории Палестины, до этого подмандатной Великобритании, арабские соседи Израиля отреагировали атакой на крошечное новорожденное государство. Израиль выиграл войну, сумев в ходе нее даже удвоить свою территорию путем захвата по сути необитаемой пустыни Негев. Война закончилась прекращением огня, а не мирным соглашением. При этом все арабские государства отказались признать Израиль и принялись удушать его с помощью экономического бойкота и спорадических партизанских акций.

Прошло семь лет, прежде чем были сделаны первые попытки приступить к переговорам. Под эгидой Великобритании египетский президент Гамаль Абдель Насер начал прощупывать мирные возможности в 1954-1955 годах. Он предложил Израилю отойти к границам 1948 года и дать возможность палестинским беженцам вернуться в свои дома. В порядке компенсации со стороны Египта (хотя Насер об этом говорил весьма туманно) было обещано признание государственности Израиля; то есть Израиль просили отдать половину своей территории, подвергнув себя риску быть захлестнутым волной возвращающихся беженцев – и все это в обмен на признание его существования. Для любой другой страны это точка скорее не конца переговоров, а их начала.

На протяжении последующих двух десятилетий события развивались по прежнему сценарию. В 1967 году Насер разжег войну, заблокировав израильский порт Эйлат, единственный выход Израиля в Красное море, и вынудив уйти вооруженные силы ООН, которые после Суэцкого кризиса 1956 года были дислоцированы вдоль египетской стороны арабо-изра-

ильской границы. Однако Израиль победил и еще раз удвоил свою территорию, оккупировав Синай, Западный берег реки Иордан и Голанские высоты. Под впечатлением этого поражения арабские государства стали постепенно склоняться к переговорам по поводу возвращения к границам 1967 года, на что до проигранной ими войны они категорически не соглашались. Однако, еще не будучи готовы к признанию Израиля, они отказались от прямых переговоров, хотя и начали спорадические контакты через посредников – главным образом через США.

В 1973 году разразилась так называемая война Судного дня, когда Египет и Сирия напали на Израиль в самый главный религиозный праздник иудеев – Йом Киппур. Израиль победил и на этот раз, но не столь убедительно, как прежде, и к тому же с большими потерями. Соединенные Штаты воспользовались своим доминирующим влиянием, которое они установили в регионе во время войны, и уговорили воюющие стороны подписать три соглашения: два – между Израилем и Египтом, третье – между Израилем и Сирией, в соответствии с которыми между вооруженными силами обеих сторон была установлена разграничительная линия и достигнута договоренность о количественных ограничениях в развертывании войск передового базирования с целью снижения опасности внезапного нападения. Второе Синайское соглашение содержало также некоторые политические моменты, касавшиеся существа процесса мирного урегулирования. Однако упорство обеих сторон во взаимном непризнании было столь велико, что все переговоры велись исключительно через посредничество США. Они так ни разу и не встретились, за исключением единственного случая в самом конце переговоров, когда военачальники подписывали необходимые документы; подписи политических лидеров стоят только на втором Синайском соглашении, причем и они были поставлены отдельно, каждая в своей стране.

Египетский президент Анвар Садат осуществил решающий прорыв в области мирной дипломатии во время своего сенсационного визита в Иерусалим в 1977 году. В то время это был единственный арабский лидер, который понял, что



идея мира носила для израильтян, главным образом, психологический характер. На протяжении всей своей истории они жили, непризнанные соседями, в ситуации, напоминающей гетто, и теперь были готовы заплатить достаточно высокую цену за такие нематериальные вещи, как дипломатическое признание и нормализация отношений.

Мирный договор между Израилем и Египтом, подписанный в 1978 году на первом саммите в Кэмп-Дэвиде при посредничестве президента Джимми Картера, с участием Садата и израильского премьер-министра Менахема Бегина, предусматривал уход Израиля с Синайского полуострова, примирение между Израилем и Египтом и демилитаризацию Синая, в результате чего между израильскими и египетскими войсками образовалась буферная зона шириной в двести миль. Нормализация отношений дала не слишком много; в последующие десятилетия у египетского посла в Израиле было мало работы. Торговля оставалась незначительной. Однако в военном аспекте соглашения существенно повысили безопасность Израиля в обмен на его уход [с Синайского полуострова].

Единственным соглашением израильтян с арабами, действительно увеличившим количество нормальных контактов между ними, стало соглашение с хашимитским королевством Иордания. Причиной этому стала заинтересованность обеих сторон в предотвращении появления, в соответствии с соглашением в Осло от 1993 года, палестинского государства, угрожавшего существованию Иордании.

Однако как только арабо-израильские переговоры касались проблем Палестины, различные взгляды сторон [на условия мирного урегулирования] становились непреодолимым препятствием. Арабы и израильтяне обречены на то, чтобы уживаться на полоске земли шириной в пятьдесят миль между морем и Западным берегом реки Иордан. Здесь не только физически нет места для военной буферной зоны, но до сих пор не найдено и психологического пространства для подлинного сосуществования. Мечта израильских «голубей» – жить рядом с арабскими соседями так, как, к примеру, живут рядом Бельгия и Голландия. Однако большинство арабских «голубей» – особенно палестинских – рассматривает достижение

мира не как осуществление вождельных желаний, а как уступку обстоятельствам, которые они не в силах изменить. Так что в переговорах с палестинцами израильское восприятие мира стало похоже на мираж, который тает по мере приближения к нему – и, конечно, тем быстрее, чем стремительнее вы к нему приближаетесь. После того, как Эхуд Барак пошел на уступки, которые были немыслимы ни для кого из предшествующих ему премьер-министров – а я знал их всех, начиная с Давида Бен-Гуриона, – Арафат счел, что он не может принять израильскую компенсацию без того, чтобы не привести свой электорат в состояние крайнего возбуждения. Другим препятствием стало требование Израиля прекратить выдвигание Палестиной каких бы то ни было претензий после возвращения ей обещанных территорий. Все это звучало бы вполне резонно для американцев и израильян, но Арафата испугал окончательный характер решения. Он мог согласиться на некоторую отсрочку своих притязаний, но заставить себя раз и навсегда от них отказаться было выше его сил.

Мир между Израилем и Египтом явился результатом того, что Садат понял: он сможет обеспечить безопасность международно признанных границ Египта, только если пойдет навстречу психологической потребности Израиля получить признание прав на свое существование. Дипломатические переговоры с Сирией не пришли к благополучному завершению даже после того, как ей дали понять, что Израиль, в сущности, готов предложить Сирии такую же сделку, как Египту, то есть вернуть ей Голанские высоты. Предложение не было принято отчасти потому, что президент Сирии Хафез Асад еще не урегулировал проблему наследования своего поста, отчасти же потому, что Сирия продолжала считать себя выразителем националистических взглядов всех арабов, а следовательно, и палестинцев. Кроме того, после смерти Асада его сын Башар, сменивший отца на посту президента, решил, что консолидация сил внутри страны является более важным делом, нежели переговоры с Израилем.

На пути израильско-палестинских переговоров стоят поистине уникальные барьеры. Границы Израиля 1967 года с Египтом, Сирией и Иорданией соответствуют, в основном,

международно признанным границам Британской подмандатной территории Палестины. Но разделительная линия на Западном берегу была определена в соответствии с договоренностью о прекращении огня, и после того как появится какое-либо соглашение, [узаконивающее эту линию], обоим народам придется по-прежнему ежедневно тесниться на весьма ограниченном пространстве. Контактируя с арабскими соседями, Израиль имеет дело с суверенными государствами, территориальные притязания которых не связаны с его уничтожением, тогда как в лице ООП ему противостоит партнер по переговорам, чей устав до 1998 года предусматривал уничтожение еврейского государства и чья пропаганда, адресованная собственному народу, и позже неустанно подтверждала эту цель.

Несмотря на эти препятствия, на встрече в Осло в 1993 году Израиль и ООП подписали промежуточный договор, целью которого было заложить фундамент для окончательного всеобъемлющего соглашения. И премьер-министр Ицхак Рабин, и Арафат предпочли бы этой договоренности победу над другой стороной. На соглашение в Осло они пошли, поскольку оба поняли, что у них нет иного выбора. Израиль был слишком силен, чтобы его можно было победить в войне, а у ООП в мире было слишком много сочувствующих, чтобы ее можно было одолеть политическими методами. Ни одна из ведущих стран не могла позволить себе поставлять арабам оружие для нападения на Израиль или на дипломатическом уровне поддерживать политику конфронтации. При этом ни одна арабская страна не была столь сильна, чтобы начать войну с Израилем и продержаться достаточно долго, чтобы спровоцировать интервенцию извне. С другой стороны, Израиль слишком зависел от американской помощи, чтобы выдерживать моральную и политическую изоляцию, которая последовала бы, если бы он сам выступил агрессором.

После того как в 1987-1988 годах Израиль не смог подавить интифаду на Западном берегу и в секторе Газа, у него оставались четыре возможности: провести этническую чистку; аннексировать Западный берег и создать государство апартеида; включить арабское население в еврейское государство;

пойти на какой-нибудь вариант согласованного разделения двух народов – то есть согласиться на создание палестинской автономии, которая наверняка разовьется в самостоятельное государство.

Этнические чистки и апартеид были несовместимы с моральными императивами Израиля, не диктовались они и политической необходимостью. Равным образом Израиль не был готов предоставить всем арабам с Западного берега свое гражданство, ибо это разрушило бы еврейский характер страны. Единственным приемлемым вариантом было сосуществование израильского и арабского населения Палестины на основании соглашения. Незадолго до своей гибели от рук убийцы Рабин высказал эту мысль австралийскому министру иностранных дел Гарету Эвансу, поздравившему его с обращением к процессу мирного урегулирования, [подобным обращению в новую веру]. «Не обращением, – поправил его Рабин, – а вовлечением».

Точно так же и Арафат сел за стол переговоров только после того, как стало ясно, что у него не осталось возможностей для традиционного военного решения. Распад Советского Союза перекрыл основной канал военных поставок; после войны в Заливе Саудовская Аравия прекратила финансовую поддержку ООП, а Кувейт выслал всех палестинцев, поставив предел потоку денежных переводов. Когда я встретился с Арафатом в Париже в июле 1994 года по поводу вручения ему, Рабину и Шимону Пересу премии мира имени Феликса Уфуэля Буани, я спросил его, почему израильтяне должны ему верить. «Потому что саудовцы от нас отказались, – ответил он, – иорданцы стараются нас ослабить, а сирийцы нами править».

Такое стечение несовместимых причин привело к соглашению в Осло, ознаменовавшему прорыв в самом главном вопросе, но в то же время содержавшему несметное количество двусмысленностей. Впервые Израиль стал воспринимать ООП в качестве партнера по переговорам (хотя и не в качестве государства), в то время как ООП признала де факто существование Израиля, одновременно не изъяв из своего устава пункт с требованием его уничтожения. Часть Западного

берега [реки Иордан], оккупированная Израилем в 1967 году, была разделена на три зоны. Зона «А», составляющая примерно 45 процентов Западного берега, где проживала большая часть палестинцев, а также сектор Газа, немедленно передавались под палестинский контроль; предполагалось, что палестинские полицейские силы в этой зоне составят до тридцати тысяч человек. В зоне «В» гражданская власть формировалась палестинской стороной, а контроль безопасности осуществлялся Израилем. Зона «С», которая включала в себя еврейские поселения, оставалась под полным управлением Израиля. Если уже в результате предыдущих договоренностей свыше 90 процентов [палестинского] населения оказывалось на территории, контролируемой Палестиной, теперь эта цифра выросла почти до 95 процентов. Переговоры об окончательном урегулировании должны были начаться через два года и закончиться через пять (к маю 1998-го). В ходе этого процесса Израиль обязывался по нарастающей переводить все новые и новые территории из зоны «В» в зону «А». Предполагалось, что в ответ палестинское руководство будет последовательно улучшать атмосферу сосуществования, арестовывая лидеров террористических групп и прекращая антиизраильскую пропаганду.

Подписание соглашения, заключенного в Осло, на лужайке перед Белым домом в сентябре 1993 года было одним из тех случаев, когда надежда оказывается сильнее всех сомнений. Никто из присутствовавших на этой церемонии не забудет болезненного нежелания, с каким Рабин пожимал руку Арафату, или надежду, звучавшую в почти библейских фразах, произнесенных обычно столь молчаливым израильским премьер-министром. Не могла остаться незамеченной и кульминация долгого и мучительного пути, проделанного Арафатом от террориста до национального лидера, достойного находиться на одном уровне с другими главными действующими лицами. Вид исполненного достоинства президента Клинтона, председательствовавшего на церемонии, и малозаметная роль российского министра иностранных дел тоже свидетельствовали о том, что именно Америке в данный момент принадлежит титул мирового лидера.

Только последний скептик мог в тот момент отказаться разделить всеобщее воодушевление – даже если трезвый анализ обнаруживал, что соглашение в Осло не затронуло почти ни одного ключевого момента: окончательной линии границ, будущего Иерусалима, судьбы палестинских беженцев, суверенитета сторон, распределения пресной воды и военного статуса палестинских территорий. Все эти спорные вопросы были отнесены к последней стадии переговоров, отложенной на два года. В свое время я написал статью, в которой ставил ряд важных вопросов: Что, собственно говоря, признавала каждая из сторон? С каким настроением палестинские полицейские будут преследовать террористов? В какой момент эти полицейские силы станут скорее проблемой, чем решением? Послужила ли эйфория, вызванная церемонией на лужайке перед Белым домом, стимулом к грядущим дипломатическим усилиям? Не окажется ли она препятствием, порождающим разочарование, как только неизбежные тупики дадут о себе знать?<sup>1</sup>

Здравый смысл подсказывал, что взаимные шаги навстречу, сделанные до начала заключительных переговоров, породят атмосферу доверия между сторонами. На деле же произошло прямо противоположное. Палестинская полиция вдвое превысила численность, разрешенную соглашением в Осло, и стала все больше напоминать армию. Ничто не свидетельствовало о том, что она активно занята борьбой с терроризмом; антиизраильская пропаганда в Палестине также ничуть не ослабла.

Все это было обусловлено тем, что по прошествии некоторого времени после церемонии у Белого дома внутренняя политика обеих сторон стала противоречить конечным целям, к которым стремилась дипломатия. Израиль вступил в переговоры с ООП, будучи глубоко расколот на два лагеря. Израильские «голуби» смотрели на переговоры как на этакый эсхатологический катарсис, в результате которого обе стороны примирятся, оставят взаимные подозрения и, проникнувшись духом подлинного сотрудничества, решат, что четкая демаркация границ не столь уж важна. Израильские «ястребы» отвергали эту идею как фантазию. Они утверждали, что нужно сопротивляться [далеко идущим планам], что Израиль

имеет возможность обеспечить свою безопасность путем предоставления палестинцам некой «автономии», в результате чего арабы будут легче переносить оккупацию Палестины [и можно будет обойтись] и без образования палестинского государства.

Раскол среди палестинцев во многом был аналогичным: некая их часть походила на израильских «голубей» и была устремлена к подобным же целям; высказывания ее представителей часто цитировали западные и израильские интеллектуалы, принимая их за подлинные порывы палестинской души, несмотря на полное отсутствие каких-либо свидетельств в пользу этого. Вторая часть, «умеренные», рассматривала процесс переговоров как очередной этап в продолжающейся борьбе, идущей до полного истощения Израиля. Наконец, имелись и «ястребы», выступавшие против любых перерывов в борьбе и численно безусловно превосходившие «голубей».

В то же время переговорный процесс, [начатый] в Осло, провалился прежде всего потому, что не решил ни одной из фундаментальных проблем, но создал такое ощущение наступившей безопасности, при котором обе стороны возомнили, будто можно и не спешить, предоставив времени самому разрешить наиболее насущный вопрос, потому что народы желали мира, но не были готовы к его последствиям. Палестинцы понадеялись на то, что американцы, европейцы и арабы надавят на Израиль и заставят его шаг за шагом осуществить программу ООП. Израиль же, разделенный на «голубей», отождествлявших мир с психологическим комфортом, и на «ястребов», видевших в мире всего лишь тест на выносливость, вошел в своей внутренней политике в патовое состояние, разрываясь между надеждами на счастливый мир и парализующим страхом национальной катастрофы. Особенно противоречивым выглядело то положение достигнутого в Осло соглашения, которое касалось частичного вывода израильских войск [с оккупированных территорий] до окончания переговоров. Поскольку определить, что палестинцы предлагают взамен, стало затруднительно, частичный вывод войск был воспринят многими израильянами как односторонняя плата за допуск к заключительной стадии переговоров по по-

воду окончательного статуса, стадии, на которой от Израиля потребуют уступить еще большую территорию.

В Соединенных Штатах администрация Клинтона, в своих отчаянных попытках свести обе стороны вместе, стала рассматривать напряженность на Ближнем Востоке как некое недоразумение, которое следует преодолеть, улаживая противоречия между сторонами по образу того, как это делается согласно законам самих Соединенных Штатов. В Израиле сторонник «ястребов» Беньямин Нетаньяху, занимавший пост премьер-министра с 1996 по 1999 год, нападал на процесс переговоров в Осло за его ступенчатый характер. Вашингтон расценил его призыв к полномасштабным переговорам как чрезмерное сопротивление и использовал свое «влияние» (в данном случае этот дипломатический термин означает давление), чтобы убедить Израиль сделать требуемые частичные территориальные уступки.

Последовал долгий спор относительно того, какую цену должен заплатить Израиль за начало заключительной стадии переговоров: еще 10 процентов спорной территории (как предлагал Нетаньяху), или 13 процентов (каким было компромиссное предложение США после того, как Арафат потребовал частичного вывода войск с 30 процентов территории). Настойчивость Вашингтона, который отказался от данного им ранее Израилю обещания не выдвигать собственных предложений, еще больше запутала главный вопрос: в каком направлении должны двигаться переговоры. Отсутствие же согласованных установок на этот счет создало в обоих лагерях иллюзию, что в конце концов Соединенные Штаты приведут их к соглашению, избавив каждую из сторон от необходимости увидеть очевидное: окончательный мир может потребовать жертв, к которым никто не был готов.

Соглашение, подписанное в октябре 1998 года, когда Нетаньяху уступил требованию американцев в одностороннем порядке отдать часть территории Западного берега, привело прежде всего к расколу [израильской] правительственной коалиции и новым выборам, в результате которых победителем, не без некоторой помощи Соединенных Штатов, стал Эхуд Барак.



Это стало судьбоносным изменением, ибо Барак был представителем нового типа израильских премьер-министров. Все его предшественники действовали исключительно с одобрения своих кабинетов, которые накладывали на принимаемые решения определенные, обычно излишние, ограничения. Кроме того, они всегда исходили из тезиса о том, что Соединенные Штаты, сколь бы решающей ни была их поддержка Израиля в обеспечении его выживания и решении его внешнеполитических проблем, не должны иметь права предписывать еврейскому государству, как ему следует вести себя на переговорах. Когда Америка давала рекомендации, отличавшиеся от предпочтений израильского кабинета, премьер-министр предпринимал затяжные меры арьергардного характера, чтобы свести к минимуму американские устремления возглавить переговоры. Так делал даже Рабин, хотя после его убийства имя этого политика было окружено неким мистическим ореолом.

Что касается способа ведения переговоров, то Барак оказался самым отчаянным по сравнению со всеми прежними израильскими премьер-министрами и намного более, чем они, способным на примирительные шаги. Бывший десантник и начальник штаба израильских вооруженных сил, он был готов к инициативам, которых не поддерживали ни его кабинет, ни парламент. Помимо всего прочего, он привнес основательные изменения в отношения с Соединенными Штатами. Сделав выводы из стычек Нетаньяху с администрацией Клинтона и поняв, что Израиль любой ценой должен избегать трений со своим единственным союзником, от поддержки которого он зависел, Барак твердо решил исключить ситуации, когда Израиль можно будет обвинить в срыве переговоров. Кроме того, он спешил заключить соглашение прежде, чем его поддержка внутри самого Израиля полностью иссякнет.

В результате между израильским премьер-министром и американским президентом сложились довольно странные отношения, которые лучше всего было бы обозначить как взаимопользительный психологический анализ ситуации. Не то чтобы Клинтон выдавливал из упирающегося Барака какие-

либо уступки. Просто Клинтон постоянно заявлял всем своим собеседникам, что гибкость в переговорах – это ключ к американской доброжелательности, и тем самым усиливал – быть может, неумышленно – скрытое американское давление на другую сторону.

Барак же, стремясь предвосхитить Клинтона (иной раз даже с лихвой), отзывался на это своим собственным тонким и более сложным анализом ситуации. Из этого анализа следовало, что Израиль превратился в высокотехнологизированное государство, в котором моральное здоровье среднего класса не могло бесконечно долго выдерживать существования в осадном положении, в условиях неустойчивости и ожидания нападения и особенно – в изоляции. Поэтому, полагал он, возможны определенные модификации тех принципов безопасности, которые прежде воспринимались как нечто священное. С распадом Советского Союза ни одно арабское государство, и даже ни одна группа арабских стран, не сможет в обозримом будущем вооружиться настолько, чтобы начать войну с применением обычных вооружений. В долгосрочной перспективе, по мнению Барака, опасностями для Израиля могли стать партизанская война и оружие массового поражения. Чтобы противостоять им, Израилю нужна была политическая поддержка Америки, гарантированный доступ к материалам американской разведки и передовые военные технологии. Все это, как считал Барак, было достижимо при условии, что Израиль будет восприниматься как надежный партнер США в поисках путей к миру в регионе.

Именно поэтому американская и израильская стратегии стали сближаться как раз в тот момент, когда мирная дипломатия на Ближнем Востоке достигла апогея. Постепенное, шаг за шагом, продвижение, столь успешное на начальном этапе, выполнило свои задачи. Как того хотел Барак (а до него – Нетаньяху), – и в соответствии с моими собственными пожеланиями – переговоры сконцентрировались на всех аспектах так называемой проблемы окончательного статуса: согласованных границах, суверенитете Палестины, военном статусе палестинского государства, Иерусалиме, беженцах и доступе к водным ресурсам<sup>2</sup>.

Но сторонники всеобъемлющего подхода не ожидали, что Барак и Клинтон сочтут достижение соглашения столь срочным делом. В сентябре 1999 года на саммите в Шарм-эль-Шейхе они определили годичный срок для окончательного заключения мирного договора, а в июле 2000 года в Кэмп-Дэвиде отвели всего лишь неделю на то, чтобы закончить переговоры – хотя сложно было говорить о детальном изучении вопроса, а Арафат неоднократно предупреждал стороны о своей неготовности [к принятию окончательного решения].

Эти крайние сроки были абсолютно нереалистичными. На протяжении нескольких недель перед кэмп-дэвидской встречей американские переговорщики единодушно утверждали, что по территориальному вопросу Арафат немедленно согласится на беспрецедентные уступки, официально предложенные Бараком (имелась в виду передача около 95 процентов спорных территорий), а что касается Иерусалима, то он удовлетворится созданием палестинской столицы в одном из его пригородов, который был включен Израилем в состав Большого Иерусалима. Все это объясняет, почему Барак и Клинтон верили, будто за восемь дней, отпущенных на вторые переговоры в Кэмп-Дэвиде, можно добиться существенного прорыва, несмотря на то, что у Картера уже был опыт проведения саммита с участием Садата и Бегина по куда менее сложной проблеме Синайского полуострова, и на завершение этой встречи потребовались две недели. В реальности их надеждам не суждено было сбыться.

Жесткие сроки и, что самое парадоксальное, [большой] объем израильских предложений сделали очевидной и даже непреодолимой несовместимостью взглядов обеих сторон на мирный процесс. Число израильтян, вовлеченных в процесс мирного урегулирования и рассматривавших соглашение в Осло ни много ни мало как обращение палестинцев к западным либеральным понятиям мира, устойчиво росло, что и явилось одним из мотивов многочисленных и беспрецедентных уступок, с которых Барак начал переговоры в Кэмп-Дэвиде еще до того, как Арафат сказал хоть слово. Уступки эти предназначались для того, чтобы сломать психологический

барьер, который, по мнению израильских «голубей», был основным препятствием на пути к миру.

Однако быстро стало очевидно, что палестинцам не мешал никакой психологический барьер; они исповедовали вполне определенный подход, которым и руководствовались. Продолжая придерживаться мнения, что само наличие еврейского государства представляет собой вторжение на «священную» арабскую территорию, они сочли, что искренне согласиться на существование Израиля было бы уступкой, неприемлемой для арабских народов. Эта позиция дошла до моего сознания еще в день пьянящей церемонии на лужайке перед Белым домом в 1993 году по поводу заключения соглашения в Осло. На обеде, данном государственным секретарем Уорреном Кристофером в честь обеих делегаций, член делегации Арафата сказал мне, что предвкушает свое возвращение в Палестину, где он не был сорок лет. Когда же я спросил его, что он будет чувствовать, глядя на огни израильских городов с территории Западного берега, он ответил: «Хотя я не был в Палестине сорок лет, я считаю, что мой дом – в Яффе (это пригород Тель-Авива), и если вы спросите моих детей, где их дом, они тоже вам ответят: в Яффе». Другими словами, дело не в городах, расположенных по разделительной линии, а в городах на побережье, – а это значит: в самом существовании Израиля, – или уж, в крайнем случае, в проблеме возвращения на израильскую территорию палестинских беженцев.

Все это и привело к тому, что на второй встрече в Кэмп-Дэвиде состоялся диалог глухих. То, что Барак и Клинтон справедливо считали крупными уступками по сравнению с прежними установками Израиля, Арафат воспринимал как минимальные предложения, которые он не смог бы преподнести своим избирателям как значительные достижения – в особенности потому, что территориальные уступки увязывались с сохранением израильских поселений на Западном берегу. Если бы Арафат и рискнул на все это согласиться, то он должен был рассматривать это не как конец конфликта, но как еще один этап процесса, нацеленного на полное выполнение палестинских требований, которые он всякий раз тщательно избегает озвучивать, выступая перед западной аудиторией.

Арафат сохраняет свой пост столь долго именно потому, что хорошо понимает своих избирателей. Обращаясь к ним, он неизменно стремится не слишком удаляться от слова «джихад» – «священная война», цель которой – полное уничтожение Израиля.

Вот почему предложенный Израилем обмен, в результате которого ООП должна была отказаться как от дальнейших территориальных притязаний, так и от возвращения беженцев, оказался для палестинского лидера неприемлемым. Барак – человек слишком умный, чтобы не отдавать себе отчета в абсолютной неприемлемости этих условий, но он должен был предложить их, дабы потрафить психологии своего народа. Арафат же должен был отвергнуть их в силу тех же причин. Перед лицом трех миллионов палестинцев, живущих в лагерях беженцев, он просто не мог делать [подобных] заверений, не рискуя при этом потерять поддержку значительной части своего электората. Фактически Арафат мог сколь угодно долго откладывать свои требования в их окончательном виде, но объявить о своем желании отказаться от них он не мог, не рискуя лишиться поддержки своего народа.

Когда территориальные уступки Израиля были поставлены в зависимость от палестинских «компромиссов» относительно священных мест, политической патовой ситуации стал грозить сокрушительный финал. Вовлечение проблемы священных мест в территориальные споры привело к расширению круга участников переговоров, превращению позиции одного из них в пан-арабскую, даже пан-исламистскую, что одновременно как усиливало влияние Арафата, так и ограничивало его гибкость. До тех пор, пока переговоры касались только территориальных претензий, умеренные арабские лидеры могли рассматривать их как чисто палестинскую проблему и даже побуждать палестинцев к компромиссу. Но как только на повестку дня встала проблема религиозная, ни один арабский лидер не мог игнорировать замаячившую угрозу его собственному режиму, исходящую от фундаменталистов. А это означало, что призывы Клинтона к египетским и саудовским лидерам воздействовать на Арафата не могли не вызвать раздражения.

По иронии судьбы, сопротивлению Арафата, вероятно, помогало желание Клинтона достичь соглашения до того, как он покинет Белый дом. Когда посредник так страстно желает успеха, он превращается в одного из участников переговоров и утрачивает статус беспристрастной стороны, становясь чем-то вроде адвоката, подыскивающего подходящую формулировку и забывающего о стратегической перспективе. Соединение всех этих обстоятельств, должно быть, убедило Арафата, что если он будет твердо стоять на своем, то в результате американского давления и стремления Израиля к миру – а в совокупности палестинский лидер мог расценить это как панику – можно будет добиться дальнейших уступок.

За крахом вторых переговоров в Кэмп-Дэвиде последовала очередная многомесячная интифада. Несмотря на то, что с самого начала Барак заявил, что Израиль не будет вести переговоры под давлением, он призывал Клинтона возобновить диалог, но на этот раз – по американскому мирному сценарию. Впервые американский президент предложил свой собственный всеобъемлющий план. Это накладывало на Соединенные Штаты тяжелый груз ответственности, независимо от того, хорош этот план или нет. Если бы американская попытка удалась, Америке пришлось бы выступить в беспрецедентной роли: ей ничего не оставалось бы, как ввязаться в переговоры об осуществлении отдельных пунктов соглашения (поскольку все началось бы, в лучшем случае, с общих заявлений), а позже она столкнулась бы и с проблемой гарантии результатов. И все это должно было выпасть на долю новой администрации, которая не принимала участия в создании соответствующей стратегии, не разрабатывала предложений и не планировала переговоров по этому поводу. А если бы переговоры зашли в тупик, что в результате и случилось, то новая администрация была бы вынуждена иметь дело с еще более обострившимся ближневосточным кризисом, причем в ситуации, когда предыдущие неудачи лишь подорвали доверие к способности Америки определять развитие политических событий.

Радикально настроенные деятели ближневосточного региона уже получили основание думать, что даже если они отвергнут американские предложения или используют силу, они

не понесут наказания. Только наивные люди могут верить, что даже если бы удалось достичь соглашения, напряжение после этого спало бы. Такие проблемы, как будущее поселенцев, взаимодействие двух народов, [судьбы] священных мест и беженцев, все равно продолжали бы давать многочисленные поводы для продолжения конфликта.

### В каком направлении идти дальше

Два крупных дипломатических прорыва в арабо-израильском конфликте удались благодаря двум взаимосвязанным обстоятельствам. Первым была доминирующая роль Соединенных Штатов в формировании политического и стратегического климата на Ближнем Востоке. Второе кажется более тонким и, на первый взгляд, более противоречивым: это наличие такого израильского правительства, которое упорно защищает свои национальные интересы и не уступает давлению со стороны соседей, но которое готово к определенным коррективам из уважения к мнению американского союзника. При благоприятных условиях результатом дипломатических усилий становилось то, что ни одна сторона не получала всего, на что рассчитывала, но все же приобретала больше, чем она добилась бы без участия Америки.

Первый из этих прорывов имел место в 1973-1974 годах и ознаменовал собой завершение четырехлетних усилий администрации Никсона, блокировавшей любой дипломатический маневр, основанный на советской военной мощи или давлении со стороны СССР<sup>3</sup>. В конце концов Садат решил, что если Египет и далее будет возлагать надежды на Советский Союз, то постоянным результатом будет гарантированный тупик, и что путь к миру невозможен без доброжелательной помощи со стороны Соединенных Штатов. Несмотря на то, что во время войны 1973 года американская авиация активно помогала Израилю, без чего его положение было бы куда более шатким, Садат полагался на американскую дипломатию, и даже президент Сирии Хафез Асад обращался к посредничеству США, стремясь добиться соглашения о разводе войск на Голанских высотах.

Почти таким же образом развивалась ситуация после победы Соединенных Штатов в войне в [Персидском] заливе в 1991 году. Радикалы в регионе либо потерпели поражение, либо были изолированы (в том числе и ООП). Инициатива государственного секретаря Джеймса Бейкера созвать в 1991 году в Мадриде мирную конференцию по Ближнему Востоку открыла в процессе миротворчества новую фазу, которая двумя годами позже завершилась соглашением в Осло. Хотя в техническом смысле это соглашение было подписано с помощью норвежских политиков, оно стало возможным лишь постольку, поскольку ООП наконец поняла, что у нее нет шансов на успех, если она не примет того, что фактически было поставленным Америкой условием: не признает Израиль в качестве партнера по переговорам и не согласится с решающими резолюциями Совета Безопасности ООН, определяющими предпосылки этого дипломатического шага. Несмотря на то, что Арафат поддерживал Саддама Хусейна во время войны в Заливе, ООП в конце концов согласилась на участие США в посреднических усилиях, поскольку другого пути у палестинцев просто не было.

В конце 90-х годов эти условия осуществления дипломатического прорыва стали постепенно утрачивать свою силу. Упадок американского влияния был пропорционален восстановлению влияния Саддама Хусейна. Неспособность заставить Саддама «сидеть, где он сидит», что, по словам государственного секретаря [Мадлен] Олбрайт, было официальной целью политики США, привела к тому, что осознание исключительной роли Америки было утрачено как среди дружественных ей стран, так и среди ее противников. К концу правления администрации Клинтона, с согласия Соединенных Штатов, прекратила свое существование практика инспектирования Ирака силами ООН, и теперь перед Саддамом не осталось никаких узаконенных международным сообществом преград для производства оружия массового поражения. Режим санкций превратился в лохмотья. Оживление терроризма, часто спонсируемого из-за границы, стало фактором, которым мало кто из арабских лидеров осмеливался пренебрегать. Желание, равно как и возможности выступить в защиту



проводимой Вашингтоном политики или призывать Арафата к умеренности стали постепенно угасать.

Подобным же образом арабские лидеры пришли к выводу, что хотя в военном смысле Израиль остается очень мощным, в политическом отношении он уже не таков, как прежде. Несмотря на то, что уход Израиля из Ливана летом 2000 года был хорошо продуманным шагом, срочность, с которой он был исполнен – когда тысячи ливанцев, сотрудничавших с израильскими властями, были брошены на произвол судьбы, – свидетельствовала скорее о панике, нежели о целеустремленности. Впечатление усиливала целая лавина уступок, предложенных Бараком, стремившимся содействовать успеху переговоров об окончательном статусе. В Кэмп-Дэвиде он начал переговоры с таких уступок, которые прежде даже не рассматривались ни одним премьер-министром Израиля, а потом еще и усилил их, несмотря на то, что [изначальные уступки] были отвергнуты, и даже невзирая на продолжающуюся интифаду. Так что у палестинцев были все основания сделать вывод, что в психологическом отношении Израиль проигрывает, а его обструкция может создать основу для удовлетворения самых смелых их требований при содействии новой американской администрации.

В такой обстановке роль Соединенных Штатов все более принижалась. Коль скоро Арафат полагал, что Барак уже предложил максимум того, на что мог пойти Израиль, Америке ничего не оставалось, кроме как содействовать формированию предварительных договоренностей или поддерживать требования Израиля, которые более уже не могли быть сокращены. Вместо того, чтобы оставаться для Палестины *deus ex machina*, – ведь Арафат считал, что Клинтон сможет осуществить палестинскую программу в ее максимальном виде даже без серьезных переговоров, – Соединенные Штаты подошли к точке, в которой их роль стала незначительной. Это объясняет как то, почему на последней стадии переговоров дипломаты Израиля и Палестины вступили в непосредственный контакт, так и крайне нелестные комментарии ООП в адрес Клинтона после завершения его президентского срока<sup>4</sup>.

Снижение роли США в формировании стратегического и политического климата и их превращение в маклера, помогающего составлять юридически грамотные компромиссные формулировки, привели к результатам, прямо противоположным ожидавшимся. Когда договаривающиеся стороны понимают, что посредник видит свое место ровно посередине, у них возникает искушение выдвинуть самые радикальные требования в надежде, что таким образом им удастся передвинуть срединную позицию максимально близко к той, которой они на деле добиваются. Или же они начинают заниматься обструкцией – что, в сущности, одно и то же – с целью вынудить посредника выдвинуть еще более благоприятные для них предложения как средство выхода из тупика. Во время и сразу после Кэмп-Дэвида Соединенные Штаты оказались в наихудшем положении: складывалось впечатление, что американцы больше хотели урегулирования, чем сами договаривающиеся стороны. Такое положение оставляло США открытыми для шантажа с обеих сторон и, по сути дела, сводило на нет их посредническую миссию, превращая Америку в одного из партнеров по переговорам.

Когда мирный процесс будет воскрешен – а это неизбежно произойдет, поскольку ни у одной из сторон нет жизнеспособной альтернативы, – вклад Америки будет зависеть от ее способности настоять на предложенном ею стратегическом и политическом плане всего предприятия. Посредничество же между двумя сторонами без ясного представления о том, чего хочешь добиться, может привести лишь к повторению кэмп-дэвидского провала.

Любой из новых подходов должен основываться на следующих принципах:

Во-первых, обе стороны пока не готовы к окончательному решению, особенно после банкротства столь многих юридических формулировок, – во всяком случае, на условиях, приемлемых для каждой. Требуется некоторое время, чтобы приблизиться к такому решению. Быстрый бег к финалу, вероятнее всего, приведет к очередному взрыву. На этом [переходном] этапе дипломатические усилия должны сконцентрироваться на ряде промежуточных соглашений. Целью тако-

вых следует официально признать не достижение окончательного мира, а длительный период сосуществования, отражающий состояние, навязанное обеим сторонам реальностью: их соседством на небольшой территории, которую обе считают священной, и отсутствием у сторон возможности навязывать друг другу свою волю с помощью силы.

Во-вторых, уже на этапе промежуточных соглашений Израилю нужно отказаться от противодействия созданию палестинского государства вне рамок договора об окончательном статусе. Ему следует принять идею создания такого государства в качестве основы для выработки условий сосуществования [с палестинцами].

Двусмысленность израильской позиции по вопросу создания палестинского государства, хотя ее и можно понять, несовместима с долгосрочными перспективами любых переговоров, из какой бы формулы они ни исходили. Ее роль разменной монеты ушла в небытие. Идея палестинского государства содержалась в предложении премьер-министра Менахема Бегина об автономии Палестины уже на первом саммите в Кэмп-Дэвиде в 1978 году. Она присутствовала и в соглашении, подписанном в Осло. Уже сегодня, когда Арафат разъезжает по миру, его чествуют как главу государства. В обозримом будущем палестинское государство будет признано большинством стран, включая европейские, даже если Соединенные Штаты решат на какое-то время воздержаться. Израильская амбивалентность в этом вопросе дает Арафату неизменное средство давления. Как только палестинское государство будет создано, встанет в полный рост и проблема сосуществования с Израилем – а это, независимо от интифады, окажется предметом выбора, от которого ни одной из сторон надолго не уйти.

В-третьих, чтобы избежать требований быстрого окончательного решения и обеспечить себе время для достижения промежуточного соглашения, можно воспользоваться формулировкой из второй Синайской договоренности 1975 года о том, что соглашение остается в силе до тех пор, пока его не заменит новое: так можно было бы обусловить неопределенно длительный срок [переговоров] утверждением о наличии некоторых проблем, требующих дальнейшего обсуждения.

В-четвертых, переговоры по поводу промежуточного соглашения должны сфокусироваться на территориальных проблемах и отказе Палестины от дальнейших притязаний; следует отложить вопросы возвращения беженцев и статуса священных мест. Проблема возвращения беженцев – это, прежде всего, проблема соотношения сил. До тех пор, пока Израиль достаточно силен, чтобы предотвратить их возвращение, ставить вопрос на повестку дня нет никакой необходимости. Если баланс сил изменится настолько, что палестинцы смогут на этом настаивать, они навяжут его, несмотря ни на что.

Хотя Израиль сам решает, какой степени безопасности он хочет добиться, американским лидерам следует избегать предложения сохранить границы 1967 года, когда главные израильские города были соединены коридором шириной лишь в девять миль, а наиболее густонаселенные центры подвергались опасности артиллерийских обстрелов противника. Трудно вообразить, чтобы такое положение было совместимо [сегодня] с представлениями Израиля о своей безопасности.

В-пятых, очерчивая контуры промежуточного соглашения, необходимо уделить серьезное внимание проблеме обеспечения палестинцам достойного существования в пределах экономической жизнеспособности. Территория Палестины должна быть достаточно компактной, число израильских контрольно-пропускных пунктов следует резко сократить, а вмешательство Израиля в повседневную жизнь на этой территории – сильно ограничить. Кроме того, Израилю пора пересмотреть свою политику поселений [на палестинских территориях], особенно в тех случаях, когда они не защищены и изолированы друг от друга, что делает их постоянным объектом новых вспышек насилия. Эти поселения следует объединить независимо от того, будет ли заключен [отдельный] договор по этому поводу. В рамках промежуточного соглашения следует пересмотреть существующую де факто схему управления Иерусалимом с тем, чтобы попытаться предоставить арабам большую роль, не касаясь при этом проблемы суверенитета.

В-шестых, Соединенным Штатам необходимо четко определиться с тем, какую роль в борьбе за достижение мира

должны играть другие страны. Лидеры многих европейских держав предлагают свою помощь, а некоторым государствам, таким как Египет и Саудовская Аравия, Вашингтон сам предлагает играть сдерживающую роль. Однако европейские государства редко бывают достаточно беспристрастны, чтобы выполнять функции сдерживающей силы. В своем стремлении защитить собственные интересы в арабском и исламском мире, интересы, которые простираются далеко за пределы их отношений с Израилем, наши европейские союзники обычно дистанцируются от Соединенных Штатов [практически] во всем, что касается Ближнего Востока и в еще большей степени – Израиля. Америка ничего не получит от вовлечения в переговоры стран, принципиально склонных требовать больше уступок от Израиля, нежели от арабской стороны. Конечно, Ближний Восток должен всегда оставаться предметом интенсивных консультаций между Вашингтоном и его европейскими союзниками. И если договаривающиеся стороны выскажутся в пользу участия в [палестино-израильских] переговорах европейских стран, Соединенные Штаты не смогут этому воспрепятствовать. Однако так как прямое участие Европы зависит от американского согласия, на него следует пойти лишь в случае достижения взаимного понимания того, что потенциальным участникам переговоров следует требовать от арабской стороны столько же, сколько они требуют от израильской. В противном случае международная конференция приведет к изоляции Соединенных Штатов или превратится в попытку заставить их навязать Израилю то или иное решение проблемы.

В-седьмых, в то время как наши европейские союзники стремятся, по-видимому, вовлечь в миротворческий процесс [широкую] общественность, позиции [на этот счет] дружественных США арабских государств более неопределенны. Соединенные Штаты часто переоценивали роль таких стран, как Египет и Саудовская Аравия, в части их публичного выражения своего мнения.

Египет, уже добившийся восстановления своих национальных границ, обычно поддерживает умеренный подход. Однако по внутренним причинам у него мало оснований идти

на крупный риск и выступать за такие программы переговоров, которые могут быть подвергнуты осуждению радикальными арабскими режимами. Что до королевства Саудовская Аравия, то оно управляет как племенами кочевников-фундаменталистов, так и городскими конгломератами, сравнимыми с западными. Когда Ирак оккупировал Кувейт, последний столкнулся со зловещей демонстрацией алчности своего могущественного соседа. По установившейся традиции, саудовцы всегда пытались замаскировать свою уязвимость непроницаемостью, стремлением избежать риска до тех пор, пока все другие участники событий не раскроют полностью своих карт. Из этого следует, что саудовские правители будут себя вести с величайшей осторожностью. Никому не дано удружить Саудовской Аравии, втянув ее в какие-либо сомнительные переговоры, требующие взаимных уступок, – тем более если учесть, что она не принимала участия ни в каких арабо-израильских войнах и наверняка будет способствовать любому окончательному результату, действуя из-за кулис, как она в прошлом и поступала. Так что Америке следует оставаться в тесном контакте с умеренными арабскими странами, но стараться не подвергать их риску на внутреннем фронте.

В-восьмых, Соединенные Штаты должны принимать в расчет не только положение основных партнеров по переговорам, но и безопасность дружественных стран, от чего зависит спокойствие во всем регионе. В особенности это касается крайне уязвимого положения хашимитского королевства Иордания, расположенного между Израилем, Сирией, Ираком и будущим палестинским государством, что делает его исключительно чувствительным к давлению радикалов со всех сторон. Эта страна всегда была надежным и преданным другом Соединенных Штатов и искренне содействовала арабо-израильским дипломатическим усилиям. Предпринимая излишне поспешные миротворческие шаги, нельзя рисковать Иорданией. Поэтому в соглашение о палестинской государственности должен быть внесен пункт о гарантиях ее безопасности; при этом необходимо иметь в виду вопрос о военном присутствии Израиля на необитаемой части долины реки Иордан.

В-девятых, перспективы мира в регионе в значительной мере определяются отношениями Соединенных Штатов с Израилем. Само выживание Израиля в огромной степени зависит от [американской] дипломатической защиты и не в меньшей – от вооружений, поставляемых Соединенными Штатами. В этом смысле позиция Америки никогда не будет – и не может – рассматриваться как полностью беспристрастная. Альтернативного источника поставок не существует, и сокращение военного сотрудничества может лишь увеличить трудности США, так как если соседи Израиля сочтут его слабым или хотя бы слабеющим, это приведет как раз к тем самым конфликтам, которых американской дипломатии следовало бы стремиться не допускать. Последнее подняло бы вопрос об американских гарантиях безопасности Израиля, к чему следует обращаться только в самом крайнем случае, ибо такие гарантии – со стороны Америки или международного сообщества – сделали бы Соединенные Штаты участником любого локального конфликта, а это особенно опасно, коль скоро речь заходит о вооруженных акциях типа интифады. Пришлось бы либо настаивать на праве вето на израильский ответ террористам и тем самым вовлечь Соединенные Штаты в бесконечную партизанскую войну, либо стать средством постоянного давления на Израиль со стороны государства (или государств)-гаранта(ов). Подобное соображение в еще большей мере относится к размещению американских или международных вооруженных сил вдоль израильской границы. Израиль, который не в состоянии сам себя защитить, рано или поздно столкнется с непримиримой враждебностью соседей.

### Америка и Персидский залив

Ни один регион не приносит Америке столько проблем, постоянно отвергая ее рекомендации, как зона Персидского залива. С вильсонской точки зрения, предотвращение доминирования здесь враждебной державы – это выбор меньшего зла; в этой части мира нет демократических стран, которые следовало бы защищать. Но Соединенные Штаты и другие индустриально развитые демократические государства

крайне заинтересованы в том, чтобы не допустить доминирования в данном регионе режимов, чьи цели враждебны нашим. Экономика развитых стран зависит от поставок энергоресурсов из зоны [Персидского] залива, и обострение там ситуации привело бы к последствиям, затрагивающим территории от Северной Африки до Центральной Азии и Индии.

Однако этим геополитическим императивом приходится руководствоваться в условиях, когда два наиболее сильных государства Залива, Иран и Ирак, враждебны как Соединенным Штатам, так и собственным соседям. Как добиться стабильности в зоне Залива, имея в качестве противника два сильнейших государства и не обладая постоянными базами и надежными союзниками?

Традиционная дипломатия пошла бы по пути улучшения отношений либо с Ираком, либо с Ираном, чтобы в конечном счете сделать одного из них противовесом другому. Сегодня, когда пишутся эти строки, ни один из данных вариантов не выглядит достаточно перспективным. До тех пор, пока Саддам остается в Ираке у власти, любое сближение с Багдадом будет рассматриваться в регионе, а возможно и во всем остальном мире (и уж безусловно – самим Саддамом), как полное поражение Америки и ее унижение. Улучшение же отношений с Ираном, в принципе желательное, встречает сильное внутреннее противодействие в Тегеране, где аятоллы осознанно заводят собственную политику в тупик.

На данный момент не заметно ярких инициатив, способных изменить такое положение вещей. Остается быть бдительными и ждать – а это не самое любимое занятие американцев. Все попытки дестабилизировать обстановку в странах Залива следует твердо пресекать, а всем посягательствам Ирака на порядок, установленный ООН, – сопротивляться, не оставляя у него никаких сомнений, что период уступок, длившийся последние десять лет, закончился, и на всякий вызов последует решительный ответ.

Сегодня важно укреплять отношения с теми союзниками, поддержка которых в возможной конфронтации стала бы решающей. Главный из них – Турция. Она граничит с Ираком, Ираном и мятежным Кавказом, отчего взаимодействие



с нею в кризисной ситуации становится безусловно необходимым. [В последние годы] в Соединенных Штатах, а в еще большей степени в Европе усилилась тенденция воспринимать Турцию как само собой разумеющегося союзника и использовать ее для решения собственных проблем, ничем за это не расплачиваясь, игнорируя турецкую национальную гордость и не принимая во внимание те особые обстоятельства, в которых находится эта страна. Индустриально развитые демократические государства – в особенности Европа и Соединенные Штаты – обязаны помнить, что на кон поставлены решающие элементы фундамента их национальной безопасности. Поэтому отношение этих стран к внутренним проблемам Турции должно определяться этим императивом.

С подобной же осмотрительностью следует выработать позицию и в отношении Саудовской Аравии, а также других государств зоны Залива. Относительная слабость этих стран в сравнении с двумя региональными гигантами вынуждает их к осторожности, а это порождает разрыв между их официальными предложениями и тем, что, как они надеются, сделают Соединенные Штаты. США должны позаботиться о том, чтобы не усложнять ситуацию, принимая как данность нечеткость позиций этих стран и не нажимая слишком сильно на их хрупкие государственные структуры.

С течением времени в регионе станет более заметной роль Индии. Существует определенная общность интересов Индии и Соединенных Штатов в вопросах стабильности в зоне Залива, что в первую очередь связано с распространением в этом регионе [исламского] фундаментализма. Но, как уже отмечалось в предыдущей главе, Индию не в меньшей мере, чем нарушение баланса безопасности в Заливе, беспокоит поддержка ее диссидентов со стороны Саудовской Аравии и движения Талибан. Поэтому время от времени она поддается искушению играть роль посредника между Соединенными Штатами и местными радикалами, а эту роль Америка сочтет полезной, если только она будет соответствовать ее собственной долгосрочной стратегии. Однако в перспективе страны Залива должны начать играть ведущую роль во все более оживленном стратегическом диалоге с Индией.

## Ирак

После окончания Первой мировой войны, когда Оттоманская империя на Ближнем Востоке была поделена между Францией и Великобританией, Ирак стал британской подмандатной территорией. Созданное с определенными стратегическими и экономическими целями новое многонациональное государство после обретения им независимости управлялось династией Хашимитов и служило столпом всей британской стратегии в зоне Залива. В 1958 году эта династия была свергнута в результате событий, последовавших за унижительной для Великобритании Суэцкой операцией 1956 года. Власть перешла к радикальной националистической партии Баас, руководимой группой армейских офицеров, из которой в 70-е годы в качестве ведущей фигуры выделился Саддам Хусейн.

С тех пор Ирак оставался сущим проклятием для соседей. В 1980 году он вторгся в Иран, ввязавшись таким образом в изнурительную десятилетнюю войну, в ходе которой постепенно был вынужден перейти к обороне. Соединенные Штаты не слишком интересовались исходом этой схватки, если не считать их стремления не позволить ни одной из воюющих сторон доминировать в регионе. Большой угрозой считался Иран с его богатыми ресурсами, многочисленным населением и исламским фундаментализмом. Администрация Рейгана восстановила дипломатические и экономические отношения с Ираком и призывала европейских союзников снабжать Саддама Хусейна вооружениями. После окончания войны с Ираном в 1988 году Саддам выбрал новую мишень, и в 1990 году аннексировал Кувейт, чем вызвал отправку в зону Залива мощной американской военной группировки, принявшей участие в победоносной военной кампании 1991 года.

Конец войны в Заливе еще раз продемонстрировал глубинную проблему Америки: ей сложно перенести военные успехи в политическую плоскость. Из-за того, что США традиционно рассматривали военное могущество и [политическую] власть как дискретные, самостоятельные и следующие одно за другим явления, они вели войны или до безоговороч-

ной капитуляции, что избавляло от необходимости устанавливать какую-либо связь между использованием силы и дипломатическими шагами, или же действовали так, как если бы после победы военные больше не играли никакой роли, а дипломатам вменялось в обязанность заполнить некий стратегический вакуум. Поэтому Соединенные Штаты в 1951 году остановили военные действия в Корее, как только начались переговоры, а в 1968-м прекратили бомбардировки во Вьетнаме в качестве платы за начало мирной конференции. В каждом из этих случаев смягчение военного давления уменьшало весомость стимулов, подталкивавших противника к переговорам. Следствием становились затяжные патовые ситуации и рост человеческих потерь.

Финал войны в Заливе обнаружил, что история ничему не научила Соединенные Штаты, так как они позволили потерпевшему полное поражение противнику избежать всего комплекса последствий своего разгрома. Цели войны были определены слишком узко и излишне юридически строго. Поскольку война началась из-за иракской оккупации Кувейта, творцы американской политики рассудили, что с освобождением этой страны они добились своей цели, не выйдя при этом за пределы предоставленных им ООН прав. Они оправдали свое решение тем, что поход на Багдад был чреват риском человеческих жертв, а также возмущением общественности фактом гибели людей после того, как битва была, с общепризнанной точки зрения, уже выиграна. Политики запомнили патовые ситуации в Корее и Вьетнаме, но не усвоили их причин.

Правительство Джорджа Буша, как и его предшественники, попыталось оправдать такие действия. Высшие должностные лица администрации дали показания в Конгрессе и заверили международную общественность, что единственной целью Соединенных Штатов было освобождение Кувейта. Считалось, что после того, как эта цель будет достигнута и даже превзойдена, поддержка войны могла пойти на убыль и в пределах страны, и за рубежом.

Другим оправданием быстреего окончания войны была угроза распада Ирака. В Басре произошло восстание

шиитов, результатом чего могло стать появление республики, ориентированной на Иран. В перспективе же именно Иран считался наиболее опасным государством в регионе Залива. Кроме того, существовало опасение, что независимая республика курдов на севере Ирака могла встревожить Турцию и тем ослабить ее готовность поддерживать американскую политику. Наконец, сохранялась надежда, что шок от поражения и возвращение домой десятков тысяч иракских пленных приведут к свержению Саддама.

Все эти аргументы, сколь бы убедительными они ни казались, недооценивали прочности режима Саддама и его влияния на позиции Америки в этой части мира. До тех пор, пока Саддам оставался у власти, Ирак не мог участвовать в каких бы то ни было попытках достижения равновесия сил в этом регионе. Слишком слабый для того, чтобы быть противовесом Ирану, достаточно сильный, чтобы угрожать безопасности своих соседей, слишком враждебно настроенный по отношению к Соединенным Штатам, Ирак превратился бы в непредсказуемый источник напряженности. Военные аспекты развития событий тоже не были должным образом просчитаны. Выбор состоял не в том, идти ли на Багдад или заканчивать войну; наилучшим вариантом было бы продолжить уничтожение элитных иракских соединений – республиканской гвардии, на которой тогда держалась и до сих пор держится власть Саддама. Если бы была избрана эта стратегия, возможно, сама иракская армия устранила бы Саддама. Пусть даже его преемник не мог бы служить хорошей рекламой демократии, символический эффект от самого этого шага был бы довольно значительным, а воспользовавшиеся победой союзники могли бы начать процесс возвращения Ирака в региональную политическую систему.

Что касается аргумента об истощении общественной и международной поддержки войны, продлись она еще хоть неделю, то следует вспомнить о том уважении, которое снискал президент Буш, под чьим руководством была одержана победа. Арабские лидеры, особенно в Саудовской Аравии, отметили это немедленно, заявив впоследствии, что предпочли бы идти до конца, вплоть до отстранения Саддама от власти.

Попытка оценить, сколь сильное поражение потерпел Ирак, создала долгосрочную политическую проблему. Резолюция Совета Безопасности ООН № 687 привела к прекращению огня; меры по разоружению, предложенные ею, могли быть осуществлены только под тщательным международным контролем, в то время как поспешный вывод американских войск все более ослаблял уверенность, что угроза агрессии не возникнет вновь. Саддам ухватился за такую возможность и с тех самых пор упорно укреплял свое положение и радикализировал Ирак.

Администрация Клинтона усугубила ситуацию. Когда Саддам остался у власти после войны в Заливе, Соединенные Штаты могли делать выбор лишь из трех альтернатив: 1) примириться с Саддамом, который, как можно было надеяться, получил хороший урок; 2) оставить Саддама «сидеть, где он сидит», обязав его соблюдать резолюцию № 687; 3) сделать его свержение целью государственной политики. Администрация Клинтона выбрала все три позиции одновременно и в результате не реализовала ни одной из них. Уцелев в войне, Саддам усилил страх своих соседей. Он систематически нарушал условия соглашения о прекращении огня, благодаря соблюдению которых война, собственно, и кончилась. В 1996 году он уничтожил институты автономии, учрежденные под эгидой США для территорий, населенных курдами. Сотни курдов были убиты и по крайней мере три тысячи человек, сотрудничавших с Соединенными Штатами, изгнаны. Начиная с ноября 1997 года, Саддам методично саботировал работу инспекционной системы ООН, предназначенной для того, чтобы контролировать иракскую программу создания оружия массового поражения. Администрация Клинтона многократно угрожала применить силу и всякий раз успокаивалась, что позволило Саддаму [в конце концов] ликвидировать инспекционную систему ООН. Когда же, наконец, в декабре 1998 года Соединенные Штаты действительно использовали силу на протяжении четырех ночей, эта операция послужила сомнительным поводом, чтобы и вовсе махнуть рукой на все инспекции.

После того, как институт инспекторов перестал существовать, Саддам принялся за размывание экономических санк-

ций, которые были наложены на Ирак для усиления системы инспектирования и которые должны были оставаться в силе до тех пор, пока не появится уверенность, что все средства массового поражения и все заводы для их производства уничтожены. В декабре 1996 года, через три месяца после того, как Ирак нарушил соглашение о прекращении огня на курдской территории, Соединенные Штаты согласились с поддерживаемой ООН программой, которая разрешила ему продавать нефть на сумму в 2 миллиарда долларов в год, чтобы иметь возможность поставлять в страну продовольствие и медикаменты. Смысл состоял в том, чтобы «изолировать» Саддама, отделив навязываемые ему военные предписания от поддержания условий жизни населения. Предположение, что усиление позиций Саддама внутри страны в конечном счете ослабит его режим, показало, сколь поверхностно были поняты реалии этого региона. С тех пор так называемая программа «нефть в обмен на продовольствие» выросла до 6 миллиардов долларов в год, а теперь вообще не имеет ограничений. В итоге в 2000 году Саддам экспортировал сырой нефти на 16 миллиардов долларов – примерно на ту же сумму, которую Ирак зарабатывал до войны в Заливе. Разумеется, поскольку деньги – товар универсальный, приобретенные таким образом ресурсы могут быть использованы для покупки куда более опасных материалов.

Нерешительный ответ Америки на все эти вызовы объяснялся психологическими последствиями протестных движений времен вьетнамской войны: американцам с тех пор категорически не хочется обращаться к силовым решениям, и они предпочитают настаивать на том, чтобы всякий раз применение силы было подкреплено максимально широкой многосторонней поддержкой. Поэтому в ответ на якобы имевший место иракский заговор с целью покушения на жизнь Джорджа Буша во время его визита в Кувейт в 1993 году Клинтон приказал атаковать несколькими крылатыми ракетами единственное здание, которое, как успокаивал Пентагон, все равно пустовало. В 1996 году, когда Саддам раздавил курдские войска, поддерживаемые Америкой, администрация Клинтона ответила на это крылатыми ракетами, направленными

против радарных установок, расположенных за сотни миль к югу. И, как уже отмечалось, демонстративная бомбежка в течение четырех ночей, не имевшая никаких серьезных последствий, послужила сигналом того, что американцы смирились с крахом инспекционного режима ООН в декабре 1998 года. Кроме того, на протяжении всего этого периода администрация Клинтона была склонна принимать за чистую монету заявления лидеров арабских стран, побуждавшие Америку проявлять сдержанность. Между тем эти заявления были, скорее всего, продиктованы страхом, который правители этого региона испытывали перед Саддамом; они слишком хорошо понимали, чем все может обернуться, и стремились обеспечить себе алиби в тайной надежде, что Соединенные Штаты проигнорируют эти требования.

Тот факт, что Саддаму удалось политически выжить, заставил Соединенные Штаты перейти к политике «двойного сдерживания», направленной как против Ирана, так и против Ирака. Саудовская Аравия, Кувейт и государства Залива недостаточно сильны, чтобы в одиночку противостоять этим государствам, а тем более им обоим. И здесь, по-видимому, можно наблюдать некоторую двойственность американских целей относительно роли Саддама в более отдаленном будущем. Так, в ноябре 1998 года, президент Клинтон, отменив фактически уже начавшуюся ответную атаку, констатировал:

Если мы сумеем сохранить там инспекционную группу ООН в рабочем состоянии и еще раз дадим Саддаму шанс прийти к миру честным образом, через соблюдение резолюций ООН, мы увидим, что можно добиться результата<sup>5</sup>.

Ни один из наших союзников в зоне Залива не верил в возможность достижения «почетного примирения» хотя бы на несколько месяцев на основе соблюдения резолюций ООН. Все были убеждены, что Ирак сделает все возможное, чтобы перевооружиться, как только будут сняты санкции, и что ведущие державы уже предпринимают усилия с целью найти повод для полной отмены этих санкций. Страны региона, ориентированные на Соединенные Штаты, будут в конце концов судить о роли Америки в обеспечении их безопасности

по тому, сумеет ли она или низложить Саддама, или ослабить его до такой степени, когда он уже не сможет представлять собой угрозу – независимо от того, какие публичные заявления они делают.

При том, что Соединенные Штаты являются де факто гарантом нерушимости границ в одном из самых неустойчивых регионов мира, безопасность стран Залива теперь зависит и от того, как мир воспринимает возможности Америки справиться с последствиями продолжающегося правления Саддама и его растущей мощью. Государства Залива одновременно и признают свою зависимость от Соединенных Штатов, и опасаются своего слишком очевидного коллаборационизма, особенно если Америка начинает проявлять нерешительность.

Стратегия Саддама нацелена на достижение трех целей: 1) сфокусировать внимание мира на проблемах Ирака; 2) обнажить скрытые разногласия между постоянными членами Совета Безопасности по вопросу санкций; 3) переместить внимание спорящих сторон с проблем инспектирования на проблему снятия наложенных на него ограничений. Пока он вполне достигает каждой из этих целей. Серьезных попыток восстановить инспекционную систему никто не делает; дебаты на международном уровне большей частью концентрируются вокруг облегчения или снятия санкций – фактически уже несколько стран, в первую очередь Россия, Китай и Франция, открыто возражают против существующего их режима. По-видимому, Ирак стал своеобразным испытательным полигоном для очередной попытки Франции определить европейскую идентичность через отличия от Соединенных Штатов и оппозицию Америке.

После почти десяти лет нерешительности Соединенные Штаты поставили себя в такую ситуацию, когда во многих регионах мира – особенно в Европе – именно Америку, а не Саддама считают препятствием к ослаблению напряженности в зоне Залива. Сторонники Ирака в ООН имеют хорошие шансы добиться необходимого большинства в Совете Безопасности, чтобы и вовсе приостановить санкции. Хотя при таком развороте событий США, без сомнения, использовали бы свое право вето, этот шаг продемонстрировал бы расту-



щую изоляцию Америки и, возможно, заставил бы и другие страны ослабить свою поддержку санкций.

Американские уступки в этом вопросе не принесли бы США преимуществ. Страны, подрывающие санкции, поняли бы, что никто их не накажет за пренебрежение политикой Соединенных Штатов, поддержанной резолюциями ООН. Страны Залива почувствовали бы облегчение от временного прекращения давления со стороны Ирака, но испытали бы тревогу насчет того, сколь твердо будут вести себя Соединенные Штаты, когда придет время очередного кризиса.

Вопрос, касающийся «умных санкций», предложенных в качестве альтернативы, заключается в том, приведут ли они к отречению Саддама от власти или станут разновидностью давления, против которого он на самом деле устоит. Если «умные санкции» будут истолковываться как способ отмены всяких санкций, то встанет вопрос о том, следует ли Соединенным Штатам при отступлении, которое будет выглядеть как разгром, возглавить это шествие, или будет лучше предоставить другим возможность взять ответственность на себя. Если «умные санкции» – дело серьезное, то оно будет зависеть от их сущности и готовности Америки настаивать на их применении.

Подобные соображения можно отнести и на счет часто звучащего предложения, согласно которому проблемы санкций можно было бы обойти путем тайных действий, поддержанных Соединенными Штатами. В принципе я благосклонно отношусь к идее поддержки сопротивления внутри самого Ирака, но, имев возможность наблюдать подобные секретные предприятия изнутри, я бы выдвинул три предостережения: 1) такие тайные операции должны осуществляться профессионалами, а не авантюристами; 2) они должны учитывать интересы соседних стран, в особенности Турции, Саудовской Аравии, Ирана и Иордании, чтобы оградить их от последствий, с которыми они не смогут или не захотят мириться, чего, [в свою очередь,] США не готовы будут принять; 3) Соединенные Штаты должны быть готовы оказать сопротивление вооруженную поддержку, как только оно начнет испытывать трудности, иначе дело снова закончится катастрофой

типа Залива Свиней [в 1961 году] и Северного Ирака в 1975 и 1996 годах, когда большинство тех, кого поддерживали [американцы], были уничтожены или изгнаны<sup>6</sup>. Если эти условия невозможно соблюсти, призывы к крупной тайной операции могут завести в опасную западню.

Даже европейские союзники Америки, подрывающие режим санкций, не могут пожелать, чтобы Ирак получил возможность превратить ОПЕК в оружие, направленное против индустриально развитых демократических государств, чего он может добиться, постепенно подрывая позиции умеренных правительств стран региона. Более гибкая американская политика в отношении Ирака может четко оформиться и осуществиться только после ухода Саддама – пусть даже и по независящим от его желания причинам.

Осенью 2000 года произошло зловещее событие: тогда Саддам попытался со все возрастающей энергией манипулировать рынком легкой нефти, периодически сокращая объем нефтяного потока, разрешенного в рамках режима санкций. Эта попытка должна быть истолкована весьма однозначно: перед нами не проблема [балансирования] спроса и предложения на рынке энергоносителей, а вызов, брошенный национальной безопасности. Конечно, очень важно, чтобы у части индустриально развитых стран существовала четкая общая политика в отношении энергоресурсов, но это не означает пресмыкания перед Ираком.

Давно пора обратиться и к вопросу о том, каким нам хотелось бы видеть Ирак после устранения Саддама. Ирак не должен быть ни слишком сильным, чтобы служить противовесом при расстановке сил в регионе, ни слишком слабым, чтобы быть в состоянии отстаивать свою независимость от алчных соседей, таких, как Иран. Одной из причин возникновения в 1991 году кризиса в Заливе была ошибка западных стран, в период ирано-иракской войны не предусмотревших возможности того, что следующим агрессором способен оказаться Ирак. По иронии судьбы может случиться, что узость кругозора в очередной раз даст противоположный результат: Ирак станет таким слабым, что его соседи, особенно Иран, могут кинуться в его сторону, чтобы заполнить образовавшийся-

ся вакуум. Между тем сбалансированный подход к Ираку неосуществим, пока у власти находится Саддам; так что речь идет лишь о том времени, когда он покинет свой пост.

Для сохранения американского доминирования в регионе Залива необходимы целенаправленные действия, а не [эпизодические] взбучки, характерные для 90-х годов. Парадоксальным образом, это важно и для отношений Америки с Ираном, самой большой и могущественной страной региона. Соединенные Штаты не смогут сделать фундаменталистский Иран более умеренным, если не справятся с расшатанным Ираком. Если тегеранские лидеры будут заглядывать через границу и видеть, как легко и эффективно можно игнорировать Соединенные Штаты, то что сможет заставить религиозных лидеров повести свою страну умеренным курсом?

## Иран

На свете мало государств, с которыми у Соединенных Штатов меньше причин для ссоры и больше обоюдных интересов, чем с Ираном. Хотя в 70-е годы иранский шах был символом дружбы между двумя странами, интересы эти не зависели только от одной личности. Они отражали политические и стратегические реалии, которые сохраняются и по сей день. У Соединенных Штатов нет никаких мыслимых причин стремиться к доминированию в Иране, чего опасаются находящиеся сегодня у власти аятоллы. Во время «холодной войны» в американских интересах было уберечь независимость Ирана от угрозы со стороны Советского Союза, с давних пор выступавшего источником давления на Иран. В XIX веке только благодаря британской интервенции, которую объясняли необходимостью защиты Индии и морских путей к ней, удалось предотвратить включение значительной части иранских территорий в состав Российской империи примерно по тому же сценарию, какой был использован в соседних государствах Центральной Азии, завоеванных русскими царями. В 1946 году, если бы не вмешательство Америки, северозападная провинция Азербайджан была бы захвачена Советским Союзом в качестве первого шага к расчленению страны. На протяже-

нии всего периода «холодной войны» Иран помогал сопротивляться советскому давлению на Афганистан и проникновению Советского Союза на Ближний Восток.

Американские интересы в Иране развивались на фоне собственной борьбы Ирана за независимость. Многие творцы американской политики той эпохи, включая и меня самого, испытывали к шаху чувство глубокой благодарности за его поддержку Соединенных Штатов во время разнообразных кризисов времен «холодной войны». Но главным нашим мотивом были не столько чувства, сколько правильная оценка всей совокупности факторов: географического положения Ирана, его ресурсов и талантливости его народа.

Для вражды между Соединенными Штатами и Ираном нет никаких геополитических оснований. Между тем Иран продолжает находить причины, почему Америку следует держать на расстоянии. При нескольких администрациях Соединенные Штаты ясно давали понять, что они готовы пойти на нормализацию межгосударственных отношений. Ирану суждено играть жизненно важную, а при некоторых обстоятельствах и решающую роль в регионе Залива и в исламском мире [в целом]. Любому благоразумному американскому правительству не нужно доказывать необходимость улучшения отношений с Ираном.

Главное препятствие такому улучшению – правительство в Тегеране. Со времени свержения шаха в 1979 году режим, возглавляемый аятоллами, провел целый ряд акций, нарушающих общепризнанные принципы международных отношений, причем многие из этих акций были прямо направлены против Соединенных Штатов. С 1979 по 1981 год этот режим в течение четырнадцати месяцев держал в заложниках пятьдесят американских дипломатов. На протяжении всех 80-х годов организации, финансируемые и поддерживаемые Тегераном, были ответственны за похищение в Бейруте американцев и граждан других западных стран. Тегеранский режим был основной силой, стоящей за группировками, которые убили несколько сот американских солдат в Бейруте. Он тесно связан с лагерями в Судане, где тренируются террористы, и финансирует их. Существуют доказательства причастности спон-

сируемых Ираном группировок к обстрелу американских казарм в Эль Хобаре в Саудовской Аравии в 1996 году, когда погибли девятнадцать американских граждан. Во Франции иранскими агентами был убит высокопоставленный иранец, живший там в изгнании; позже эти агенты были освобождены из заключения и обменены на французского заложника, которого захватили в Бейруте. Иранские аятоллы вынесли писателю Салману Рушди смертный приговор, который так и не был отменен, хотя правительство в Тегеране «дистанцировалось» от этого приговора; неясно, правда, что предполагалось этим сказать.

Кроме всех этих единичных актов, Иран делает все возможное, чтобы помешать дипломатическим усилиям на Ближнем Востоке. Тегеран опекает организацию «Хезболла», которая продолжает военным путем сопротивляться процессу мирного урегулирования с Израилем. Иран оказывает серьезную финансовую поддержку организации «Хамас» и палестинской группировке «Исламский джихад», регулярно берущим на себя ответственность за террористические акты против мирного израильского населения.

В настоящее время иранский режим производит ракеты дальнего радиуса действия, способные наносить удары по целям на всем Ближнем Востоке и большей части Центральной Европы. Он тайно совершенствует свой ядерный потенциал с помощью западных технологий двойного назначения и при некоторой поддержке России, хотя последняя и подписала договор о нераспространении ядерного оружия (Китай, по всей видимости, прекратил ранее оказывавшуюся помощь).

Ключевой для американских политиков вопрос состоит в том, проистекают ли все эти акции из самой природы тегеранского режима или все же возможны отношения, основанные на взаимном отказе от вражды. Мнения США и их европейских союзников по этому вопросу расходятся, что служит испытанием [прочности] атлантических отношений.

В настоящее время спор идет о том, следует ли за нарушение санкций подвергать санкциям, утвержденным Конгрессом США, европейские компании, а также американские компании, обосновавшиеся в Европе. На страницах этой книги я

уже выражал свою озабоченность тем, что подобными санкциями нередко злоупотребляют. Экстерриториальное их применение, особенно против собственных союзников, нелегко оправдать, и это требует дополнительного рассмотрения. Однако главный вопрос состоит не в правовых обоснованиях американской стратегии, а в том, помогут ли улучшению отношений с Ираном односторонние уступки, осуществленные без всякого требования о взаимности. И не может ли движение в сторону Тегерана стать *препятствием* сближению, которое само по себе обсуждению не подлежит? Поможет или повредит продолжение политики односторонних уступок улучшению отношений [между Вашингтоном и Тегераном] перед лицом жесткой иранской политики?

В основе расхождений лежат настойчивые требования европейских союзников вступить в так называемый «критический диалог» с Ираном. Европейцы утверждают, что такой диалог желателен, чтобы оценить перспективы сдерживания иранской политики, и что он обязательно должен включать в себя критику нарушения в Иране прав человека и других злодеяний; короче говоря, такой диалог уже самим своим существованием будет вносить вклад в уменьшение напряженности (не говоря уже о заключении выгодных сделок в нефтегазовом секторе).

Однако и по сей день продуктивного диалога с Европой почти не было и нет – ни критического, ни какого бы то ни было другого, хотя намек иранского президента Мохаммада Хатами на возможность «диалога цивилизаций» мог в свое время послужить первым шагом в этом направлении. Никакого ответа не последовало и на предложение администрации Клинтона начать официальный межгосударственный диалог. Последнее неприемлемо для иранского режима, который, судя по всему, неспособен пойти на сближение с Соединенными Штатами и на который не произвели впечатления формальные и жалкие извинения за прошлое поведение американцев.

По самой своей сути предположение о том, что односторонние жесты серьезно снизят враждебность Ирана, представляет собой пример применения известной в психиатрии

«политкорректной» теории, согласно которой совершивший преступление рассматривается как жертва, якобы пострадавшая от сил, находящихся вне его власти. Но если попробовать применить эту теорию к иранским проступкам, для этого не окажется ни малейших оснований. Односторонние уступки любого масштаба скорее увеличат непримиримость, нежели умерят ее. В конце концов, зачем нужны какие-то изменения, если мишени, на которые нацелена насквозь идеологизированная политика, так униженно стремятся приспособиться к ней?

В то время как нельзя сомневаться, что, несмотря на значительное противодействие, Хатами ищет возможности сделать внутреннюю политику более умеренной, неочевидно, что эта умеренность распространяется и на международную арену, или что Хатами разрешат изменить курс, даже если он и захочет сделать это. Столь же вероятно, что он попытается приобрести возможность маневра внутри страны ценой демонстрации идеологической бдительности в международных делах. Фактически Хатами публично выразил поддержку исламистских палестинских террористических группировок в Дамаске и Бейруте.

Дискуссия должна выйти за пределы теоретических спекуляций. Если улучшению отношений с иранским исламистским режимом суждено состояться, то естественно было бы связать это с отказом от экспорта революции с помощью силы и низвержения законных правительств, с обузданием террора и прекращением вмешательства в миротворческий процесс на Ближнем Востоке. Одновременно необходимо добиться прогресса в вопросе, касающемся разработки Ираном ракетного оружия и его ядерной программы.

Если бы у Ирана существовало серьезное намерение двигаться в сторону улучшения отношений, можно было бы продумать ряд взаимных параллельных шагов, при условии, что его правители готовы поддерживать нормальные взаимоотношения [с США]. Было бы нетрудно выстроить механизм перехода [к нормализации]. Новая американская администрация могла бы назначить доверенного делегата – или «неофициального» представителя – для того, чтобы изучить, – внача-

ле никак не афишируя, – существует ли возможность договориться о ряде взаимных мер, способных привести к постепенному улучшению отношений. После такого предварительного диалога Соединенные Штаты могли бы даже согласиться на то, чтобы первыми сделать несколько символических шагов, с условием, если за ними в свое время последуют ответные шаги Ирана, четко увязанные с этими подвижками.

Если наши союзники решат, что Соединенные Штаты недостаточно изучили все дипломатические возможности, Америка должна быть готова к серьезным совместным дипломатическим усилиям. И, по крайней мере теоретически, в данном вопросе должна существовать общность интересов. Европейские страны будут первыми жертвами распространяющегося исламского фундаментализма и мишенью для ракет среднего радиуса действия. В качестве ядерной державы Иран в конечном счете окажется куда более опасным для Европы (и для России), чем для Соединенных Штатов. И если полыхнет в Заливе, европейские страны, в их желании избежать экономической катастрофы, первыми попросят Америку о доступе к ее энергетическим ресурсам.

Внешняя политика всегда сводится к необходимости сделать выбор. Эффективная западная политика, направленная против терроризма и распространения ядерного оружия, требует жертв ради более существенных долгосрочных целей. Случается, что коммерческие интересы должны отступить на второй план, освободив место для более важных интересов безопасности. Политическое руководство США готово осуществить такую сделку с Ираном. В то же время, если какой бы то ни было альянс превращается в улицу с односторонним движением, он не найдет поддержки в общественном мнении.

Основные усилия должны быть направлены на достижение трансатлантического консенсуса по вопросу о разумном дипломатическом давлении и согласованных дипломатических инициативах по отношению к Ирану. Только твердая, последовательная и примирительная политика может приблизить тот день, когда Иран будет готов предпринять конкретные политические действия, которые явят собой единственно надежную основу для долгосрочного сотрудничества.



## Куда идет Африка?

Африка терзает совесть Америки. Значительная часть населения Соединенных Штатов ведет оттуда свое происхождение. Предки многих американцев были привезены на эти берега при обстоятельствах, которые черным пятном остаются на истории страны, и их потомки были вынуждены жить здесь как до, так и после отмены рабства в условиях, которыми не может гордиться ни один американец. Соединенным Штатам, если они действительно хотят выглядеть достойно, не следует усугублять положение, обвиняя во всех нынешних проблемах Африки самих африканцев, ибо проблемы африканского континента представляют собой вызов всему миру, который надеется установить новый глобальный порядок.

Бедность всепроникающа. В Африке самый низкий в мире экономический рост, и она далеко отстает в модернизации. Гражданские межэтнические войны рвут на части огромные регионы. Пышным цветом расцветает коррупция. В возникающем из-за этого хаосе некоторые страны стали раем для террористических группировок, отмывания денег и преступных объединений. Эпидемии в Африке уничтожают больше населения, чем где бы то ни было еще; 70 процентов взрослых и 80 процентов детей из числа больных СПИДом во всем мире живут в Африке. Невозможно говорить о мире, где все взаимозависимо, о мире, основанном на безопасности и справедливости, и в то же время оставлять без внимания проблемы африканского континента.

Традиционно здесь были сосредоточены важные американские интересы в области безопасности. [Но] с окончанием «холодной войны» вне Африки не осталось стран, которые были бы к ней враждебно настроены и стремились бы в ней доминировать, равно как и нет ни одной африканской страны, располагающей достаточными военными или экономическими возможностями, чтобы доминировать [на континенте] самой. Стандартный аргумент времен «холодной войны» – что африканские ресурсы не должны попасть в руки противника – не применим в обозримом будущем. Поскольку же от-

сутствует стратегический противник, угрожающий континенту извне, и нет недружественной африканской страны, стремящейся к гегемонии, не возникает и стратегического обоснования для разработки новой африканской политики. Более того, американские инвестиции здесь гораздо меньше, чем на других континентах, а торговые связи также минимальны.

В то же время отсутствие геополитических интересов открывает возможности, соответствующие именно нашему времени. Если выражение «мировое сообщество» имеет хоть какой-либо смысл, оно должно найти свое применение и к Африке. История накладывает на Америку обязанность сыграть ведущую роль в организации и поддержании соответствующих многосторонних усилий.

Самой насущной задачей является облегчение страданий Африки и борьба с эпидемиями. В долгосрочной перспективе необходимо уменьшить опасность военных конфликтов на континенте, помочь реформировать политическую систему и на этой основе ввести Африку в глобализированный мир. Однако такие действия предполагают глубокое знание африканских реалий.

### Общая ситуация в Африке

Я счел полезным обрисовать в этой книге эволюцию различных континентов по аналогии с теми или иными эпохами европейской истории. Однако к той части Африки, что расположена к югу от Сахары, этот подход неприменим, поскольку данный регион уникален. Его история богата, разнообразна и трагична, но существующие африканские государства фактически не имеют исторических корней. За исключением разве что Южно-Африканской Республики, их современные границы и национальный состав ведут свое происхождение из одного источника: распада колониальных империй. Ни на одном другом континенте национальные границы не зависели столь непосредственно от особенностей разграничения сфер контроля империалистических держав.

Разумеется, в Азии постколониальные страны тоже появились в колониальных границах; в своих нынешних рубе-

жах Индия никогда [на протяжении своей долгой истории] не управлялась как некое единое целое, а голландское колониальное управление Индонезией исторически послужило главным объединяющим принципом. Но в Азии колониализм имел тенденцию к консолидации: Индия, Индонезия и Малайзия сегодня крупнее, чем они были до эпохи колониализма. Напротив, постколониальные страны в Африке обнаруживают тенденцию к фрагментации.

В Африке границы не только обозначают демаркационную линию *между* сферами влияния европейских держав, как это имеет место в Азии; они, кроме того, отражают административные подразделения *внутри* каждой колониальной области. В Восточной и Западной Африке Великобритания и Франция управляли колониями с длинной береговой линией; поэтому было продуктивно поделить эти колонии на множество административных единиц так, чтобы каждая из них имела выход к морю. Впоследствии каждая такая единица превратилась в самостоятельное государство. С другой стороны, в Центральной Африке крошечная Бельгия владела регионом почти таких же размеров, как Великобритания и Франция, однако не контролировала сколько-нибудь значительной береговой линии. Обладавшая небольшим выходом к морю в устье реки Конго, эта обширная территория управлялась Бельгией как единое целое, которое позже стало независимым государством со взрывоопасным многонациональным населением.

Особенно важно то, что административные границы в каждой колонии были проведены без учета этнической или племенной идентичности; более того, колониальные власти нередко даже считали полезным разделять этнические или племенные группы, чтобы затруднить возникновение сплоченной оппозиции колониальному владычеству.

За исключением ЮАР, африканские страны, расположенные к югу от Сахары, сталкиваются с внутренними проблемами, которые в своей совокупности не имеют аналогов в мире. В большинстве независимых стран вначале появлялась социальная общность или нация, а затем возникало государство; в африканских же странах государство предшествует нации и

должно насильно формировать единое национальное самосознание у множества племен, этнических групп и, во многих случаях, носителей разных религий.

Западные демократические принципы привились в Африке в самой незначительной мере, и иного не могло и быть. Западная демократия основывается на различных вариантах правления большинства, а это предполагает, что большинство – явление неустойчивое, и сегодняшнее меньшинство имеет возможность в свое время стать большинством. Но когда деление идет по племенным, этническим или религиозным линиям, от таких расчетов приходится отказаться. Группа, обреченная на постоянный статус меньшинства, не сочтет такое политическое решение справедливым. Тем более это верно в случае, когда меньшинство управляет большинством, как это имеет место в Руанде и ряде других африканских государств.

При таких обстоятельствах не могут эффективно функционировать ни европейская парламентская система, ни федеративная система Соединенных Штатов. Ибо если бы африканская федеративная система была основана на этнической, племенной или религиозной идентичности, над страной постоянно висела бы угроза развала; а если каждый субъект федерации станет имитировать этнический, племенной или религиозный состав страны, это приведет к повторению в каждом регионе тех же конфликтов, какие существуют и в государстве в целом. В таких условиях политический процесс сводится к борьбе не за чередование властей, а за доминирование, причем достигается это – если вообще достигается – посредством переворотов и этнических конфликтов, а не конституционным путем.

Парламентское правление тоже не решает проблему. Идею лояльной оппозиции – самую суть современной парламентской демократии – трудно реализовать в случае, когда оппозиция рассматривается как угроза национальному единству, а принадлежность к ней приравнивается чуть ли не к государственной измене.

По этой причине африканские страны столь склонны к гражданским войнам; а если одно и то же племя или один и тот же народ живет по обе стороны национальной границы,

как это имеет место в исключительно большом числе случаев, гражданские войны выливаются в конфликты между государствами. Именно по такому сценарию [развивались события в Заире]: то, что началось как гражданская война, поощрявшаяся западными странами во имя демократии, привело к деградации центральной власти. Именуемая теперь Конго, страна превратилась в арену борьбы других африканских государств – Анголы, Зимбабве, Руанды и Уганды. Зимбабве воюет ради простого грабежа, в то время как для Анголы, Руанды и, в определенной степени, Уганды эта борьба обусловлена стремлением к стабильности в своих странах, поскольку участвующие в войне этнические группы проживают по разные стороны границы.

Повсюду в мире этнические войны ведутся с исключительной жестокостью; в Африке они граничат с геноцидом – например, в Руанде, Сьерра-Леоне и Судане. Гражданская война в Анголе длилась 38 лет, в Судане – почти столько же. Для вовлеченных в конфликт сторон проблема состоит не в расхождениях по поводу правительственных программ, а в выживании этнических, племенных или религиозных кланов или, самое малое, в том, чтобы избежать статуса постоянно дискриминируемых или изначально преследуемых групп.

Конституции, которые, по определению, утверждают верховенство закона над правительственными установлениями, очень мало значат там, где само понятие независимой судебной системы отсутствует не только на деле, но даже в чьем-либо воображении. Там, где нет [основ] правового сознания, личная власть в самой грубой форме сама становится неким видом права. Вот почему значительное число африканских государств, которым когда-то рукоплескали за их прогрессивные институты – например, Кения, – опустились до жестоких форм деспотической личной власти.

Важным исключением является Южно-Африканская Республика, несмотря на то обстоятельство (а возможно – именно в силу такового), что ее история даже более трагична, чем история большинства других государств. В XVII веке, когда на южную оконечность Африки прибыли голландские переселенцы, они принесли с собой жесткий фундаменталистский

кальвинизм, отгородившийся от всех интеллектуальных нововведений, которые набирали силу в Европе. Буры, или африканеры, как стали называть себя эти люди, образовали новую нацию, уникальную в истории европейского колониализма. На них не повлияли ни рационализм эпохи Просвещения, ни демократические заповеди Французской революции.

Национальные чувства буров были настолько глубокими, что когда во время войны с Наполеоном Великобритания аннексировала Капскую колонию, африканеры снялись с места и переехали почти на тысячу миль к северу, не в качестве отдельных переселенцев, а как единый народ, со своими правительственными структурами, церквями и школами. В этом своем новом доме африканеры впервые столкнулись с большими группами черного населения, к которому они относились со снисходительным чувством религиозного и расового превосходства.

Изоляция африканеров длилась недолго. Открытие золотых месторождений манило англичан в новое государство, что привело к англо-бурской войне, в которой крошечная Бурская республика сражалась с находившейся в расцвете Британской империей, и почти довела войну до почетного мира. Эта война покончила с сепаратизмом африканеров, но не смогла преодолеть их духовной самобытности.

К 1948 году демографические показатели белого населения, которое только и имело право голоса, оказались выше показателей всех остальных этнических групп. Сегрегация в американском смысле этого слова существовала [на юге Африки] во все времена, но теперь численно доминирующие буры принялись воплощать ее в жизнь в полном объеме. Были приняты строгие законы, запрещающие смешанные браки и регулирующие районы проживания, а также права цветного населения на труд и даже передвижение. С политической точки зрения система апартеида была исключительно неразумным и аморальным актом, поскольку обязывала белых граждан подавлять рост численности представителей других рас посредством грубой силы, что столь же несовместимо с нравственностью, как и с процессами индустриализации и модернизации.

К концу столетия, как по волшебству, все эти препятствия были преодолены с помощью двух выдающихся политических деятелей, Нельсона Манделы и Федерика де Клерка. Жизненный путь Нельсона Манделы воплощает собой отвагу, усиленную духовной глубиной. Еще в 1964 году в речи, в которой он защищал себя от обвинения в государственной измене, Мандела подтвердил свою приверженность многорасовому обществу:

Предоставление гражданских прав всему [населению] не приведет к расовому доминированию. Политическое разделение на основании цвета кожи носит абсолютно искусственный характер, и когда оно исчезнет, исчезнет и доминирование одной цветной группы над другой. Африканский Национальный конгресс в течение полувека боролся с расизмом; если он победит, он не изменит этой политике<sup>7</sup>.

Мандела сдержал слово. Три десятилетия тюремного заключения не оставили на нем видимых следов горечи – или, во всяком случае, таковых оказалось меньше, чем у некоторых его коллег, которые провели те же годы в изгнании.

Подобно кончине советского коммунизма, конец апартеида наступил со скоростью, которую невозможно было себе представить даже за десятилетие до этого, и при этом оказался практически ненасильственным. Философский идеализм и способность к практическому предвидению спаяли воедино заключенного революционера и его тюремщика. К 1990 году де Клерк, начинавший свою карьеру как сторонник апартеида, имел возможность назвать в качестве цели африканеров то, что еще вчера звучало противозаконно:

[Наша] цель – совершенно новое и строго конституционное руководство, при котором каждый житель будет пользоваться равными правами, равными возможностями и испытывать одинаковое к себе отношение во всех сферах деятельности – конституционной, общественной и экономической<sup>8</sup>.

Преодолевая стоявшие перед страной проблемы, ЮАР пользовалась уникальными преимуществами. Легитимность государства, несмотря на апартеид, была очень прочной; этнические группы приобрели значительный опыт взаимного

общения. ЮАР обладала обширными ресурсами, хорошо развитой инфраструктурой, значительной производственной базой и более высоким уровнем образования, чем любой из ее соседей, – и при этом новое правительство обязалось еще и быстро повысить достигнутый уровень. Сама многочисленность этнических группировок служила определенной гарантией от гражданских конфликтов; когда же ящик Пандоры открывается, последствия становятся абсолютно непредсказуемыми – как это и произошло во многих странах, соседствующих с Южной Африкой.

Тем не менее, перед ЮАР и сегодня стоят острые проблемы. Закон и порядок не настолько прочны, чтобы привлечь стабильный поток инвестиций; отношения между правительством и зулусским меньшинством хрупки и неустойчивы, хотя они и улучшились к моменту написания этих строк. Белое меньшинство чувствует недостаточную защищенность от актов насилия. Свирепствует СПИД. Согласно подсчетам Всемирной организации здравоохранения, к 2010 году эта эпидемия сократит валовой внутренний продукт страны на 17 процентов по сравнению с тем, каким бы он был в условиях ее отсутствия.

### К африканской политике

Парадокс Африки состоит в том, что ее проблемы огромны, а идеи, на которых могла бы строиться политика их решения, эфемерны. С развалом Советского Союза потеряла значение политика, традиционные методы которой заимствованы из времен «холодной войны». Более не существует всеобъемлющей угрозы извне. По причине небольших размеров государств, расположенных к югу от Сахары, ни одно из них не может угрожать соседям. Ни одна страна, за исключением Нигерии или ЮАР, не в состоянии играть существенную роль за пределами непосредственно прилегающего к ней региона.

Распространение демократии, каким бы важным оно ни было, не может служить делу объединения. В Африке не существует прочно установившихся демократических госу-



дарств американского типа – за исключением ЮАР и, возможно, Нигерии, – вокруг которых можно было бы строить африканский демократический консенсус.

Во время двух своих поездок на африканский континент президент Клинтон неоднократно повторял принимавшим его лидерам, что Соединенные Штаты, будучи слишком заняты «холодной войной», несут ответственность за господство однопартийных систем во многих частях Африки. Однако трудно вспомнить какое-либо африканское государство, за исключением разве что Конго, где Соединенные Штаты играли бы доминирующую роль в образовании постколониального правительства. Почти во всех случаях те, кто возглавлял освободительное движение, становились руководителями своих стран после обретения ими независимости. Почти неизбежно эти лидеры создавали однопартийные правительства или какие-то их варианты – вновь за исключением ЮАР.

Безусловно, между отдельными режимами существует значительная разница. И Соединенные Штаты должны делать все от них зависящее, чтобы содействовать эволюции африканских стран в сторону демократии. США могут – и должны – резко критиковать правительства, вызывающим образом нарушающие права человека. Но это все, что Америка может сделать, чтобы повлиять на политическую ситуацию внутри [той или иной] страны.

Вот почему существует мнение, что применение принципа военного вмешательства в гуманитарных целях, [подобное] осуществленному на Балканах, в Африке будет иметь более опасные последствия – не говоря уж о проблемах, которые вызвала реализация этого принципа в бывшей Югославии (на этом я остановлюсь в седьмой главе). Если бы США попытались погасить внутренние кризисы от Судана до Конго с помощью тех мер, что были применены на Балканах, за кровавым конфликтом последовал бы долгий период контроля извне. Наступление нового этапа колониализма стало бы только вопросом времени. Иллюстрацией может служить фиаско, которое в 1993 году потерпела операция в Сомали. Вмешательство там началось с гуманной попытки распределить продукты питания, но быстро переросло в необходи-

мость «создания государственных институтов», что вынудило Соединенные Штаты занять позицию одной из соперничающих в гражданской войне сторон – роль, которую американцы не готовы были исполнять.

В конечном счете гражданские войны разжигаются ради возможности доминировать. По мере того, как размываются политические права, образуется вакуум, который должен быть заполнен новой властью. Когда США решаются на военное вмешательство в гуманитарных целях, на сцену выходят прессы и прочие наблюдатели, которые уверены, что обнаружат обстоятельства, глубоко оскорбляющие чувства Запада, и потребуют принятия целого ряда мер по улучшению ситуации – от искоренения коррупции до установления правовой системы, что в контексте западной [системы ценностей] вполне оправданно. Однако ничего этого нельзя осуществить без еще большего вмешательства и более глубокого втягивания США в [местные] политические процессы. И рано или поздно, независимо от того, сколь благими были первоначальные намерения, такое поведение начнет раздражать чувства африканцев, что, в свою очередь, будет негативно сказываться как на американском общественном мнении, так и на поддержке всей операции другими африканскими странами. Ничто не может в большей степени способствовать прекращению американской помощи Африке, чем военное участие США в ее гражданских войнах.

Могут, [однако,] иметь место случаи геноцида, когда бездействие вступает в противоречие с историческим самовосприятием Америки, убежденной, что ее моральные и гуманистические принципы применимы повсюду в мире – в особенности, если нарушения имеют место в странах, где ситуацию можно быстро взять под контроль. В таких случаях (а к ним относятся кровавые бои в Руанде и Сьерра-Леоне) ограниченное военное вмешательство может считаться исполнением долга. И там, и там конец геноциду можно было положить с помощью сравнительно небольшого военного контингента. Интернациональная акция с ограниченным участием США, в первую очередь в материально-техническом ее обеспечении, была бы уместна при условии предварительной до-

говоренности, что как только порядок будет восстановлен, место международных сил займут силы африканские.

Контуры нового подхода к Африке определяются отсутствием [на континенте] острых угроз безопасности [США]. Это единственный континент, где подлинно глобальные политические, экономические и социальные программы сливаются с практическими и моральными соображениями. Его следовало бы превратить в испытательный полигон, на котором проверялись бы возможности сотрудничества ООН, неправительственных организаций и других международных учреждений, а также частного сектора в области достижения целей, важных для всего мира. Мы должны в срочном порядке выдвинуть общую программу, подлежащую реализации Соединенными Штатами и другими индустриально развитыми странами, в которой содержался бы более творческий подход к содействию промышленному развитию и техническому прогрессу [африканских государств].

Программа развития Африки под эгидой ООН или Мирового банка должна принимать во внимание тот факт, что выделяемые на эти цели фонды будут строго ограниченными. Такая программа могла бы содействовать преодолению наследия, оставленного большим числом африканских правительств, которые были либо коррумпированы, либо основывали экономическую политику на устаревших социалистических идеях 70-х годов. В то же время те немногие страны, что обнаружили желание использовать уроки, полученные в Лондонской школе экономики (такие, как Мозамбик, Гана и Сенегал), приступив к мобилизации внутреннего капитала и к поиску путей привлечения иностранных инвестиций, делают значительные успехи. Программа развития Африки должна предложить и другим странам стимулы к разработке разумной фискальной политики, к созданию коммерческих правовых кодексов и независимой юридической системы.

Для стран, идущих по такому пути, подобными стимулами могут, в частности, стать пониженные торговые барьеры для их сельскохозяйственной продукции и списание прошлых долгов. По мере того как эта программа будет набирать обороты, следует рассмотреть возможности создания зоны сво-

бодной торговли для африканских стран, которые положили в основу своего развития принципы рыночной экономики. Некоторые из таких мер будут болезненны для стран-спонсоров, но в то же время они послужили бы проверкой серьезности их намерений.

Урегулирование проблем африканской безопасности – речь здесь идет, в первую очередь, о гражданских войнах и этнических конфликтах – следует предоставить, в основном, самим африканским государствам, причем ЮАР и Нигерия могли бы играть в этом процессе ведущую роль. Индустриально развитые страны могли бы оказать посильную помощь, поддерживая создание африканскими государствами вооруженных сил для международных [миротворческих] акций. Там, где американские и европейские советники могли бы содействовать организации таких вооруженных сил, можно было бы обустроить тренировочный центр африканской миротворческой миссии.

Наконец, давно пора разработать меры по международному эпидемическому контролю. Следует существенно расширить глобальную программу борьбы со СПИДом, которая должна предусматривать создание клиник в стратегически важных районах каждой из стран-участниц, способных играть роль центров по обучению профилактике СПИДа и распределению лекарств. Фармацевтические компании должны включиться в эту работу и поставлять требуемые медикаменты по минимальным ценам – при условии, что им будет гарантирована патентная безопасность и обеспечена защита от перепродажи лекарственных средств в другие страны. Следует увеличить международный добровольческий корпус врачей, медсестер и другого специализированного персонала. Если все это будет обеспечено в достаточном объеме – а именно так и должно произойти, – такие действия, предпринимаемые в масштабах всего африканского континента, сделают необходимым создание соответствующих инфраструктур и таким образом послужат не только гуманитарным и социальным нуждам, но и экономическим целям.

Африканский континент – это трагедия, но в то же время и вызов. Крайнее разнообразие африканской реальности

сдерживает возможность скоординированной помощи; тем не менее масштабы кризиса требуют именно такой реакции. Здесь проходят проверку на прочность идеалы американского народа, его приверженность вильсоновским принципам и чувству простой порядочности, равно как и его творческий практицизм. Понимание американцами самой природы африканских проблем должно основываться на реализме. Однако и американскому народу, и мировому сообществу необходимо осознать свою моральную ответственность за происходящее. В противном случае африканская трагедия превратится в гноящуюся рану нашей эпохи.

## Политика глобализации

Впервые в истории [на планете] возникла единая всемирная экономическая система. Рынки всех континентов непрерывно взаимодействуют друг с другом. Средства коммуникации позволяют капиталу немедленно реагировать на новые возможности или снижение ожиданий. Изохронные кредитные инструменты обеспечивают беспрецедентную ликвидность капитала. Глобализация содействует стремительному росту богатства и ускорению технологического прогресса, невообразимым в любую из предшествующих эпох. И, основывая прогресс на взаимозависимости, она подрывает роль национального государства как единственного фактора, определяющего благосостояние общества, – хотя для Соединенных Штатов это справедливо в гораздо меньшей мере, чем для многих других регионов.

Главным фактором глобализации являются Соединенные Штаты; они же больше других выиграли от сил, выпущенных ими на волю. На протяжении последнего десятилетия XX века американская производительность стала движителем мирового экономического роста; при участии американского капитала возникло множество поражающих воображение новых технологий, которые он же широко распространил по всему миру; американская предприимчивость сформировала широкие рынки и породила стандарты личного потребления, которые в предшествующие века были доступны только самым богатым людям. Когда-нибудь о последнем десятилетии XX века будут вспоминать как о «добром старом времени», когда американская экономика развивалась столь успешно,

что, казалось, большего нельзя было и желать. И тем не менее, как считает председатель Федеральной резервной системы Алэн Гринспен, Соединенные Штаты, возможно, находятся только лишь на пороге технологической и экономической революции<sup>1</sup>.

Столь масштабный успех неизбежно порождает желание его повторить, и американская модель управления экономикой была принята за образец в большинстве регионов мира. Было бы приятно думать, что распространение дерегулирования и приватизации или устранение торговых барьеров проистекли из красноречия американских экономистов или призывов Министерства финансов Соединенных Штатов и Международного валютного фонда. На самом же деле большая часть мира убедилась в незаменимости американских рынков капитала и в потенциально неограниченном росте американской экономики.

Свободный рынок восторжествовал почти повсюду, а интернет связывает воедино различные части глобальной экономики в режиме реального времени. Везде приветствуются иностранные инвестиции. В большинстве регионов – и во всех преуспевающих – правительства ограничивают свои полномочия, направляя их на облегчение деятельности рынка, а не на его регулирование. Экономический рост и создание новых рабочих мест в беспрецедентной мере отдаются на откуп свободному предпринимательству и свободной торговле.

Отсутствие реальных альтернатив усиливает тяготение к американской модели. Из-за повсеместного разочарования коррупцией и бюрократией, средства, направляемые [из централизованных источников] на программы помощи и развития, стали гораздо менее масштабными. Поскольку экономический рост в развивающихся странах в значительной степени зависит от доступа к частному капиталу и поскольку последний настаивает на предсказуемости правовой системы и достойном вознаграждении за разумный риск, любая страна, стремящаяся стать конкурентоспособной, вынуждена включиться в процесс глобализации как в политическом, так и в экономическом аспектах.

Разумеется, даже в Соединенных Штатах глобализация не пощадила часть населения и отдельные социальные группы. Рабочие места ликвидируются в ряде секторов экономики, пусть даже они создаются в других. И тем не менее протекционистский довод о том, что глобализация неизбежно порождает безработицу, опровергается, по крайней мере в США, наличием полной занятости и ростом заработной платы. Недоумение всего мира, наблюдающего за растущим протекционизмом в политике индустриально развитых стран хорошо выразил бывший главный экономист Мирового банка Джозеф Стиглиц:

Как должны развивающиеся страны понимать всю эту риторику в защиту либерализации, если богатые страны, с их полной занятостью и прочными [социальными] гарантиями, утверждают, что им необходимы защитные меры, чтобы помочь собственным гражданам, страдающим от глобализации?<sup>2</sup>

В таких условиях иронией судьбы стало бы превращение одного из наиболее примечательных достижений нового тысячелетия в фактор риска, особенно опасный потому, что нам неизвестны ни его природа, ни пути его преодоления. Тот же процесс, который умножил богатства на большей части земного шара, способен породить механизм распространения по всему миру экономического и социального кризиса. В ситуации, когда американская экономика выступает двигателем мирового [экономического] роста, серьезный удар по ней имел бы печальные последствия, выходящие далеко за пределы экономической сферы. В зависимости от его масштаба, такой удар мог бы угрожать политической стабильности во многих странах и подорвать позиции США на международной арене.

Почти все эксперты признают, что рыночная система функционирует циклическим образом, и рано или поздно возможен спад. Кажущийся бесконечным американский экономический подъем в свое время сменится рецессией, и вопрос заключается лишь в дате начала и глубине таковой. Весной 2001 года, когда пишутся эти строки, убеждение, что спад в Соединенных Штатах уже давно назрел, чрезвычайно распространено, и неясно лишь, ограничится ли дело так называемой «мягкой посадкой». Когда бы ни началась рецессия, осо-



бенно если она окажется длительной, процесс глобализации быстро распространит ее последствия по всему миру. Соответствующий сценарий уже неоднократно описывался: продолжительный спад на фондовом рынке снизит потребление американцев, многие из которых инвестировали значительную часть своих сбережений в акции. Это сократит экспорт из других индустриально развитых стран, вызывая спад и в их экономиках. Капитал, в первую очередь спекулятивный, обратится в бегство из затронутых кризисом государств. Банки сократят объем кредитования. Столкнувшись с неопределенностью, повсюду в мире потребители увеличат сбережения и, сократив расходы, лишь усугубят негативные тенденции. Ряд тенденций, которые в 90-е годы вызвали кризис на азиатских и латиноамериканских финансовых рынках, может возродиться в других формах, но на прежней основе.

Однако серьезные психологические препятствия мешают подготовиться к подобному кризису. Ответственные за состояние экономики – Министерство финансов США, крупные инвесторы, банкиры, советы директоров больших транснациональных корпораций – не сомневаются в вероятности спада. Но они не хотят ничего предпринимать, чтобы своими действиями не вызвать случайно того, что надеются отодвинуть в отдаленное будущее – желательно в то время, когда они уже не будут занимать высоких постов. В целом для них психологически легче бороться с последствиями кризиса, чем предпринимать не вполне очевидные меры для его предупреждения, меры, необходимость которых не может быть заранее обоснована. Возможность встать на баррикадах они оставят председателю Федеральной резервной системы. Более того; те, кто принимает решения, как в правительстве, так и в частном секторе, сегодня плывут по морям, которые не нанесены на карты. Очень немногие из них предвидели масштаб и продолжительность подъема деловой активности; совсем мало было тех, кто предсказал финансовые кризисы в Латинской Америке, Азии и России, сопутствовавшие экономическому развитию 80-х и 90-х годов; и практически никто не прогнозировал той относительной быстроты, с какой эти кризисы были преодолены.

Мне нечего добавить к спорам относительно экономических мер, необходимых для предотвращения или смягчения рецессии. Поэтому я посвящу эту главу проблемам, на которые дальновидные государственные деятели должны обратить внимание, чтобы помешать миру политики разрушить экономические достижения глобализации.

### Экономика и политика

Глобальная система вознаграждает и наказывает своих агентов согласно экономическим критериям. Но для ответственности подобные критерии слишком непостижимы, чтобы породить обязательства и лояльность. В условиях кризиса население обратится к политическим лидерам в поиске облегчения экономического бремени. Это тем более вероятно, что часть граждан терпит лишения даже в период подъема, и потому в большинстве стран, особенно в развивающемся мире, всегда существует устойчивое меньшинство, ищущее лишь повода выразить свое законное негодование.

Чтобы обеспечить конкурентоспособность своих стран на мировой арене, лидеры развивающихся государств обязаны использовать свой политический капитал с целью реструктурирования их экономик, устранения излишних трат и сокращения лишних расходов. Зачастую это предполагает необходимость структурной перестройки и безработицы (хочется надеяться, временной), несущих долгосрочные выгоды, которые, однако, невозможно наглядно продемонстрировать тогда, когда требуются те или иные жертвы. Подобные уравнения суть проклятия для политических и хозяйственных лидеров, особенно если обещанные выгоды могут последовать лишь после того, как сами они сойдут со сцены.

Правительство Соединенных Штатов, равно как ведущие международные финансовые и экономические институты, приветствуют радикальные изменения в структуре и методах действий большинства стран, вовлеченных в процесс глобализации, часто даже настаивая на них и делая такие изменения условием предоставления своей помощи. Однако сторонники новой доктрины часто пренебрегают историческими

данными, свидетельствующими о том, что процессы реформирования растянулись на многие десятилетия и в их собственных странах. Принятие американской модели – это отнюдь не техническая проблема; для большинства развивающихся стран оно подразумевает не больше и не меньше, чем революционный слом устоявшихся отношений. Только немногие страны когда-либо пытались воплотить в жизнь консервативную налоговую и денежную политику, осуществлять государственное воздействие [на экономику] через [косвенное] регулирование, а не через собственность или контроль, отказаться от регулирования финансовых институтов, поощрять гибкий рынок рабочей силы и внедрять универсальную и прозрачную правовую систему. Американская модель предполагает относительную дешевизну капитала и относительную дороговизну труда, и поэтому успех в конкурентной борьбе в конечном счете ставится в зависимость от повышения производительности на основе постоянного технологического прогресса. Сравнительные преимущества достигаются за счет максимально возможного сокращения доли труда в наиболее важных производственных процессах.

Американский опыт свидетельствует о том, что в случае объединения всех этих факторов, как бы ни были трудны первые шаги, лишения вознаграждаются резким повышением уровня жизни. Между тем опыт большинства других стран показывает, насколько сложно заставить американскую модель работать быстро. Континентальная Европа до сих пор борется с серьезными внутренними препятствиями на пути необходимых структурных преобразований (особенно в сфере трудовых отношений и сельского хозяйства) – хотя сегодня она, кажется, уже начала успешно их преодолевать. Спустя десять лет после поражения коммунизма Россия, несмотря на все западные призывы и многие миллиарды долларов помощи, столь же далека от нормально функционирующей рыночной экономики, как и от демократических институтов. Темпы роста китайской экономики впечатляют, но они достигнуты ценой предпочтения государственной стабильности демократическим реформам. Даже в странах с не столь давящим прошлым – например, в Юго-Восточной Азии и Латинской Америке – глоба-

лизация идет скачкообразно. В 90-е годы Соединенные Штаты оставались практически единственными в мире, кому удалось решить проблему создания новых рабочих мест в условиях революционных изменений в промышленных технологиях.

Все развивающиеся страны сталкивались с тем, что промышленное развитие, перемещающее население из сельской местности в города, приносит с собой ослабление традиционных инструментов поддержания политической и социальной устойчивости. Городской пролетариат и нижние слои среднего класса становятся благодатной почвой для радикализма или религиозного фундаментализма. Этот феномен был известен еще до развития процессов глобализации; он содействовал возникновению марксизма в XIX веке и осуществлению иранской революции в XX-м. Даже если материальные условия жизни бедноты и нижних слоев среднего класса и улучшаются в абсолютном выражении, мигранты начинают все острее ощущать пропасть между бедными и богатыми, пропасть, которую усиливает начальная стадия модернизации и картину которой телевидение и другие средства массовой информации наглядно приносят почти в каждый дом и внедряют в сознание почти каждого человека. Поэтому политические и экономические показатели нередко противоречат друг другу. Даже когда общие экономические индикаторы свидетельствуют о росте, его выгоды могут недостаточно быстро ощущаться городским населением или казаться недостаточными для того, чтобы преодолеть чувство неприкаянности и зависимого положения, лежащее в основе современной [социальной] напряженности.

Разумеется, все эти явления не новы. Вытеснение труда техникой имело место, вероятно, со времен изобретения совковой лопаты. Миграции также сопровождали любую экономическую революцию. Что действительно уникально в наши дни, так это глобальный масштаб перемен и скорость технологических преобразований. Как следствие, и проблема гуманизации подобного процесса выглядит беспрецедентной.

Рыночный капитализм остается наиболее эффективным и пока что единственным действенным орудием устойчивого

экономического роста и повышения уровня жизни. Но так же, как ничем не сдерживаемый капитализм XIX века породил марксизм, так и слишком буквальная версия глобализации XXI века способна вызвать к жизни всемирное отрицание самой идеи свободного рынка. Глобализация рассматривает мир как единый рынок, в котором процветают наиболее эффективные и конкурентоспособные. Она принимает – и даже приветствует – тот факт, что свободный рынок безжалостно отделит эффективное от неэффективного даже ценой экономических и политических пертурбаций.

Однако крайние версии глобализма склонны недооценивать плохую сочетаемость мировых политической и экономической систем. В отличие от экономики, политика делит мир на национальные элементы. И если политические лидеры и могут согласиться на определенные страдания [народа] ради экономического роста, они не выживут, если будут защищать неизменно нищенский уровень жизни, тем более если такая политика может быть представлена как навязанная извне. Стремление изменить или хотя бы смягчить такое положение с помощью политических мер способно стать непреодолимым. Протекционизм может в конечном счете оказаться неэффективным или разрушительным, но политические лидеры нередко отвечают на сиюминутные проблемы так, как того требует политическая необходимость.

Даже устойчивые рыночные демократии не приемлют безграничных лишений во имя рынка и идут на создание систем социальных гарантий и ограничение рыночных эксцессов на путях государственного регулирования. Международная финансовая система пока еще не изобрела на этот случай никаких «противопожарных средств».

Демонстрации против глобализации во время заседаний Международного валютного фонда и Мирового банка в 2000 году и сессии Всемирной торговой организации в Сиэттле в 1999 году стали первыми сигналами, указывающими на потенциальный политический вес тех, кто считает себя находящимися в полной власти сил, на которые они не в состоянии влиять. Безусловно, многие из этих демонстраций следуют слишком хорошо знакомому левацкому, антиамериканскому и антикапита-

листическому сценарию 60-х и начала 70-х годов, вплоть до участия в них некоторых прежних персонажей. Склонность к насилию и вседозволенность части демонстрантов отражает идеологическое презрение к существующим политическим и экономическим институтам, имеющее лишь отдаленное отношение к конкретным выдвигаемым требованиям.

Тем не менее, лидеры индустриального мира не должны игнорировать хотя бы элементов того эмоционального вакуума, который отражают эти протесты, иначе глобализация, наиболее эффективный движитель экономического роста, какой только знал мир, падет жертвой политической борьбы, раскалывающей те развивающиеся государства, которые наиболее нуждаются в приносимых ею выгодах. Если же в индустриально развитых странах начнется кризис, эта волна может накрыть и их.

### Противодействие кризису и Международный валютный фонд

Кризисы кажутся столь же неотъемлемой чертой современной глобальной экономической системы, как и беспрецедентные темпы роста. С 1980 года они повторяются с возрастающей частотой: в Латинской Америке в 80-е годы, в Мексике – в 1994 году, в Юго-Восточной Азии – в 1997-м, в России – в 1998-м, в Бразилии – в 1999 году. Каждый последующий был более жестоким, чем предыдущий, и таил в себе больший риск повсеместного распространения; однако пока с каждым из них удавалось справиться быстрее, чем это казалось возможным в разгар кризиса, хотя всякий раз мы оказывались чуть ближе к краю пропасти. Каждый кризис показывал, что международная экономическая система, вероятно, более эластична, чем мы полагали.

Международная финансовая система часто ведет себя так, как те вошедшие в поговорку генералы, которые усваивают уроки из последней войны, но не могут предвидеть, какие уроки им преподает последующая. После 80-х годов финансовые институты стали более осторожными в кредитовании правительств. Как следствие, кризисы 90-х годов были вызва-

ны чрезмерным кредитованием частного сектора или спекулятивными инвестициями на рынке акций и облигаций. В первом десятилетии XXI века урок хедж-фондов был в основном усвоен; инвесторы стали остерегаться простой спекуляции. [Поэтому] спекулятивные эксцессы 90-х годов не будут повторены в прежнем виде. С другой стороны, опыт учит, что те операции, которые через несколько лет будут считаться рискованной спекуляцией, сегодня кажутся относительно безопасными, иначе они не привлекали бы капитал. В этой связи возникает вопрос о том, какие скрытые области неустойчивости существуют в современной финансовой системе. Не станет ли в следующем десятилетии увлеченность мобильной связью зеркальным повторением ошибок, допущенных в 80-е годы при строительстве офисных небоскребов в Хьюстоне?

Различные кризисы 90-х годов свидетельствуют об уязвимости международной финансовой системы. Хотя у каждого из них, по-видимому, имеется собственный пусковой механизм, все они обусловлены сходными причинами: изменениями в международной конъюнктуре; неспособностью малых экономик соизмерить поток капитала с собственными долгосрочными нуждами; кредитной политикой банков, которая в ретроспективе (но только постфактум) кажется расточительной; а также политикой великих держав, проводимой без должного учета (или понимания) последствий ее осуществления для экономики развивающихся стран.

Повышение процентных ставок в США ускорило кризисы в Латинской Америке в 1980 и 1994 годах, а неожиданный рост курса доллара содействовал кризису в Юго-Восточной Азии в 1997 году. Каждый кризис усугублялся в результате изменений относительной стоимости главных валют – доллара, евро (или немецкой марки до его создания) и иены. Малые экономики развивающихся стран оказались неспособными иметь дело с подобными колебаниями и вынуждены были покорно принять их последствия, лишь усугубляя их стремлением сохранить фиксированные обменные курсы.

В 90-е годы два новых явления, обозначившиеся в мировой экономике, изменили положение стран Юго-Восточной Азии: первым было становление Китая как главного источ-

ника дешевых промышленных товаров; вторым – затянувшаяся стагнация экономики Японии. Растущая китайская экономика стала опасным конкурентом для стран Юго-Восточной Азии, а японский кризис сократил рынки для их товаров (или, во всяком случае, ограничил расширение таковых).

Элементом сходства латиноамериканского и азиатского кризисов была готовность кредиторов идти на неоправданные риски. В 70-е годы это объяснялось мнением банкиров, что кредитование национальных правительств обеспечивает минимальную возможность дефолта. К 90-м годам инвесторы усвоили соответствующие печальные уроки и ограничились кредитованием частного сектора, рассматривая высокие темпы роста стран-заемщиков и подстраховку со стороны международной финансовой системы как факторы снижения риска. Причиной такого расточительного кредитования была интенсивная конкуренция: заимодавцы опасались отстать от своих конкурентов; при этом опыт предшествующих кризисов учил их, что таковые в той или иной мере завершаются правительственной помощью терпящим бедствие компаниям.

Однако к 90-м годам изменилась и природа кредиторов, что сократило возможности учиться на прошлых ошибках. В 70-е годы поставщиками капиталов выступали банки; в 80-е и 90-е ими стали в основном корпорации и инвестиционные фонды. Корпорации прибегли к прямым инвестициям; фонды начали вкладывать деньги в акции и облигации.

Международная финансовая система, направляемая МВФ, оказалась неспособной эволюционировать вместе с финансовыми рынками и подверглась суровому испытанию азиатским кризисом, начавшимся в 1997 году в Таиланде. Таиланд следовал большинству рекомендаций Министерства финансов США и международных финансовых институтов, сформулированных ими на основе опыта кризисов 80-х годов: проводил политику низкой инфляции и сбалансированного бюджета, обеспечивал высокую норму сбережений и конвертируемость национальной валюты. Тайская валюта, бат, была сначала привязана к корзине твердых валют, а затем к доллару. Будучи таким образом защищен от девальвации, иностран-



ный капитал, – в первую очередь американский, но также и европейский, – ринулся в страну. Этот поток еще более усилился, когда местные заемщики обнаружили возможность получать дополнительную прибыль, занимая доллары в США и размещая ссуды в батах через тайские банки по ставкам, вдвое превышающим долларовые. Большие спекулятивные доходы увеличивали ценность любых активов. Все это происходило без каких бы то ни было предупреждений со стороны американских или международных финансовых организаций, наживавшихся на этом расточительстве, если только не инициировавших его, а впоследствии охотно обвинивших во всем азиатских заемщиков.

В 1997 году курс доллара вырос, а курс иены снизился, что отражало состояние экономик двух стран; в то же время китайская валюта была девальвирована, чтобы поддержать конкурентоспособность китайского экспорта. Тайский экспорт, цены которого были номинированы в долларах, стал падать, а платежный баланс страны оказался дефицитным. Приток капитала в Таиланд иссяк; цены на недвижимость начали снижаться, а принятые банками залоги – обесцениваться. Иностранные инвесторы и банки стали выводить свои активы, в то время как тайские заемщики бросились менять батаы на доллары по фиксированному курсу. Банк Таиланда еще более усугубил ситуацию, выдав большие кредиты, которые, будучи конвертированы в доллары, помогли столкнуть страну в пропасть. За считанные недели имевшиеся у Таиланда 30 миллиардов долларов валютных резервов иссякли, и девальвация стала неизбежной. Номинированные в долларах займы более не могли обслуживаться; то, что началось как проблема валютного курса, превратилось в неуправляемый экономический, финансовый, а затем и политический кризис.

Кризис в Индонезии, приведший к падению режима Сухарто, начался как спекулятивная реакция на события в Таиланде. Всего двумя месяцами ранее Мировой банк официально хвалил Индонезию за четкое управление экономикой. Но как только в Таиланде разразился кризис, местные и иностранные инвесторы стали подвергать сомнению уроки, которые Центральный банк Индонезии, как могло показаться,

вынес из тайландского опыта. Отказавшись от защиты рупии, он сохранил свои резервы, допустив крах национальной валюты, упавшей примерно до одной пятой своей предкризисной стоимости. Таким образом, был ли кризис в Юго-Восточной Азии следствием политических решений, принимавшихся в самих этих странах, как в Таиланде, или результатом следования советам международных организаций, как в Индонезии, экономический хаос последовал потому, что международные спекулянты оказались слишком сильны, чтобы с ними могли справиться экономики развивающихся стран. В Индонезии, где правительство было ослаблено кумовством и коррупцией, эта комбинация в итоге привела к крушению и самой политической структуры.

Прямые инвестиции иностранных акционеров подвергаются тем же рискам, что и внутренние капиталовложения, хотя и пользуются всеми их преимуществами. [Материальные] активы не могут быть изъяты или вывезены, и должны быть сделаны прибыльными, если инвестор намерен получать какие бы то ни было доходы. Но портфельный капитал предполагает быстрые спекулятивные прибыли. Менеджеры инвестиционных фондов стремятся подстраховаться, ловко оперируя движением своих активов – проще говоря, они вкладывают средства при первой удачной возможности и выводят их при любом тревожном сигнале. Некоторые из них исповедуют стратегию коротких позиций – спекулируют на падении рынка, продавая акции по существующей цене и откупая их по ценам, складывающимся при снижении котировок, – тем самым наживаясь на том самом падении, которое они ускоряют. Трейдеры международных банков, институциональные инвесторы и хедж-фонды стремятся оказаться в ситуации, когда можно извлечь выгоду из колебаний рынка в любом направлении, порождая опасность превращения подъема в «мыльный пузырь», а спада – в кризис еще до того, как будут приняты корректировочные меры.

Управляющие подобными инвестициями могут утверждать, что они всего лишь используют слабости рынка, а не порождают их. Более того, согласно их логике, данные институты и фонды действуют рационально, даже когда стиму-

лируют более глубокий и сложнопреодолимый кризис. Малые и средние страны оказываются беззащитными перед функционированием глобальной финансовой системы. Конечно, описанные выше кризисы представляют собой наказание, которым всемирный рынок отвечает на неразумные займы; отражают присущий рынку способ восстановления равновесия предложения и спроса. Но справедливо и то, что международная финансовая система, сформировавшаяся вокруг МВФ, наказывает нерасчетливых заемщиков куда более жестоко, чем ошибшихся кредиторов.

Методы сдерживания и разрешения кризисов, предлагаемые международной финансовой системой, слишком часто лишь усугубляли положение. Инструментом, предназначенным для предотвращения кризисов, служит Международный валютный фонд. Созданный в 1947 году для содействия международному финансовому сотрудничеству, МВФ регулярно открывает свои кладовые государствам-участникам в моменты фискального кризиса, хотя и не без определенных условий. В глобализированном мире он все чаще становится организатором чрезвычайных мер и служит последним спасительным кредитором. Однако его вмешательство нередко лишь усложняло проблемы по причине его абстрактно-экономического характера, тогда как кризисы по мере их углубления все более политизировались. МВФ же плохо подготовлен к преодолению политических последствий своих рекомендаций.

Более или менее стандартная программа МВФ сформировалась еще во времена латиноамериканского долгового кризиса 80-х годов, вызванного огромной задолженностью правительств стран региона финансовым институтам, которые кредитовали их, руководствуясь теорией, согласно которой дефолт по суверенным обязательствам невозможен. Кроме того, кредитные учреждения не предвидели – и, честно говоря, не могли предвидеть, – что борясь с инфляцией, Федеральный резерв будет удерживать ставки на высоком уровне столь долго, что это вызовет экономический спад в Соединенных Штатах, имевший катастрофические последствия для Латинской Америки. Когда азартная игра с государственными займами приняла опасный оборот, на помощь был призван

МВФ, принявшийся восстанавливать кредитоспособность правительств в надежде, что коммерческие банки возобновят кредитование, когда эта цель будет достигнута. Это было сделано путем сокращения государственных расходов, девальвации валюты и поощрения экспорта с целью увеличения накоплений. Однако данная теория не учла того, что политическая система страны-должника может не вынести жертв, требуемых в период между неминуемым дефолтом и предполагаемым восстановлением кредитоспособности. Снижение уровня жизни и рост безработицы неизбежно ослабляли позиции правительств пострадавших государств внутри их собственных стран. Возникшая патовая ситуация привела к затягиванию решения проблемы задолженности на десять и более лет, пока в результате долгих переговоров не было выработано политическое решение, обеспечившее некоторое облегчение положения правительств, находившихся под давлением.

Методы лечения, предложенные Латинской Америке в 80-е годы, хотя и были излишне радикальными и политически бестактными, по крайней мере, оказались сравнительно эффективными в борьбе с кризисами, вызванными государственными заимствованиями. Но эти меры имеют куда меньше смысла в условиях глобализированной финансовой системы нового столетия, где типичный финансовый кризис рождается в частном, а не в государственном секторе, как то имело место в Азии. Подобно врачу, специализирующемуся на одной определенной болезни и пытающемуся теми же средствами лечить все прочие недуги, МВФ стал настаивать на прежних рецептах, невзирая на различия азиатских и латиноамериканских условий. В ходе «лечения» Международный валютный фонд стремился преодолеть то, что он считал экономической проблемой страны-должника, независимо от того, она ли вызвала кризис, и не уделял достаточного внимания политическому эффекту своего лекарства.

Кумовство, коррупция и недостаточный контроль над банковской сферой – все это слишком часто встречается в развивающихся странах. Не была исключением и Азия в 90-е годы. Но все эти моменты не были непосредственными причина-

ми кризиса. Вплоть до самого его начала Азия была наиболее быстро развивающимся регионом в мире; ее прогресс поддерживался высоким уровнем накоплений, дисциплинирующей трудовой этикой и ответственной фискальной политикой правительств (чего нельзя сказать о частном секторе). Кризис был порожден факторами, в большинстве своем неподвластными описанному выше национальному или региональному контролю. Когда МВФ, при поддержке Соединенных Штатов, вмешался в процесс со своими стандартными рецептами обширной экономии, политический кризис стал неизбежным. Таиландские демократические институты оказались достаточно гибкими, чтобы выдержать это, хотя девальвация бата на 42 процента и процентные ставки, достигавшие 40 процентов годовых, уничтожили значительную часть среднего класса. Напротив, в Корее американское Министерство финансов, понимая стратегическую значимость этой страны, оказало дополнительную помощь, скорректировав программу МВФ таким образом, что она не нарушила политической стабильности. (К счастью, в это время президентом страны был избран Ким Дэ Чжун, резко критиковавший предшествующие правительства с левых позиций и обладавший достаточно сильной харизмой, позволявшей применить суровые меры [по оздоровлению экономики]).

Однако в Индонезии, наиболее многонаселенной мусульманской стране в мире, с ее огромными ресурсами и стратегически важным расположением, администрация Клинтона, столкнувшись с обвинениями в поддержке применяемых МВФ мер, исходящими от индонезийских компаний, предпочла не идти на политический риск. Международному валютному фонду было рекомендовано обусловить помощь борьбой против буквально всех недугов, от которых страдало общество, безотносительно к тому, имеют ли они отношение к кризису или нет. Американское правительство потребовало закрыть пятнадцать банков, ликвидировать монополии на продовольствие и топливо, а также прекратить практику государственных субсидий. Каждая из этих мер была направлена на решение реальной проблемы и подлежала реализации как часть долгосрочной программы.

Однако, примененные на протяжении нескольких недель, эти меры в своей совокупности привели к политическому коллапсу. Закрытие части банков в разгар кризиса привело к росту давления на оставшиеся. Отказ от субсидий поднял цены на продукты питания и топливо, что вызвало возмущение против китайского меньшинства, контролировавшего большую часть экономики страны. В результате китайские деньги покинули Индонезию в гораздо большем объеме, чем МВФ мог восполнить. Валютный кризис сначала превратился в экономическую катастрофу, а позже породил политический вакуум.

Можно утверждать, что свержение режима Сухарто оправдывает решения МВФ (и его закулисных дирижеров), какими бы ни были их реальные мотивы. Однако Международный валютный фонд не слишком компетентен для того, чтобы режиссировать политические перевороты, да это и не его задача, ибо последствия подобных переворотов выходят далеко за рамки вызвавших их причин. В Индонезии возникла опасность распада страны, что могло привести этот жизненно важный регион к ситуации, напоминавшей сопутствовавшую дезинтеграции Югославии; к религиозному конфликту на Молуккских островах; и, наконец, к соперничеству четырех или пяти основных политических сил, что исключало возможность формирования стабильного правительства и порождало опасность роста фундаментализма. Ни в одной из этих областей внешний мир не обнаружил ни должного понимания, ни возможности предложить помощь, соизмеримую с хаосом, порожденным его давлением и советами.

Одной из ключевых проблем в период финансового кризиса становится распределение его бремени между кредиторами и заемщиками. В эпоху финансовых кризисов 80-х годов в Латинской Америке было возможно – хотя и не без осложнений и при сильном сопротивлении – разделить такое бремя между банками-кредиторами и правительствами-должниками. В условиях кризисов 90-х годов и в большинстве будущих кризисов проблема выглядит иначе. Местные компании и банки привлекают инвестиции не только от традиционных финансовых институтов, но, в первую очередь, от

широкого ряда промышленных компаний и частных инвесторов в индустриально развитых странах. Распределение потерь становится поэтому гораздо более сложным, и множественность кредиторов делает гораздо более вероятным то, что грядущие финансовые кризисы достигнут не затрагивавшихся ранее секторов экономики развитых индустриальных держав.

Проблема состоит в том, чтобы не дать кризисам разрастаться и предложить метод разумного распределения неблагоприятных последствий тех из них, которые нельзя предотвратить. Однако программы МВФ всегда были нацелены на сокращение потерь кредиторов в значительно большей степени, чем потерь должников. Это понятно, так как нужда в данных институтах возникнет вновь, как только потребуется возобновить кредитование экономики ради преодоления кризиса. Тем не менее, если зайти слишком далеко, такой перекокс начнет содействовать постоянному и безрассудному кредитованию. Если не существует наказания за ошибки, кризисам суждено повторяться. Тогдашний министр финансов [США] Роберт Рубин хорошо сформулировал эту проблему в своем глубоком выступлении в 1998 году: «Исключительно важно, – заявил он, – перестроить глобальную финансовую архитектуру так, чтобы кредиторы и инвесторы ощущали негативные последствия своих решений в столь полной мере, в какой это только возможно»<sup>3</sup>.

Но какое распределение бремени является справедливым? До самого недавнего времени МВФ был абсолютно безразличен к политическим условиям, в которых ему приходилось действовать. Он либо игнорировал их, либо, в редких случаях, пасовал перед ними. Международный валютный фонд не был готов использовать политические или социальные критерии. В Юго-Восточной Азии, особенно в Индонезии, он усугубил кризис, применив в основном технические критерии для оценки комплексной социальной и политической проблемы; в России МВФ под давлением американской администрации отказался от большей части своих экономических принципов, содействовав возникновению олигархической системы, не имевшей никакого экономическо-

го основания. Из-за безоговорочной поддержки президента Бориса Ельцина со стороны США МВФ предоставил России крупные, экономически неоправданные займы. (Бывший одно время экономическим советником Ельцина Анатолий Чубайс впоследствии неблагородно хвалился тем, что Россия «вытянула» из МВФ целую серию займов<sup>4</sup>.)

Можно утверждать, что, несмотря на ее слабость, глобальная система продемонстрировала свои возможности, коль скоро в 80-е годы ситуация в Латинской Америке исправилась, – хотя на это и ушло целое десятилетие, – а в азиатских странах (за исключением Индонезии) экономический рост возобновился менее чем через три года. Однако доклад Мирового банка свидетельствует о беспрецедентной социальной цене этих кризисов. Согласно этому документу, даже в период подъема наиболее бедная часть населения так и не достигла предшествовавшего кризису уровня благосостояния. В Корее реальная заработная плата упала на 10 процентов, в Индонезии – на 42 процента, в Таиланде – на 38 процентов. Ни в одной из этих стран реальная заработная плата не вернулась к прежним значениям; даже в Мексике она все еще ниже уровня 1982 года<sup>5</sup>.

Долгосрочное влияние этих кризисов на соответствующие страны заметно даже после того, как началось выздоровление; оно отражается долей неработающих кредитов в условиях возобновления экономического роста. В сентябре 1999 года 45 процентов всех активов таиландской финансовой системы, 19 процентов – корейской и 64 процента – индонезийской были представлены кредитами компаниям, не способным выплачивать по ним проценты, не говоря уже о возврате основной суммы. Такая ситуация подавляет желание, не говоря уже о возможностях, кредитных организаций предоставлять займы для поддержания потенциально эффективных предприятий. Если бы правительства попытались преодолеть сложившуюся ситуацию собственными силами, спасение данных компаний увеличило бы государственный долг на 16 процентов ВВП в Южной Корее, на 32 процента – в Таиланде и на 58 процентов – в Индонезии; следует напомнить, что в этих странах накануне кризиса размер государственного долга был весьма невысоким. Таким образом, даже после того, как кризисы ка-



зались преодоленными, по крайней мере согласно статистическим данным, они оставались настоящей бедой для населения, реальной хозяйственной проблемой и потенциальным источником политической напряженности<sup>6</sup>.

Различные социальные потрясения, повторяющиеся со сходными последствиями в России, Бразилии, Аргентине, Эквадоре и повсюду в Африке, в эпохи быстрого экономического роста и стремительного накопления капитала случались и в Соединенных Штатах, а также, хотя и в меньшей степени, в Европе. После десятилетий попыток преодолеть разрыв между развивающимися и индустриальными экономиками финансовые кризисы 90-х годов ознаменовали собой гигантский откат назад. Сколько таких испытаний сможет выдержать международная система, прежде чем разразится политическая и социальная катастрофа? Что произойдет, если одним из элементов этого уравнения станет и американский кризис? Как можно предотвратить подобное развитие событий?

### Политическая эволюция и глобализация

Многие глубокие аналитики надеются, что экономический рост и новые информационные технологии более или менее автоматически введут мир в эпоху глобального благосостояния и политической стабильности. Однако подобные надежды иллюзорны. Мировой порядок требует некоего согласия, предполагающего, что различия между теми, кто преуспевает и теми, кто чувствует себя обделенным, и потому способен угрожать стабильности и прогрессу, должны оставаться такими, чтобы отставшие сохраняли возможность обеспечить свое развитие собственными силами. При отсутствии таких перспектив нестабильность как внутри отдельных государств, так и в мире в целом будет нарастать.

Мировые лидеры, особенно в индустриально развитых демократических обществах, не могут игнорировать того факта, что по многим направлениям пропасть между теми, кому достаются плоды глобализации, и всеми прочими продолжает расти, причем как внутри отдельных обществ, так и в мировом масштабе. Глобализация стала синонимом экономичес-

кого роста; рост же требует капитала; а капитал ищет возможности извлечения максимального дохода при минимальном риске, перетекая туда, где он видит оптимальное соотношение между риском и выгодой. На практике это означает, что в той или иной форме Соединенные Штаты и другие индустриальные страны поглотят большую часть существующих в современном мире потенциальных инвестиций. Поскольку рынок 90-х годов, определявшийся игроками на повышение, отражал именно такую реальность и, более того, основывался на ней, разрыв между развитыми и развивающимися странами увеличился даже в условиях беспрецедентного роста богатства.

Без необходимого им капитала развивающиеся страны не могут обеспечить экономического роста и создавать рабочие места. Без роста занятости политики утратят интерес к реформам, являющимся залогом успеха глобализации. Если компаниям развивающихся стран будет все труднее получать доступ к международным рынкам капитала, они вынуждены будут привлекать капитал на местном рынке, что можно сделать, лишь выплачивая большие проценты, нежели те, которые складываются в финансовых центрах. Вследствие этого компании развивающихся стран окажутся все менее конкурентоспособными, в особенности в тех секторах экономики, где препятствия на пути торговли находятся в процессе ликвидации. Те из них, которые вынуждены конкурировать на международной арене, столкнутся с выбором: либо разориться, либо влиться в структуры транснациональных корпораций. Такое развитие событий, однако, прямо противоречит предсказаниям сторонников протекционизма в индустриально развитых странах, предупреждающих об опасности конкуренции со стороны развивающихся стран с их низким уровнем оплаты труда.

Развивающиеся страны, стремящиеся участвовать в процессах глобализации, в конечном счете не имеют иного выбора, кроме как реструктурировать свои экономики. Попытка стать насколько это возможно похожими на Соединенные Штаты, Европу или Японию будет столь же трудна, сколь и продолжительна, хотя ее и можно ускорить с помощью таких

организаций, как Североамериканское соглашение о свободной торговле, ставшее большим благом для Мексики, а также посредством специальных торговых соглашений или привязкой национальной валюты к доллару, как это сделали Аргентина и Эквадор. Некоторые страны даже подумывают о том, чтобы сделать доллар своей официальной валютой.

Какой бы путь ни был избран, транснациональные компании Соединенных Штатов и Европы во все возрастающей мере служат движителями глобализации. Для них стремление к росту масштабов стало самоцелью, преследуемой с маниакальным упорством, ибо повышение котировок акций компании все чаще оказывается главным критерием, по которому оцениваются успехи ее руководителя. И по мере того, как высшие менеджеры компаний превращаются из создателей стабильных структур в финансовых операторов, ориентирующихся на определяемое ежедневными биржевыми котировками благосостояние акционеров, уязвимость всей системы возрастает, ее долгосрочная жизнеспособность ослабевает, и в еще большей мере подрывается ее устойчивость в периоды кризисов. Рассуждения Алэна Гринспена об «иррациональном расточительстве» отражают опасения, что отрыв рынков от лежащих в их основании национальных экономик приближает судный день, пусть даже постоянно отодвигаемый в будущее<sup>7</sup>, и что такое расточительство может сделать спад гораздо более глубоким, чем если бы он определялся только лишь реальным хозяйственным прогрессом.

Глобальный мир сталкивается с двумя противоположными тенденциями. Глобализированный рынок открывает возможность создания невиданных прежде богатств. В то же время он порождает новые возможности для политической нестабильности и опасность новой пропасти, разделяющей не столько богатых и бедных, сколько тех, кто в каждом конкретном обществе принадлежит к глобализированному, объединенному интернетом миру, и тех, кто остается за его рамками. Влияние этих тенденций на формирующийся новый мир огромно. В экономиках, движимых императивом, заставляющим сильных пожирать слабых, компании развивающихся стран все чаще поглощаются американскими и европейс-

кими транснациональными корпорациями. Хотя это и облегчает доступ к капиталу, растет вероятность обострения внутривнутриполитических проблем, особенно во время кризисов. В самих же развивающихся странах это порождает искушение с политических позиций подвергать сомнению саму идею глобализации.

В подобных условиях экономика типичной развивающейся страны расчленяется: часть предприятий интегрируется в глобальную экономику, в основном управляемую транснациональными корпорациями; остальные, отсеченные от глобализации, нанимают большое число работников за минимальную плату и не обещают им никаких социальных гарантий. «Национальный» сектор экономики серьезно зависит от своей способности манипулировать политическим процессом, разворачивающимся в той или иной развивающейся стране. Оба типа компаний создают политические проблемы: транснациональные корпорации – в силу того, что они выводят важнейшие решения, определяющие благосостояние населения, из-под внутреннего политического контроля; а местные фирмы – в силу того, что организуют политическое давление, ратуя за протекционизм и выступая против дальнейшей глобализации.

Социальная среда отражает эту двухуровневую систему: глобализированная элита, часто живущая в надежно защищенных пригородах, оказывается объединена общими ценностями и технологиями, в то время как большая часть населения мегаполисов активно искушается националистами, расистами, активистами массы движений, призывающих его противостоять глобализации, часто ассоциирующейся с американским господством. Глобализированная интернет-элита прекрасно ориентируется в том, как функционирует основанная на технологиях экономика, в то время как большинство людей, особенно за пределами Соединенных Штатов, Западной Европы и Японии, не обладает подобным опытом и не готово воспринять вытекающие последствия, особенно в периоды экономических трудностей.

В таких условиях нападки на глобализацию могут развиваться в новый вид идеологического радикализма, особенно в странах, где правящая элита узка, а пропасть между богаты-

ми и бедными широка и продолжает расти. Существует реальная опасность возникновения во всемирном масштабе устойчивого низшего класса, что затруднит достижение того политического консенсуса, от которого зависят стабильность внутри отдельных стран, международный мир, да и сама глобализация.

Политический вызов, бросаемый данному процессу, может еще какое-то время не проявляться излишне открыто. Однако сегодня крупные индустриально развитые страны и базирующиеся в них транснациональные корпорации слишком однозначно воспринимаются как получающие основные выгоды, приносимые глобализацией. Если нынешний период экономического роста закончится или, более того, сменится спадом, особенно в Соединенных Штатах, разрыв между экономическими реалиями и тем, что может выдержать политическая система, способен привести к экономическим и политическим потрясениям мирового масштаба.

Некоторые из этих опасностей можно предотвратить, стимулируя свободную торговлю. Но даже если многосторонняя свободная торговля будет быстро развиваться, лидеры индустриального мира не должны упускать из вида политических проблем. Они должны помнить, сколько десятилетий потребовалось для того, чтобы американская модель развилась до ее нынешнего состояния. То, что функционирует сегодня в Соединенных Штатах, не может быть точно воспроизведено, и тем более быстро создано, в развивающихся странах – во всяком случае, не может быть создано настолько быстро, чтобы предотвратить политическую контрреакцию, направленную против глобализации.

Если большие массы капитала движутся по миру на основе индивидуальных решений, периодические кризисы и дисбалансы практически неизбежны. А если глобальный экономический рост так зависит от успехов американской экономики, спад в ней, какой бы продолжительности он ни был, может вызвать хаос в международной финансовой и политической системах. Какой будет реакция на эти события того поколения, которое никогда не сталкивалось с экономическим и, тем более, с политическим кризисом и не сумело к ним подготовиться?

Если другие индустриальные экономики будут развиваться в тандеме с американской вместо того, чтобы уравновешивать ее колебания, требования усовершенствовать глобальную экономическую систему несомненно усилятся. Ответственность демократических стран потребует от своих правительств смягчения чрезмерных трудностей и устранения непорядков, и вряд ли люди согласятся на продолжительные лишения во имя [абстрактной] экономической теории. Можно будет вспомнить, что страны, правительства которых вмешались в функционирование свободного рынка во время азиатского кризиса – Индия, Малайзия, Китай и Тайвань – преодолели этот шторм с меньшими потерями, чем сторонники принципа конвертируемости валют. Мрачная туча, нависшая над глобализацией, порождается опасностью всемирного сворачивания свободного рынка под политическим давлением, что чревато всеми вытекающими отсюда проблемами для демократических институтов.

Даже если существует относительно небольшая опасность такого развития событий, важно уяснить его предполагаемый характер, определить средства, позволяющие его избежать, и включить их в арсенал инструментов ослабления кризиса, если таковой случится. В благополучные 20-е годы мало кто ожидал депрессии 30-х, и ни одно правительство не готовилось к ней. И, более того, нигде демократическая общественность не приняла ортодоксальных методов преодоления кризиса.

Никакая экономическая система не может быть прочной без политической основы. Вызовом для уверовавших в глобализацию становится вопрос о том, как совместить экономический рост с политическими представлениями, как лавировать между теми, кто воспринимает окружающий мир исключительно в технических экономических понятиях, и их критиками, мечтающими о возврате к некоему подобию дискредитировавшей себя квазисоциалистической модели государственного контроля. Чувство социальной ответственности в мировом масштабе следует формировать, не подчиняя при этом успешно действующую экономическую систему инструкциям, навязываемым бюрократией.

Решение этих вопросов не будет найдено, если Соединенные Штаты не станут способствовать четкому формулированию проблем и созыву широких форумов для их обсуждения. Ежегодные встречи глав правительств ведущих индустриальных держав – ранее «семерки», теперь, с включением России, «восьмерки» – первоначально задумывались четверть века тому назад как площадка, где лидеры индустриальных демократий могли обсудить стоящие перед ними политические и экономические проблемы<sup>8</sup>. К сожалению, встречи «восьмерки» выродились в неуклюжие мероприятия, проводимые почти исключительно для прессы. Ежегодные экономические саммиты должны быть воссозданы как форумы, где ведутся основательные дискуссии и принимаются решения по стратегическим проблемам современного мира.

Исторически антимонопольной политике Соединенных Штатов еще только предстоит найти свое глобальное выражение. Международной финансовой системе следует повысить свою сбалансированность и научиться более эффективно смягчать проявления кризисов. Роль спекулятивного капитала продолжает порождать непростые вопросы. В противостоянии кризисам нужно выработать более адекватный баланс между претензиями кредиторов и социальными нуждами пораженных кризисом обществ. Следует укрепить приверженность Соединенных Штатов и других развитых стран улучшению условий труда и защите окружающей среды при сохранении режима свободной торговли, преодолеть формирование у развивающихся стран ощущения, что истинной целью Америки является задушить исходящую с их стороны конкуренцию.

Находящиеся под давлением электората политики неохотно обращаются к проблемам, само существование которых еще не вполне очевидно, а решение потребует времени, далеко выходящего за рамки избирательного цикла. Они следуют искушению апеллировать к здравому смыслу, полагающему экономические явления автономными и саморегулирующимися, а по существу – независимыми от политического процесса.

Однако почти все без исключения великие исторические перемены были вызваны к жизни потребностью людей в неко-

тором политическом видении проблем и их стремлении к новым эталонам справедливости. Хотя большая часть всего того самодовольства, нигилизма и насилия, которые связаны с антиглобалистскими выступлениями, происходящими по всему миру, вызывает отвращение, все эти взрывы звучат предупреждением международной экономической системе, способной столкнуться с кризисом легитимности. Индустриальные демократии должны сохранить и умножить те исключительные достижения, которые породили глобализацию. Но в перспективе они смогут обеспечить это только в том случае, если дополнят экономические аспекты глобализации политическими конструкциями соответствующих масштаба и прочности.



## Мир и справедливость

Вероятно, изменение сущности международных отношений ярче всего проявилось во всеобщей убежденности, что некоторые универсальные принципы обречены на то, чтобы их проводили в жизнь силой – либо с помощью сил ООН, либо – в отдельных случаях – групп государств, например, стран НАТО, как это произошло в Косово. Утверждается, что международные конвенции по вопросам геноцида, пыток или военных преступлений должны реализовываться с помощью национальных судей, которые все более настойчиво требуют экстрадиции и передачи предполагаемых преступников под их юрисдикцию. В добавление к этому в настоящее время организуется Международный уголовный суд (International Criminal Court, ICC); когда соглашение о нем будет ратифицировано шестьюдесятью странами, у его прокурора появится возможность начинать расследования предполагаемых нарушений международного права по требованию любого из государств, учредивших Международный уголовный суд, и если это требование будет поддержано тремя из восемнадцати судей, суд сможет выносить приговоры в отношении любого подозреваемого (включая и граждан тех стран, которые отказались принять юрисдикцию суда). Подобные инновации отражают ставшую общепринятой мысль, что главными препятствиями на пути ко всеобщему миру и справедливости являются традиционные принципы суверенитета и невмешательства во внутренние дела других государств.

Такие представления, разделяемые в Америке и большинстве западноевропейских государств (но пока чуждые разви-

вающимся странам), знаменуют собой коренное изменение в системе принципов, в соответствии с которыми более трехсот последних лет строились международные отношения. Эти взгляды свидетельствуют о всеобщем торжестве идей, которые вплоть до последнего десятилетия «холодной войны» поддерживались почти исключительно Соединенными Штатами. И подобного рода идеи вполне могут ознаменовать новую эпоху, когда вмешательство во внутренние дела других государств станет повсеместным, что повлечет за собой непредсказуемые последствия.

Можно с достаточной точностью назвать дату возникновения того международного порядка, с которым Америке пришлось столкнуться при ее вступлении на мировую арену: он был заложен Вестфальским мирным договором, подписанным в 1648 году и завершившим Тридцатилетнюю войну. Война эта была порождена Реформацией, расколовшей то, что прежде звалось единой католической церковью, и оспорившей ее юридические права на подвластной ей территории. Некоторые феодалы воспользовались возможностью укрепить свою власть путем установления контроля над религиозной принадлежностью своих подданных и управления церквями. И без того уже непрочная власть императора Священной Римской империи, которой, по традиции, он наделялся Папой, еще более ослабла. Вскоре даже те князья, которые оставались лояльны римско-католической церкви, принялись урезать ее власть с целью установления собственного политического контроля.

Но вне зависимости от того, придерживались ли правители ортодоксальной католической веры или были сторонниками протестантских реформ, вскоре последовал столетний период войн – череда гражданских войн, международных конфликтов и религиозных крестовых походов. Император Священной Римской империи Габсбург, обосновавшийся в Вене, воевал, чтобы восстановить власть католической церкви во всей Центральной Европе. Правившие во Франции Бурбоны, несмотря на свою принадлежность к католическому миру, объединились с протестантскими князьями Северной Европы ради противостояния гегемонистским устремлениям

Австрии. Независимо от [настоящих] мотивов участников конфликтов, войны велись под религиозными лозунгами, а вопросы границ отходили на второй план. Население целых стран было вынуждено менять вероисповедание в зависимости от того, какая армия в тот момент одерживала победу. Такого рода смешение религии и политики обусловило беспрецедентную жестокость войны. Как отмечалось выше, по некоторым оценкам, в ходе Тридцатилетней войны было уничтожено почти 30 процентов населения Центральной Европы.

Вестфальский мирный договор отразил общую решимость положить конец кровопролитию. Главной целью при заключении мира было разграничение дипломатии и религии, или, в современных терминах, внутренней и внешней политики. Все договаривающиеся стороны подтвердили свою приверженность принципу *cujus regio, ejus religio* – религию подданных определяет тот, кто правит страной. Ни одна другая страна не имела права вмешиваться в этот [внутренний] процесс. Так родилась концепция невмешательства во внутренние дела других государств, и она получила развитие по причинам, прямо противоположным тем, какие теперь приводят к ее отрицанию. Для того времени в этой концепции воплощался лозунг защиты прав человека; ее целью было восстановление мира и спокойствия, а не легитимизация угнетения внутри той или иной страны. В связи с тем, что раскол между католиками и протестантами был в то время наиболее серьезной проблемой, Вестфальский договор был призван помешать правителям провоцировать восстания своих единоверцев в странах, управляемых приверженцами иной веры. Ожидалось, что если религия не будет больше служить поводом для низложения властей внутри страны, можно будет вернуть спокойствие, с которым придет и более «милостивое» правительство.

В XVIII и XIX столетиях, когда европейская система оформилась в комплекс национальных государств, эти ожидания в целом сбылись. Доктрина невмешательства во внутренние дела других стран стала краеугольным камнем международной политики, наравне с понятием суверенитета и международным правом, регулирующим отношения государств друг с дру-

гом. Это не предотвратило войн, но ограничило их масштабы. А в XX веке систематическое нарушение канонов международного порядка путем подрыва власти законных правительств с помощью радикальных движений и партий, контролируемых из-за границы (то есть с помощью методов, напоминающих приемы времен религиозных войн), стало основным объектом критики со стороны демократических стран в адрес тоталитарных – особенно коммунистических – режимов.

Международная система, сложившаяся на основе Вестфальского мирного договора, сделала возможным решение проблемы насилия [в отношениях] между государствами – то есть проблемы обращения к войне, – но она ничего не противопоставила насилию внутри страны, являющемуся следствием гражданских войн, этнических конфликтов и всего, что сегодня входит в понятие «нарушение прав человека». Задача заключалась в поддержании мира, а решение правовых проблем было оставлено внутренним институтам. Современные правозащитники утверждают противоположное. По их мнению, состояние мира есть прямое следствие действия международного права, поэтому в вопросах осуществления правовых норм нельзя полагаться на внутренние институты государства, а быть может, и на государство вообще; это должно стать прерогативой какого-либо наднационального органа, наделенного властью использовать силу ради исполнения установленных законов. Защитники прав человека доверяют юристам больше, чем государственным деятелям. Сторонники принципов Вестфальского договора, напротив, больше склонны полагаться на политиков, чем на служителей Фемиды.

### **Американская традиция**

Соединенные Штаты были одним из наиболее ярких критиков интервенционистской политики Советского Союза. При этом сами они никогда полностью не следовали принципу невмешательства. Действительно, после установления республики отцы-основатели [США] доказали, что они понимают и уважают принципы поддержания равновесия сил в Ев-

ропе. Поддерживая то Великобританию, то Францию – в зависимости от того, кто из них в данный момент был слабее, – но не примыкая полностью ни к одной из сторон, они осуществляли на практике директиву Александра Гамильтона: «самый холодный расчет» требует, чтобы американцы корректировали свою поддержку европейских держав, не связывая себя какими-либо обязательствами<sup>1</sup>. В своем заявлении, которое вполне могло бы исходить из британского кабинета министров, Томас Джефферсон сформулировал американский вариант теории равновесия сил следующим образом: «В первую очередь нам следует молиться о том, чтобы европейские державы так противостояли друг другу, чтобы проблемы их собственной безопасности требовали размещения всех их вооруженных сил на собственной территории и чтобы в результате все остальные части света пребывали в непо тревоженном мире»<sup>2</sup>.

Но даже в те гамильтоновские времена, когда американская внешняя политика во многих отношениях напоминала политику европейских государств, ее оправдание выглядело совершенно иначе: как и сегодня, американцы тогда полагали, что их мотивы значительно выше мотивов Старого Света, которые, как им представлялось, отражают, в основном, эгоистические устремления монархов. Напротив, американскую республику рассматривали как государство, действующее по законам просвещенного рационализма; ей было суждено служить образцом для народов, вынужденных жить при более жестоких режимах. Поэтому действия Америки никогда не были исключительно эгоистическими; по самой своей природе Америка выражала интересы всего мира. Как сказал в 1804 году Джеймс Мэдисон: «Себе самим и всему миру Соединенные Штаты являют пример хоть одного правительства, которое протестует против всеобщей коррупции»<sup>3</sup>.

Но оставалось неясным, насколько далеко могут зайти США в борьбе за интересы всего мира. Если Америка была образцом для других стран, обязана ли она была вмешиваться в проблемы, возникающие за пределами ее территории, чтобы оправдать связывавшиеся с ней надежды? И если утвердительно ответить на этот вопрос, то как могли Соединен-

ные Штаты выполнить эту миссию, не столкнувшись с той же дилеммой в отношении применения силы, осуждаемого европейскими государствами?

Эта проблема приобрела особо острое звучание в 1821 году, когда борьба Греции за независимость от Оттоманской империи породила волну энтузиазма и требований применить на практике американские принципы в деле освобождения греческого народа. Госсекретарь Джон Квинси Адамс сформулировал и саму эту дилемму, и ее решение таким образом, что на протяжении всего следующего столетия его формулировка служила путеводной звездой американской внешней политики:

Где бы – сейчас или в будущем – ни водружалось знамя свободы и независимости, там сердце Америки, ее благословение и молитвы. Но она не пойдет в чуждые пределы, чтобы истреблять там драконов. Она желает свободы и независимости во всем мире. Но борется она и защищает только свои собственные свободу и независимость. К общему благу она призывает спокойным голосом и мягкой благожелательностью собственного примера. Ей хорошо известно, что единожды встав под чужие знамена, будь это даже знамена борцов за независимость от иностранного ига, Америка попадет в ситуацию, из которой невозможно выпутаться, ввяжется в войны за чьи-то интересы, в интриги, столкнется с алчностью отдельных лиц, завистью и амбициозностью, которые претендуют на цвета и знамена свободы... В итоге она даже могла бы диктовать миру свою волю. Но тогда она уже более не смогла бы оставаться хозяйкой своего собственного духа<sup>4</sup>.

Настаивая на том, что Соединенные Штаты лучше всего справятся с уготованной им миссией, не навязывая свои услуги силой, Адамс развенчал идеологическое обоснование участия США в установлении баланса сил в Европе. Два года спустя президент Джеймс Монро отверг практические доводы и в пользу гамильтонианской внешней политики, сняв опасение, что Европа может предпринять интервенцию в Западное полушарие. В доктрине Монро он решительно поддержал предложение Адамса воздержаться от участия в европейских делах; одновременно Европе было сделано предупреждение, чтобы она не вмешивалась в дела американские,

под которыми подразумевались проблемы всего Западного полушария. Иное поведение рассматривалось бы как вторжение, «угрожающее миру и нашей безопасности», – иными словами, как *casus belli*<sup>5</sup>.

Доктрина Монро исключала из силовых расчетов Северной Америки две мощные европейские державы – Великобританию и Испанию. С Великобританией существовала негласная договоренность об ее отказе от имперской роли в обеих Америках, а влияние Испании в Латинской Америке к тому времени значительно ослабло. Освободившись от необходимости участвовать в поддержании баланса сил в Европе, Соединенные Штаты могли вплотную приступить к выполнению той миссионерской задачи, которую они перед собой поставили.

В условиях изоляционизма, характерных для Америки XIX века, ее государственные деятели разработали две на первый взгляд противоречащие друг другу идеи: согласно первой, американские ценности и институты объявлялись универсальными; согласно второй – их распространение по миру было бы более успешным, если бы Америка сначала отточила их у себя дома, вместо того чтобы исказить их, проводя политику активного взаимодействия с остальным миром.

Несокрушимая вера в прогресс и убежденность, что история представляет собой, по крайней мере в идеале, неуклонное движение ко все большему процветанию, свободе и справедливости, символом которых служит американский пример, выражала оптимизм эпохи Просвещения, не потускневший перед лицом проблем, обусловленных историческими и географическими особенностями европейских государств. «Предки американцев, – писал Алексис де Токвиль в своей книге “Демократия в Америке”, – научили их любить свободу и равенство; но Сам Господь дал им средство оставаться свободными и равными, расселив их на бескрайнем континенте»<sup>6</sup>. Приблизительно в то же время писатель Джон Луис О’Салливан сформулировал эту уверенность с помощью понятия *manifest destiny* (доктрина предопределенности)<sup>7</sup>.

К началу XX века вера во всемирную миссию Америки переросла в убеждение, что ключом к международному бла-

гополучию является распространение достижений Америки, ставших залогом ее успеха, на весь мир. На пороге XX столетия Уильям Дженнингс Брайан охарактеризовал США как «республику, которая медленно, но верно становится высшим моральным мериллом мирового прогресса и общепризнанным арбитром в мировых спорах»<sup>8</sup>.

Уверившись в таких позициях, США с пренебрежением взирали на внешнюю политику других стран. Вестфальская система была осуждена, а вместе с ней – и идея применения силы как крайней меры. В период между провозглашением доктрины Монро и испано-американской войной понятие внешней политики, со всей ее практикой и стратегией, очень мало занимало умы американцев.

### Рузвельт и Вильсон

Окончание испано-американской войны совпало с появлением на американской политической сцене Теодора Рузвельта, первого президента со времен отцов-основателей, возродившего идею Гамильтона, согласно которой будущее международных отношений должно основываться на равновесии сил, а в достижении этого равновесия активная роль принадлежит Америке. В отличие от своих предшественников и большей части преемников, Рузвельт видел в Соединенных Штатах великую – потенциально величайшую – державу, а не спасителя мира. Считая, что миссия США – быть гарантом равновесия сил в мировом масштабе, подобно тому, как Великобритания была защитницей баланса сил в Европе, Рузвельт традиционно испытывал почтение к американскому видению задач внешней политики. Он отрицал действенность международного права, полагая, что, когда государство не в состоянии защитить те или иные принципы силой, ему не помогут в этом и другие страны. Рузвельт скептически относился к идее разоружения, которая тогда впервые была поставлена на повестку дня в мировой политике: «Пресная праведность, не подкреплённая силой, точно так же безнравственна и даже еще более вредоносна, чем сила, лишённая права»<sup>9</sup>. В 1908 году, осуществляя свою собственную *Realpolitik*, Руз-



вельт неохотно согласился на японскую оккупацию Кореи, мотивируя это тем, что Корея была не в состоянии защитить себя, и никакое государство или группа государств не изъявляли желания рисковать, защищая эту страну:

Корея полностью принадлежит Японии. Да, конечно, в договоре было торжественно заявлено, что Корея должна оставаться независимым государством. Но Корея не имела возможности самостоятельно привести договор в действие, и нельзя было и подумать о том, чтобы любое другое государство ... попыталось сделать для Кореи то, чего она абсолютно не в состоянии была сделать для себя сама<sup>10</sup>.

Придерживаясь тех же принципов, Рузвельт сформулировал положения, ставшие известными как «дополнение Рузвельта» к доктрине Монро; он заявил, что Америка имеет право на вмешательство [во внутренние дела стран] Западного полушария – и не только с целью предотвращения воздействия извне, как это предусматривалось доктриной Монро, но также – а возможно, и прежде всего – с целью защиты национальных интересов Соединенных Штатов. Во время президентства Рузвельта США осуществили интервенцию на Гаити; инспирировали переворот в Колумбии, в результате которого от Колумбии отделилась территория, ставшая независимым государством Панама, что позволило завершить строительство Панамского канала; установили финансовый протекторат над Доминиканской республикой; а в 1906 году направили войска для оккупации Кубы.

Будучи убежден, что международная ответственность Соединенных Штатов не может ограничиваться исключительно содействием распространению гражданских добродетелей, Рузвельт начал активно вовлекать страну в деятельность, направленную на достижение мирового равновесия. В 1904 году, когда началась русско-японская война, он не осудил Японию, которая по современным критериям считалась бы агрессором, поскольку опасался, что победа России могла привести к установлению ее доминирования в Азии и тем самым угрожать мировому равновесию сил. Однако эти опасения геополитического характера не послужили основанием для организации морализаторского крестового похода на

Россию. В полном соответствии с правилами сохранения баланса сил, Рузвельт, хотя и был заинтересован в ослаблении России, все же считал необходимым предотвратить ее полное поражение, когда на смену русской угрозе пришла бы японская. Поэтому, выступив в роли посредника, он пригласил представителей воюющих сторон к себе домой в Ойстер-Бей (штат Нью-Йорк), в результате чего был заключен Портсмутский договор. В итоге в Азии был установлен баланс сил, в котором Япония, при поддержке Великобритании, служила противовесом имперской России. Роль США при этом заключалась в сохранении общего равновесия между двумя сторонами в Азии – приблизительно так же, как это делала Великобритания в Европе.

В период Первой мировой войны Рузвельт руководствовался теми же геополитическими соображениями. Уже покинув к тому времени пост президента, он выступил за создание коалиции с Великобританией и Францией задолго до того, как занимавший тогда должность главы государства Вудро Вильсон признал необходимость такого шага. Рузвельт опасался, что в случае победы Германия начнет вмешиваться в дела Западного полушария, которое лишилось бы в этой ситуации британского военно-морского щита. Если бы Рузвельт был тогда у власти, он, скорее всего, стал бы добиваться решения, подобного Портсмутскому договору, попытавшись предотвратить установление германского доминирования в Европе, но при этом сохранив [ее мощь] как фактор нового баланса сил. Он не стал бы предпринимать попыток устранения правительств враждебных государств или перекройки границ, руководствуясь принципами права наций на самоопределение.

Но Рузвельт уже не был у власти. Президентом был Вудро Вильсон, придерживавшийся иных взглядов на роль США в мире. Именно его идеи стали основой внешней политики, проводившейся Америкой на протяжении XX века. Вудро Вильсон втянул Соединенные Штаты в войну во имя принципов, которые больше соответствовали историческому опыту Америки, нежели проблемам европейского равновесия. Чтобы стать участником системы баланса сил, государство долж-

но быть убеждено, что оно стоит перед угрозой, с которой не может самостоятельно справиться. Но в 1914 году американскую общественность невозможно было убедить, что изменение европейского баланса сил может угрожать американской безопасности. Несмотря на то, что за всю историю наибольшее влияние на формирование внешней политики США оказал Рузвельт, возобладали идеи Вильсона; какими бы радикальными они ни казались, именно в них представлена всеобщая применимость принципов, отшлифованных Америкой за столетие своей изоляции.

Когда разразилась Первая мировая война, первоначальная реакция Вильсона была традиционно изоляционистской. 8 декабря 1914 года он отверг призыв Рузвельта увеличить военный потенциал Америки, поскольку полагал, что «причины [этой войны] нас не касаются, а само наличие таковых дает нам возможность продемонстрировать дружелюбие и беспристрастность»<sup>11</sup>.

Через два с половиной года Вильсон принял решение об участии Соединенных Штатов в войне, но не с целью сохранения и укрепления европейского баланса сил, как то сделал бы Рузвельт. Вильсон взялся за уничтожение равновесия сил и самой Вестфальской системы. 22 января 1917 года, за три месяца до вступления Америки в войну, Вильсон следующим образом определил единственно приемлемый для него вариант:

Вопрос, от ответа на который зависят достижение мира и судьбы мировой политики, состоит в следующем: представляет ли собой нынешняя война борьбу за справедливый и прочный мир, или это всего лишь схватка за достижение нового баланса сил? На место баланса сил должно прийти их единство; необходимо не соперничество, а всеобщий мир<sup>12</sup>.

Вступление Америки в войну ознаменовало собой трансформацию принципов ее внешней политики и изменение роли США в мире. После ста лет критического отношения к международным договоренностям, подобным Вестфальскому договору, Соединенные Штаты увидели возможность возврата к ним. Заявив о себе на международной арене, Америка не желала довольствоваться ролью лишь одного из многих госу-

дарств, преследующих свои национальные интересы. Доктрина Вильсона отвергала такое моральное равенство, которое ставило бы Соединенные Штаты в один ряд с другими государствами. По Вильсону, у Америки более высокое нравственное призвание: переделать мир по своему образу и подобию. Это единственная уважительная причина для вступления США в войну. Соединенные Штаты станут игроком на мировой политической сцене, но только при условии, что они получат возможность переписать правила игры. Исходя из этих соображений, Вильсон сформулировал цели войны в следующих эпохальных выражениях:

Мы рады... таким образом сражаться за мир во всем мире... Мир должен стать безопасным и демократическим. Мир должен покоиться на надежном фундаменте политической свободы<sup>13</sup>.

Отвергая представление о национальных интересах как об «образце национального эгоизма», он выдвинул новый тезис:

Эта эпоха... требует нового порядка вещей, когда главными вопросами станут: верно ли это? справедливо ли это? соответствует ли это интересам человечества?<sup>14</sup>

Вильсон сформулировал три базовых постулата последующей американской внешней политики. Прежде всего, гармония – это естественное состояние международных отношений; обстоятельства, которые на протяжении истории нарушали эту гармонию, не делают никому чести и вообще несущественны; выражаясь словами Джорджа Кеннана, который позже разъяснял, в чем суть вильсоновских идей, эти обстоятельства «должны быть отодвинуты на второй план, а на первом должно быть желание установить в мире порядок, который международное насилие нарушить не в состоянии»<sup>15</sup>.

Во-вторых, неприемлема сама идея привнесения изменений силовым путем; любая трансформация должна осуществляться в соответствии с законами и правовыми нормами. И в силу того, что Бог наделил людей правом самим решать свою судьбу, в основе государственного устройства должны лежать право нации на самоопределение и [другие] демократические принципы.

Наконец, любая страна, придерживающаяся таких принципов, по мнению Вильсона, никогда не изберет военного пути решения проблем; страны же, которые не будут следовать этим постулатам, рано или поздно вовлекут мир в конфликт. Поэтому стремление установить в мире демократию есть акт благоразумия, а не только требование морали. А поскольку, в силу этой теории, демократические страны никогда не будут воевать друг с другом, они смогут сосредоточиться на проблемах повышения качества жизни людей. Следуя вильсоновской теории, у демократических стран фактически нет иных интересов, кроме распространения общечеловеческих ценностей.

По иронии судьбы, в наше время борьбу за эти идеи часто истолковывают как выражение гегемонистских устремлений Америки и ее желание укрепить повсюду свои позиции. В действительности вопрос о применимости американской модели к остальному миру занимал Америку и прежде – со времен основания республики; Вильсон же прямо заявил о возможности «крестового похода» во имя распространения американских идей и ценностей, который предполагалось осуществить с помощью активной внешней политики. Его оппоненты противоречили ему не потому, что сомневались во всемирном значении американских ценностей. Но они верили, что глобальную миссию Америка лучше всего осуществит, совершенствуя [государственные и общественные] институты у себя дома, вместо того чтобы растрачивать силы на сомнительные предприятия за рубежом.

«Изоляционисты» 20-х годов были фактически выразителями основных направлений американской политики XIX века, сложившихся после президентства Джеймса Монро. Профессор Уолтер Рассел Мид назвал их «джексонианцами» – по имени президента Эндрю Джексона, первого президента, ведущего происхождения из американской глубинки, создателя современной Демократической партии<sup>16</sup>. Отцы-основатели, [как известно], вышли из рядов мелкопоместного дворянства и купечества, чьи интересы простирались за пределы собственной страны. Они придерживались внешнеполитических принципов Гамильтона, направленных на манипулирование

балансом сил в Европе с целью защитить формирующееся [американское] государство. Эндрю Джексон олицетворял Америку, которая отмежевалась от Европы и стала расширяться на запад. Он выражал взгляды первых поселенцев, а со временем – еще и взгляды среднего и рабочего классов, особенно небольших городов.

В 20-е годы джексонианцы вначале отвергли вильсонианские идеи, затем, во время Второй мировой и «холодной» войн, приняли их, а по завершении «холодной войны» вернулись на прежние позиции.

Вильсонианцы хотели перестроить международную систему, проводя активную внешнюю политику; джексонианцы в общем и целом игнорировали европейские интриги, если только они самым непосредственным и прямым образом не угрожали безопасности и ценностям Соединенных Штатов. Так, если вильсонианцев в 30-е годы можно было сплотить борьбой против нарушений международного права или прав человека, то джексонианцев не слишком беспокоило поведение Германии или Японии в этот период – более того, они выступали против намерений Франклина Рузвельта ввязаться в войну в Европе. Но после нападения на Перл-Харбор и возникновения прямой угрозы безопасности Америки вильсонианцы и джексонианцы максимально сблизили свои позиции. Они единодушно полагали, что единственным приемлемым решением проблемы было уничтожение нацизма и безоговорочная капитуляция Германии и Японии. И если после Первой мировой войны Вильсон был обязан принимать во внимание взгляды и интересы своих европейских союзников, то к концу Второй мировой войны значительно укрепившиеся позиции США позволяли Франклину Рузвельту и Гарри Трумэну в одностороннем порядке формировать международную обстановку в соответствии с основополагающими американскими принципами коллективной безопасности, права наций на самоопределение и деколонизации. В ходе этого процесса была создана Организация Объединенных Наций.

В январе 1941 года Рузвельт заявил, что целью американской политики являются четыре свободы – свобода слова,

свобода религии, свобода от бедности и свобода от страха – и притом «повсюду в мире». Другими словами, Соединенные Штаты облачились в мантию, надевать которую не советовал Джон Квинси Адамс, – мантию защитника и борца за права народов всего мира. Те идеи, которые стимулировали американский изоляционизм в XIX веке, стали подпитывать мессианский глобализм в веке XX-м.

В 1947 году, следуя доктрине Трумэна, Соединенные Штаты взяли на себя защиту Греции и Турции; в 1949 году – защиту всей Западной Европы; в последующее десятилетие – большей части остального мира, – либо открыто, либо косвенно. И эта роль была оправдана в уникальной американской манере.

В 1953 году, в разгар «холодной войны», государственный секретарь Джон Фостер Даллес, выступая на выпускной церемонии Национального военного колледжа, изобразил роль Америки с исключительно моральных – даже духовных – позиций. Соединенные Штаты, настаивал он, уже в силу факта их существования представляют собой угрозу деспотизму:

Мы создали здесь зону духовного, интеллектуального и материального богатства, какой еще не видел мир. То, что мы совершили, поразило воображение людей во всем мире и получило повсюду известность как «великий американский эксперимент». Наше свободное общество стало угрозой любому деспоту, ибо мы показали, чем следует отвечать на потребность людей в реализации их способностей при сохранении у них чувства собственного достоинства<sup>17</sup>.

Союз джексонианцев и вильсонианцев продолжался на протяжении всей «холодной войны». Президент Джон Ф. Кеннеди подтвердил, что цель Америки – это «не просто мир для американцев, но мир для всех людей – и не только в наши дни, но и мир во все времена»<sup>18</sup>. Линдон Джонсон также подчеркивал, что в своем стремлении предотвратить захват коммунистами Южного Вьетнама он руководствовался моральными императивами, а вовсе не национальными интересами, ибо альтруизм является основой всей американской политики:

Мы предоставим помощь любой стране в Юго-Восточной Азии, которая попросит нас защитить ее свободу... В этом регионе нет ничего, за обладание чем мы могли бы бороться – будь то территория, военное присутствие или политическое честолюбие. Единственным нашим желанием, единственным нашим устремлением, является обеспечить народам Юго-Восточной Азии возможность жить в мире и созидать собственную судьбу своими руками<sup>19</sup>.

Сочетание миссионерского рвения и солипсизма – неспособности даже представить себе возможность иного взгляда на мировое устройство, – наложение друг на друга глобалистских и миссионерских устремлений сыграло в данном случае роковую роль, предопределив участие Соединенных Штатов во вьетнамской войне. Америка попыталась изменить состав вьетнамского правительства, начиная с самой верхушки, – сначала устранить бездейственного Бао Дая, затем заменить его преемника Нго Динь Дьема военной хунтой, специально подобранной американцами, после чего способствовать созданию демократического строя и капитализма американского образца – и это в стране, почти совершенно лишенной среднего класса и не имеющей никакого опыта самоуправления. Данные задачи, изначально нереальные, надо было решать в условиях жестоких партизанских боев и вторжения с Севера, а также наличия в соседних странах, таких, как Лаос и Камбоджа, убежищ и каналов неограниченного снабжения [партизан].

Поражение усугубилось тем, что Америка оказалась неспособной сформулировать четкий подход к проблемам внешней политики: как примирить универсальные принципы с практическими потребностями региона, в котором достижение высоких целей возможно только постепенно, шаг за шагом; следует ли придерживаться универсальных моральных принципов, если их приходится внедрять силой?

В результате [отсутствия четких ориентиров во внешней политике] был утрачен национальный консенсус, базировавшийся на коалиции вильсонианцев и джексоновианцев. Когда вильсонианцы осознали, что их цель – содействие принципам свободы и процветания в соответствии с американской



институциональной моделью – оказалась иллюзорной, они, в самый разгар ожесточенной войны, прекратили свои усилия и предпочли не бороться за более скромные и, вероятно, более достижимые цели. Радикальное крыло вильсонянцев пришло к заключению, что причина неудач заключалась не столько в просчетах американского идеализма, сколько в базовом моральном изъяне, позволившем Соединенным Штатам втянуться в Индокитай. Чтобы преодолеть этот изъян, они предприняли всеобщее наступление на принципы американской послевоенной политики.

Джексоныанцы, со своей стороны, продолжали настаивать на полной обоснованности своих принципов. Но если война в Индокитае начата, ее необходимо выигрывать, а если ее нельзя выиграть, то от нее нужно отказаться. Джексоныанцы отвергали само понятие ограниченной войны. Ни вильсонянцы, ни джексоныанцы не поддерживали [идеи] постепенного выхода из войны, желая сохранить американский авторитет в условиях «холодной войны», когда безопасность в мире все еще в очень большой степени зависела от Америки.

Ричарду Никсону пришлось проводить американскую внешнюю политику в условиях разрушения этого исторического консенсуса. Поклонник Вильсона, Никсон даже попросил, чтобы письменный стол бывшего президента перенесли в Овальный кабинет Белого дома – но либо по ошибке, либо в результате чиновничьего умысла вместо него он получил стол Генри Вильсона, второго вице-президента при Гранте; зато портрет Вудро Вильсона все же был водружен в его кабинете. Но, изучая международную политику в течение большей части своей жизни, Никсон не мог согласиться с мнением, что единственная формула может объяснить все проблемы исторического развития, или что любая современная международная проблема может быть решена с помощью единственной стратегии. Будучи убежден, что именно чрезмерное увлечение вильсонянством вовлекло США в войну во Вьетнаме, и сознавая, что джексоныанцы больше не хотят воевать за достижение поставленных задач, Никсон попытался объединить американский народ с помощью возвращения американской

внешней политики к ее гамильтонианским корням, отдав приоритет национальным интересам.

Тем не менее в политике Никсона имел место сильный вильсоннианский уклон в сфере соглашений по контролю за вооружениями, в содействии выезду евреев из СССР, стимулировании мирного процесса на Ближнем Востоке и в призывах к заключению международной конвенции о запрете войн с применением биологического оружия. При этом основным принципом Никсона всегда было соотнесение американской политики с американскими интересами и этих интересов – с возможностями США. В 1970 году, выступая в Конгрессе, он сказал:

Нашей целью, прежде всего, является защита наших интересов в отдаленной перспективе и в сочетании с трезвой внешней политикой... Наши обязательства должны обуславливаться нашими интересами, а не наоборот<sup>20</sup>.

Такая политика привела к успехам, среди которых – вывод войск из Вьетнама на основе приемлемого соглашения, начало диалога с Китаем, соглашение по Берлину, [новая] политика в отношении Советского Союза, включавшая сдерживание и переговоры по многим вопросам; было положено также начало процессу арабо-израильских мирных переговоров. Но как бы оправданны ни были эти шаги, при всем их классически гамильтонианском характере они не соответствовали главному императиву, отличавшему американскую внешнюю политику на протяжении большей части столетия. Когда уотергейтский скандал ослабил позиции Никсона, а с уходом из Вьетнама обнаружилось, что угроза внешнеполитического кризиса, скорее всего, миновала, идея о применимости американских ценностей для всего мира заявила о себе вновь. Никсон и, в меньшей степени, Джеральд Форд (и я в качестве их госсекретаря) стали подвергаться критике со стороны вильсоннианцев за то, что мы излишне полагались на силу (то есть придерживались слишком традиционалистской и старомодной политики). Джексоновианцы, в свою очередь, критиковали администрацию за [чрезмерную] уступчивость (то есть за нежелание вступать в открытые противостояния).

Когда в начале 70-х годов либеральное крыло вильсонянцев пересмотрело свои позиции и создало движение неоконсерваторов, вильсонянство вновь вышло на политическую сцену, но в более радикальном (рейгановском) варианте. Вильсонянцы подчеркивали, что соперничество с Советским Союзом имело, наряду с моральным, и стратегический аспект, и поэтому компромиссы здесь опасны (как, по определению, и любые переговоры с СССР).

В 1974 году внешняя политика США претерпела коренное изменение. До этого момента американские попытки повлиять на курс других государств осуществлялись через тайные операции или закулисную дипломатию. Официальное вмешательство во внутренние дела других стран еще не стало составной частью американской внешней политики; все еще продолжали действовать вестфальские моральные императивы. В результате администрация Никсона сумела увеличить еврейскую эмиграцию из Советского Союза – с менее чем одной тысячи человек в год до почти тридцати пяти тысяч – с помощью незаметных дипломатических шагов и обращений к советским лидерам, так как эмиграционная политика той или иной страны все еще считалась ее внутренним делом. В 1974 году Конгресс впервые применил [к СССР] санкции, направленные на облегчение еврейской эмиграции из Советского Союза, сделав это частью официальной внешней политики США. То, что санкции оставались в силе в течение нескольких лет после их наложения, даже несмотря на фактическое сокращение еврейской эмиграции примерно на 70 процентов, показывает, как выросло ощущение необходимости открытого давления во имя защиты прав человека, а также как снизилось значение вестфальских принципов невмешательства во внутренние дела других государств.

С тех пор вмешательство в то, что до этого считалось внутренней политикой, становилось все более повсеместным. В августе 1975 года Заключительный акт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе утвердил соблюдение прав человека в качестве международного обязательства всех подписавших этот акт стран. На заключительном заседании президент Форд, явно имея в виду Советский Союз, подчерк-

нул в своей речи «глубокую преданность американского народа и его правительства правам человека и его основным свободам»<sup>21</sup>. Президент Джимми Картер еще решительнее подтвердил этот вильсонианский принцип: «Нам следует служить маяком для тех государств, которые желают мира, желают независимости, желают личной свободы, желают соблюдать основные права человека»<sup>22</sup>. Президент Рональд Рейган сформулировал те же принципы предельно определенно:

Америка добилась ведущей роли в мире по причине нашей мощи, а также благодаря тем ценностям, которые характерны для нашего общества: это свободные выборы, свободная пресса, свобода вероисповедания, свободные профсоюзы и, что превыше всего, свобода личности и отказ от государственного произвола. Эти ценности – фундамент нашего могущества<sup>23</sup>.

Администрация Рейгана соединила все три направления американской мысли: вильсонианскую риторику относительно исключительности Америки; «крестовый поход» против враждебной идеологии («империи зла»), сплотивший джексоновцев; гамильтоновскую тактику Никсона. Вновь зазвучавшие утверждения об уникальных моральных обязательствах Америки дополнялись теперь прагматичным отношением к собственным национальным интересам. На протяжении 70-х годов Конгресс во все большей степени увязывал предоставление помощи другим государствам с их приверженностью правам человека. В 1980-е годы он начал применять санкции с целью добиться соблюдения прав человека, и в настоящее время уже десятки государств испытывают на себе силу этих санкций. Наиболее успешный пример – а к настоящему времени и наиболее убедительный – экономическое эмбарго, наложенное Конгрессом на Южно-Африканскую Республику в 1986 году.

### Новая политика вмешательства

Последний шаг на пути от заявления Джона Квинси Адамса о том, что лучшим способом для Соединенных Штатов распространять демократию за рубежом является их собственный пример внутри страны, к тому, чтобы проблема прав че-

ловека стала одной из основных целей американской внешней политики, был совершен администрацией Клинтона. Билл Клинтон был первым президентом, вступившим в должность после окончания «холодной войны» и первым президентом, политическая биография которого началась с активного участия в протестах против войны во Вьетнаме. Свои убеждения он воплотил во внешней политике. Скептически относясь к идее применения силы, Клинтон отвергал саму концепцию баланса сил (считая ее «устаревшим способом мышления») <sup>24</sup>. Он полагал, что его предшественники в определенной степени ответственны за развязывание «холодной войны», поскольку чрезмерно увлеклись стратегическими соображениями. В результате одним из главных пунктов выступлений Клинтона за рубежом было извинение за то, что Америка, слишком много внимания уделявшая «холодной войне», несет за нее моральную ответственность <sup>25</sup>.

Однако «холодная война» – отнюдь не изобретение Соединенных Штатов. До прихода Клинтона к власти работавшие в девяти администрациях представители обеих партий не без оснований полагали, что принимают участие в борьбе за безопасность и базовые ценности своей страны и свободных людей вообще. При Клинтоне внешняя политика отвергала уроки истории и демонстрировала поверхностное отношение к традиционным понятиям безопасности и геополитики. Утверждая, что неудачи Америки обусловлены «холодной войной», а также подразумевая, что в большинстве случаев международная напряженность вызывается социальными причинами, и потому дипломатия должна сосредоточиться скорее на гуманитарных, чем на стратегических проблемах, Клинтон открыто пренебрегал всем тем, что было достигнуто за пятьдесят лет, прошедших со времени окончания Второй мировой войны.

Победа в «холодной войне» порождала чувство полного удовлетворения и в других [общественных] группах, превращаясь в торжество национального масштаба. В ситуации, когда Соединенные Штаты доказали оптимальность своей политической и экономической систем, самым лучшим вариантом для всего остального мира – пожалуй, даже единственно при-

емлемым – было перенять американскую модель. В условиях прекращения «холодной войны» и исчезновения альтернативного центра силы теория «конца истории» стала выглядеть в Соединенных Штатах достаточно убедительно. Теперь можно было навсегда покончить с идеологической борьбой; весь мир в том или ином виде принимал американские политические и экономические принципы. Соревноваться теперь имело смысл только в темпах адаптации этих моделей<sup>26</sup>. Азиатский финансовый кризис 1997 года придал триумфу Запада дополнительные основания.

В результате американская внешняя политика стала все больше подчиняться политике внутренней. Когда начинает казаться, что давление на другие страны не несет в себе угрозы, возникает искушение сделать внутренние американские установки целями внешней политики США. Новый подход Конгресса ярко характеризуется комментарием члена палаты представителей от Калифорнии Нэнси Пелоси, активно выступавшей за ограничения в торговле с Китаем. Когда Клинтон, вскоре после прихода к власти, обещал предоставить Китаю режим наибольшего благоприятствования при условии, что тот в течение года продемонстрирует прогресс в области соблюдения прав человека, она сказала:

Будем надеяться, что по истечении этих двенадцати месяцев, если в Китае возникнет свобода печати и будут соблюдаться другие права человека, мы сможем приступить к решению иных проблем, стоящих перед членами Конгресса<sup>27</sup>.

Ничто не иллюстрирует лучше крах вестфальских принципов невмешательства, чем утверждение, что свобода слова и печати, которых в Китае не существовало на протяжении всех пяти тысячелетий его истории, могут быть установлены правовым путем с помощью Конгресса Соединенных Штатов Америки.

Парламентские выступления такого рода не свидетельствовали о кардинальной смене подхода [к внешней политике]; в них лишь отражалось смещение акцентов в американском (и в еще большей степени – западноевропейском) общественном мнении. Тогдашний заместитель государственного

секретаря Струоб Тэлбот затронул эту тему в статье в журнале *Foreign Affairs* в ноябре 1996 года:

В мире, который становится все более взаимозависимым, Америку все больше волнует то, как, хорошо или плохо, управляют своими делами другие страны. Чем больше появляется стран, избравших демократическую модель развития, и чем теснее они связаны друг с другом, тем в большей безопасности будет чувствовать себя Америка и тем более процветающей она станет, поскольку демократические государства будут заведомо лучше соблюдать свои международные обязательства, и менее вероятно, что они станут заниматься террористической деятельностью или наносить ущерб экологии, а тем более – воевать друг с другом.

Такой подход объясняет, почему с позиций национальной безопасности нам следует активно поддерживать демократические завоевания в других странах, содействовать их развитию, а если необходимо, то и защищать их<sup>28</sup>.

Новая доктрина вмешательства с гуманитарными целями лишний раз свидетельствует, что гуманистические убеждения – это неотъемлемая часть национальной американской традиции, и ради защиты их во всем мире американцы готовы рисковать как средствами, так и, в отдельных случаях, жизнью. Ни одна другая нация никогда не ставила перед собой тех целей, которые ставят Соединенные Штаты, невзирая на риск превращения их и их союзников в мировых жандармов.

Риторические заявления в поддержку доктрины постоянного вмешательства звучали особенно громко после триумфальной операции НАТО в Косово. Британский премьер-министр Тони Блэр назвал миссию в Косово победой «прогрессивного» направления в области внешней политики, которое пришло на смену устаревшим традиционным представлениям:

Эта война... велась за победу основополагающего принципа, без которого невозможен прогресс человечества. Он гласит, что каждый человек, независимо от его расы, вероисповедания и места рождения, имеет неотъемлемое право жить, не подвергаясь преследованиям<sup>29</sup>.

Германский канцлер Герхард Шредер выразил эту мысль еще ярче: «Альянс должен был продемонстрировать,.. что в лице НАТО у слабого есть сильный защитник, готовый и желающий прийти ему на помощь в деле защиты прав человека»<sup>30</sup>. Президент Клинтон, в свою очередь, обобщил сказанное выше:

Мы можем заявить людям во всем мире, независимо от того, живут ли они в Африке, Центральной Европе или любом другом регионе: если появляется некто, желающий уничтожить множество невинных людей из-за их расовой принадлежности, этнического происхождения или вероисповедания, то если в наших силах его остановить, мы это сделаем<sup>31</sup>.

Торжество вильсонских идей над другими традиционными подходами к американской внешней политике ярко продемонстрировали события, начавшиеся в ноябре 1998 года. С точки зрения джексоновских и гамилтоновских стандартов, [возможное] доминирование Ирака в Персидском заливе представляло серьезную угрозу национальной безопасности Америки. В декабре Ирак выслал инспекторов ООН, которые были направлены туда решением Совета Безопасности с целью предотвращения производства оружия массового поражения; согласие Ирака на такую инспекцию было одним из условий прекращения огня союзниками и означало окончание войны в Заливе. Высылка инспекторов дала Ираку возможность на протяжении длительного периода снова угрожать соседям, большинство из которых являются союзниками Америки и незаменимыми поставщиками нефти для индустриально развитых стран. И тем не менее реакция Америки ограничилась четырьмя ночными авианалетами (таким образом американцы стремились избежать жертв среди мирного населения), после чего Соединенные Штаты в значительной мере смирились с нарушением Ираком резолюции Совета Безопасности. Такое поведение было обусловлено тем, что, с точки зрения США, риск доминирования Ирака в Заливе не имеет ни долгосрочных последствий, ни моральных аспектов, способных оправдать военное вмешательство.



Но уже через три месяца НАТО во главе с Соединенными Штатами непрерывно, в течение семидесяти восьми дней, бомбило Югославию, в основном с целью положить конец нарушениям Сербией прав человека в Косово, несмотря на то, что события в Косово не представляли никакой угрозы безопасности Америки. На Балканах главной движущей силой западной внешней политики были вильсонские принципы.

Косово стало завершающим этапом целого ряда актов военного вмешательства, совершенных во имя защиты прав человека и гуманитарных ценностей. Американские военные соединения были размещены в Сомали – вначале для того, чтобы содействовать [справедливому] распределению продуктов питания, затем – чтобы помочь сформировать гражданское правительство; на Гаити – чтобы избавить население от военного правительства, пришедшего к власти в результате переворота; в Боснии – чтобы силой прекратить жестокую гражданскую войну; и в Косово – фактически для того, чтобы установить там власть этнического большинства – албанцев.

Все четыре случая военного вмешательства – три из которых произошли при администрации Клинтона – имели общие черты: они не соответствовали традиционной американской концепции национальных интересов – в том смысле, что исход этих акций никак не касался американской безопасности; то был ответ на требование американцев облегчить страдания, которые, без сомнения, испытывало население соответствующих стран (вначале Буш организовал военное вмешательство в Сомали, чтобы военные распределяли продукты питания среди голодающего населения); считалось, что риска эта операция не несет (когда в Сомали миротворцы понесли первые потери, американские силы были немедленно выведены из страны). Все эти случаи военного вмешательства абсолютно не учитывали уроков истории.

Неизбежным образом, такой поворот в сторону вильсонства привел к разрыву с джексоновцами, подобному происшедшему в 20-е годы. Джексоновское крыло рейгановской коалиции категорически отказалось участвовать в такой организации мироустройства, где нет ведущей державы. Сенат высказался против ратификации Всеобъемлющего дого-

вора о запрещении испытаний ядерного оружия; он также не торопился с одобрением создания Международного уголовного суда и сомневался в целесообразности сохранения американского присутствия в Косово. По иронии судьбы, решения в вильсонианском духе лучше всего удавались Клинтону, когда он выступал в качестве главнокомандующего вооруженными силами. В других сферах его достижения одобрялись обеими партиями и были, по существу, гамильтонианскими – например, подписание Североамериканского соглашения о свободной торговле или одобрение членства США в ВТО.

Поэтому неудивительно, что те незначительные расхождения по вопросам внешней политики, что имели место в президентскую кампанию 2000 года, определяли и рубеж между вильсонианцами и джексонианцами. Администрацию Клинтона обвиняли в том, что осуществляя военные интервенции, она вышла за пределы национальных интересов. Но на деле Клинтон попытался заново определить понятие «национальные интересы» в самых жестких вильсонианских терминах. Защита прав человека и нравственных ценностей, пусть и с помощью силы, объявлялась всеобщим принципом, лежащим в основе государственных интересов Америки. Заместитель государственного секретаря Струоб Тэлбот в уже цитированной статье объяснял, что поддержка, содействие развитию и защита демократии «в других странах» являются собой квинтэссенцию реалистического подхода:

В этом и состоит самая суть утверждения, что, в противоположность инсинуациям некоторых самозванных реалистов, американские ценности и интересы взаимно усиливают друг друга<sup>32</sup>.

### **Гуманитарные интервенции и национальные интересы: четыре принципа**

Чтобы причислить гуманитарные интервенции к приоритетам американской внешней политики, необходим ряд условий: этот принцип должен применяться повсеместно; направленные на его реализацию действия должны поддержи-

ваться американским общественным мнением; они должны также получить одобрение мирового сообщества; и, наконец, следует принимать во внимание исторический контекст. Все эти условия имеют отношение к тому, что в наши дни называется «стратегией выхода», которая определяет, столкнулись ли мы с временной проблемой или с затяжным кризисом.

Соответствие или несоответствие той или иной ситуации данным условиям позволяет понять, принимают ли Соединенные Штаты решения в силу обстоятельств или же закладывают основу осмысленной будущей стратегии. Если политика США не может быть применена повсеместно – или хотя бы в отношении большинства вообразимых ситуаций, – то она покажется миру деспотической попыткой Америки утвердить свое господство, а со временем предстанет актом эгоистичного лицемерия. Если американское общественное мнение не поддержит стратегию своего правительства, то это не позволит Соединенным Штатам претендовать на роль столпа мирового порядка. Если международное сообщество не согласится с намерениями Америки, ей придется либо действовать обманом, либо отказаться от взятых на себя обязательств. Если США будут проводить политику, не принимая во внимание исторического контекста, то рано или поздно возрастающие трудности приведут к ее провалу, или же встанет вопрос о мобилизации таких ресурсов, относительно [использования] которых внутри самих Соединенных Штатов никогда не будет найден консенсус.

Ясно, что ни самостоятельно, ни в союзе с Европой США не смогут с помощью военной силы исправить все недостатки в мире, и даже самые заметные из них, – вопреки тому, что утверждали многочисленные лидеры НАТО, опьяненные результатами акции в Косово. Никто из лидеров натовской коалиции не следовал на практике делавшимся тогда торжественным заявлениям. Уже через несколько месяцев после объявления новой в этическом аспекте внешней политики лидерам НАТО пришлось сдерживать свои оценки в отношении действий России в Чечне, а между тем в структурном плане эти действия были почти идентичны тому, что предпринимала Сербия в Косово. В обоих случаях государство стремилось

удержать власть над территорией с этнически чуждым населением, к тому же придерживавшимся иных религиозных убеждений, оказывая на него военное давление. Военные акции России в Чечне были еще более жестокими и обширными, чем акции Сербии в Косово, и привели к еще большим человеческим потерям.

Перед лицом таких проблем большинство из тех, кто одобрял операцию в Косово в качестве прецедента для всего мира, молчали или приняли лишь формальные меры – главным образом, чтобы умерить критику, исходившую от собственных граждан. Отступив от своих прежних позиций, что не делает им чести, сторонники операции НАТО в Косово успокоили свою совесть тем, что стали иначе квалифицировать жертвы. Те, кого в Косово официальные лица и пресса называли «борцами за свободу», превратились в Чечне в «мятежников» или «боевиков».

Подобное уклонение от заявленных целей новой внешней политики можно было наблюдать и в отношении Африки. Столкнувшись с еще более масштабными убийствами и жестокостями в Сьерра-Леоне, участники акции в Косово объявили, что отказываются от военного вмешательства, – и это несмотря на то, что несравненно меньшие, чем в Косово, силы могли бы быстро положить конец кровопролитию. Не последовало предложений ввести войска и в Судан или на Кавказ, где общее число жертв также превышало их количество в Косово.

При ближайшем рассмотрении становится очевидным, что общий принцип этически новой внешней политики не применялся ни к крупным странам, ни к союзникам этих стран, ни к странам, имеющим мощные диаспоры внутри крупных демократических государств. Пока новая политика коснулась лишь небольшого государства на окраине Европы, бывшего изгоя, а также Индонезии, переживающей внутренние потрясения и не представляющей риска для проведения [по отношению к ней] любой внешней политики.

Но то обстоятельство, что применимость данного принципа имеет свои ограничения, разумеется, не отменяет его важности в отдельных случаях. Америке, однако, требуется

определить соотношение моральных принципов и каждодневной внешней политики. Моральные принципы универсальны и безотносительны ко времени. Внешняя же политика ограничивается [конкретными] обстоятельствами; она, по словам Бисмарка, есть «искусство возможного», «наука относительного». Когда моральными принципами начинают руководствоваться, не принимая во внимание исторических реалий, результатом обычно становится усугубление кризиса, но не выход из него. Если же моральные принципы увязываются с внутренними или международными реалиями, достижение желаемой цели сковывается тем, что она противоречит представлениям о национальных интересах, столь часто критикуемых вильсонянцами.

Следовательно, пределы гуманитарного (или какого-либо иного) вмешательства определяются готовностью платить необходимую цену в виде человеческих или финансовых потерь. Доктрина вмешательства, носящая как всеобщий, так и более ограниченный характер, может получить поддержку только в том случае, если общественность убеждена, что отстаиваемые цели стоят этих жертв. Именно такой убежденности и не хватало во всех гуманитарных интервенциях 90-х годов, от Сомали до Косово. Американские войска были выведены из Сомали, как только понесли первые потери. И с самого начала косовской кампании руководство НАТО (за достойным исключением премьер-министра Тони Блэра) заявляло, что наземная операция не предполагается – иными словами, что жизни военнослужащих не подвергнутся риску, – а будут осуществлены авианалеты с целью проверить, выдержит ли Слободан Милошевич непрерывные бомбардировки. Страх человеческих жертв обусловил нанесение ударов с высоты, которая, как полагали, недоступна для сербской ПВО: от пятнадцати тысяч футов и выше. Это свидетельствует о том, что – по крайней мере в Косово – желание западных демократических стран подвергаться риску во имя защиты моральных ценностей определяется высотой полета их бомбардировщиков.

Третье утверждение состоит в том, что принцип, претендующий на роль основы мирового порядка, должен получить

одобрение мирового сообщества. Исходя из самого определения, мировой порядок подразумевает его широкое принятие. В противном случае он может быть установлен лишь в принудительном порядке. Так уже случалось в прошлом: некоторые ныне распространенные религии вначале насаждались в результате завоевания, а уже позже укоренялись в сознании. То же самое характерно и для последствий политических событий, включая, например, гражданскую войну в Америке.

Гуманитарные интервенции, предпринятые Соединенными Штатами в 90-е годы, были по-разному восприняты в мире. Экспедиция в Сомали основывалась на единогласно принятой Советом Безопасности ООН резолюции и была начата по прямой просьбе Генерального секретаря ООН. Поэтому в данном случае не возникало принципиального вопроса о том, можно ли без международной санкции прибегать к военному решению проблемы в одностороннем порядке или с помощью группы государств. Всеобщее согласие исчезло, как только миссия поддержания мира превратилась в миссию по его созданию, и вместо того, чтобы осуществлять контроль за соблюдением обязательств, добровольно взятых на себя обеими враждующими сторонами, решения стали силой навязываться то одной, то другой.

Гуманитарная интервенция на Гаити была осуществлена в рамках проведения новой политики, задачей которой было продемонстрировать готовность Америки участвовать в многосторонних действиях. Поэтому администрация Клинтона убедила ООН санкционировать использование силы для восстановления гражданского правления на Гаити и двумя неделями позже, 19 сентября 1994 года, направила туда американские войска в качестве составной части вооруженного контингента ООН, включавшего в себя еще несколько частей, – от государств, расположенных в другом полушарии.

Парадоксальным образом эта многосторонняя интервенция радикально изменила традиционный американский подход к проблемам Западного полушария – по меньшей мере, в правовом отношении. Со времен провозглашения доктрины Монро до договора 1947 года в Рио-де-Жанейро, сформиро-

вавшего в Западном полушарии систему коллективной безопасности, и затем на протяжении целых десятилетий каждая американская администрация настаивала на том, что проблемы региона должны решаться государствами обеих Америк, а в крайних случаях – одними Соединенными Штатами. В отношении же Гаити администрация Клинтона отвергла услуги структуры, специально созданной для таких целей, – Организации американских государств, – равно как и воздержалась от одностороннего использования силы, поскольку другие страны этого полушария не одобрили бы военную интервенцию, несмотря на их готовность оказать дипломатическую и экономическую поддержку.

Несмотря на то, что Сомали лежит на периферии, а Гаити – в самом центре сферы традиционных интересов США, операции ни в той, ни в другой стране не смогли послужить основой для общего вывода относительно применимости новых принципов международного вмешательства. В случае же Боснии и Косово положение было определено иным. Трагические события происходили в Европе – на континенте, где еще жива была память об организованном нацистами холокосте, и были вызваны распадом страны, которая во времена «холодной войны» находилась под негласной опекой НАТО. Поэтому страны Атлантического альянса не могли оставить без внимания кризисную ситуацию на Балканах.

Но и между этими двумя конфликтами существуют различия. В случае Боснии речь шла о гражданской войне в стране, которая после распада Югославии была официально признана ООН. В ходе конфликта имели место акты беспрецедентной жестокости, большинство из которых поначалу было совершено сербами, но, прежде чем столкновения удалось прекратить, хорваты, формально выступавшие на стороне НАТО и сил ООН, также начали проводить обширные этнические чистки. Не преминули прибегнуть к насилию и мусульмане. Военная фаза гуманитарного вмешательства НАТО в Боснии, осуществленная по просьбе международно признанного правительства Боснии и прошедшая под эгидой ООН, принципиально не выделялась из ряда подобных ей акций и не создала прецедента. Существует уровень насилия и жесто-

кости, который настолько неприемлем для американского демократического общественного сознания, что национальные интересы отходят на второй план. Трудности в Боснии возникли не по причине интервенции как таковой, а в связи с последовавшим за ней политическим урегулированием, на проблемах которого я остановлюсь ниже.

В отличие от Боснии, исторически служившей буферной зоной между Австрийской и Оттоманской империями, включенной в состав Австрийской империи только в 1908 году и никогда юридически не являвшейся частью Сербии, Косово изначально было сербской национальной святыней. В 1389 году там в ожесточенной схватке с турками началась борьба сербов за независимость. Фактически Косово не было отторгнуто от Оттоманской империи вплоть до 1912 года, и только затем оно стало административной единицей в составе Сербии. При турецком правлении до 1912 года мусульманское меньшинство – преимущественно албанцы – занимало в Косово доминирующее положение по сравнению с сербским большинством. Когда после войны на Балканах власть в 1912 году перешла к Сербии, роли диаметрально поменялись; исключением можно считать лишь шесть лет нацистской оккупации, когда мусульмане вновь находились у власти.

В течение XX века этнический состав Косово постоянно менялся, пока, наконец, албанцы не составили около 80 процентов населения. Взаимная ненависть всегда была одним из основных источников конфликта, который президент Тито попытался решить, в качестве эксперимента предоставив Косово автономный статус в 1974 году. В 1989 году, в шестисотлетний юбилей судьбоносной битвы на Косовом поле, Слободан Милошевич положил конец этому эксперименту, объявив, что руководствуется стремлением прекратить ущемление албанцами прав сербского населения. На протяжении столетий этнические группы в Боснии и Косово прекращали борьбу лишь тогда, когда мир им навязывала третья сторона, будь то Оттоманская империя, Австрийская империя или [президент] Тито. Теперь такой силой решило стать НАТО.

Юридически статус Косово отличался от статуса Боснии. В Боснии гражданская война была вызвана спором о распре-



делении политической власти внутри только еще формировавшегося государства при существовавшей угрозе распада страны на три этнические единицы. Напротив, Косово было признано международным сообществом в качестве неотделимой части государства Югославия, и этот статус никто и никогда не оспаривал. Накануне военной акции НАТО президент Клинтон, обращаясь к народу Сербии, подтвердил, что США и «НАТО рассматривают Косово как часть вашей страны», добавив при этом, что соглашение, к которому стремятся союзники, «гарантировало бы права всех народов, населяющих Косово, – как этнических сербов, так и албанцев, проживающих на его территории»<sup>33</sup>.

Задачей президента Клинтона было убедить этой речью сербское правительство принять радикальное предложение министров иностранных дел стран НАТО о беспрецедентном расширении границ принципа гуманитарного вмешательства и поручении НАТО миссии, никогда прежде не осуществлявшейся. Фактически это был ультиматум, требовавший установить над Косово протекторат НАТО и предоставить войскам альянса право свободного передвижения по югославской территории. Предложения Рамбуйе, получившие свое название от замка во Франции, где велись переговоры, – формально под председательством министров иностранных дел Франции и Великобритании, но фактически под эгидой государственного секретаря США, – предусматривали автономию Косово внутри Югославии под защитой НАТО и содержали требования к Освободительной армии Косово, состоявшей из албанских партизан, сдать оружие войскам НАТО. Вся ответственность за безопасность региона возлагалась на войска НАТО и контингент из десяти тысяч сербских полицейских и полутора тысяч сербских пограничников. Предполагалось, что через три года будущее Косово должно быть решено посредством свободных выборов.

Гуманитарные побуждения, лежавшие в основе ультиматума НАТО, заслуживают уважения. Но для тех, кто знаком с историей Сербии, было очевидно, что предложения Рамбуйе безусловно приведут к войне. Страна, неоднократно в одиночку воевавшая с Оттоманской и Австрийской империями, ярос-

тно противостоявшая Гитлеру и Сталину без всякой помощи со стороны союзников, не могла допустить, чтобы ее территория стала открыта для движения иностранных войск, и никогда не согласилась бы отдать во власть НАТО историческую территорию, на которой находятся священные для каждого серба места. К тому же Освободительная армия Косово также не представляла собой обычного политического движения за автономию. Созданная последователями убежденного сталиниста Энвера Ходжи, в 1998 году она квалифицировалась специальным представителем Клинтона на Балканах, послом Робертом Гелбардом, как «вне всякого сомнения террористическая группа»<sup>34</sup>. Ее целью была независимость Косово и, возможно, создание Великой Албании, включающей ныне существующую Албанию и албанскую часть Македонии. Возможность формирования многоэтнического демократического государства, населенного также и сербами, в ее планы не входила.

Ко времени подписания соглашения в Рамбуйе уже разразилась гражданская война, в результате которой около трехсот тысяч человек стали беженцами, приблизительно две тысячи было убито и ранено, но систематические этнические чистки еще не начинались. Появление тысяч беженцев, не сходивших с экранов телевизоров после начала натовских бомбежек, в гораздо большей степени было результатом действий НАТО, чем их причиной.

И я полагаю – хотя доказать это невозможно, – что желанный исход – автономное Косово *в составе* Югославии, – исход, на достижение которого и была направлена военная операция, – мог быть достигнут с меньшими издержками и в более спокойной манере.

Союзники по НАТО оправдывали свои действия, проводя неубедительные и в большинстве случаев неточные исторические аналогии: что две мировые войны начались на Балканах или что война велась лишь против гитлероподобной фигуры Слободана Милошевича. Но Вторая мировая война началась не на Балканах, а Первая была вызвана тем, что великие державы связали себя обязательствами перед различными балканскими кликами. Милошевич же был местным балканским уголовником, а никаким не Гитлером, и в конеч-

ном счете его отстранил от власти собственный народ в ходе восстания – так же, как это произошло со всеми коммунистическими автократами Центральной и Восточной Европы.

С рядом оговорок, я в своих телевизионных выступлениях поддержал начавшуюся в Косово операцию, поскольку предчувствовал, что ее провал был бы наихудшим вариантом. При этом военный успех не уменьшил моей обеспокоенности решением НАТО потребовать расчленения государства, с которым страны НАТО поддерживали всесторонние дипломатические отношения и с которым всего за два года до того НАТО заключило соглашение по Боснии. Требования Рамбуйе стали поворотным пунктом в истории Атлантического альянса, поскольку фактически они предполагали ведение войны группой государств, которые не раз подчеркивали сугубо оборонительный характер своего союза, в том числе и тогда, когда убеждали Россию согласиться на расширение НАТО.

Несмотря на то, что доктрина национального суверенитета устарела, открытое пренебрежение этим принципом со стороны группы союзных демократических стран и их агрессивные дипломатические шаги означали отход от международных норм, на которых эти страны настаивали на протяжении всего периода «холодной войны». В результате новая нравственная внешняя политика НАТО вызвала негативную реакцию большинства стран во всем мире. Развивающиеся страны отнеслись к доктрине гуманитарной интервенции как к способу, которым индустриально развитые государства возрождают неокOLONIALИСТСКУЮ гегемонию. По сходным соображениям эту доктрину отверг и Китай. Россия опасалась давать НАТО карт-бланш на военное вмешательство в Европе, так как у нее сохранялись исторические связи с Сербией.

Наиболее неоднозначной была реакция на новый подход со стороны европейских союзников США. Полностью поддержав операцию на первом этапе, позже они изменили свое отношение к ней. Вторгшись в Косово в роли защитников всеобщих принципов, они испугались собственной храбрости. Ныне европейские лидеры все чаще говорят о том, что впредь не будут действовать без санкции ООН. А поскольку Россия и Китай, как два постоянных члена Совета Безопас-

ности, имеют право вето, доктрина гуманитарной интервенции в том виде, в каком она осуществилась в Косово, приобрела парадоксальный характер – это универсальный принцип, не имеющий всеобщей поддержки.

В таких обстоятельствах доктрина универсального интервенционизма может со временем обернуться против самих гуманитарных идей. Как только доктрина универсального вмешательства распространится повсеместно и две правды начнут воевать друг с другом, мы, возможно, вступим в мир, в котором, как сказал бы Г. К. Честертон, «добродетель обезумела».

### Гуманитарные интервенции и исторический контекст

Успех любой внешнеполитической доктрины зависит от ее связи с историческим контекстом. Но политика не должна становиться заложником прошлого; напротив, она должна уметь обращаться к нему, извлекая максимум положительного опыта, и делать это таким образом, чтобы во имя реформ не причинить народу еще большие страдания, а в конечном счете – не породить хаоса.

Для Америки (а позже и для Западной Европы) самым сложным в решении проблемы гуманитарного военного вмешательства было то, что оно подавалось как универсальный рецепт, применимый ко всем ситуациям, без учета исторического или культурного контекста. В результате различные военные интервенции 90-х годов, упомянутые в этой главе, породили споры о так называемых стратегиях выхода, что свидетельствовало о существовании пределов универсальности гуманитарных интервенций.

В декабре 1992 года администрация Джорджа Буша направила войска в Сомали в ответ на настоятельную просьбу Генерального секретаря ООН, которому Совет Безопасности единогласно поручил «создать безопасную среду, являющуюся непременным условием, дающим возможность ООН обеспечивать гуманитарную помощь и содействовать урегулированию межнациональных конфликтов». Мотивы выглядели вильсонскими и имели гуманитарный характер; ситуация

в Сомали нисколько не угрожала американской безопасности. Это была политика, единственной и достойной целью которой было облегчить страдания людей. При этом, однако, не рассматривалось, каким образом в условиях, предопределивших размещение американских войск, эти войска удадутся когда-либо вывести.

В связи с этим после прихода Клинтона в Белый дом цели миссии были расширены от поддержания мира [в регионах] до мирозидания, предусматривающего принуждение к выполнению положений 8-й статьи Хартии Организации Объединенных Наций. Эта статья требует разоружения соперничающих группировок и, если воспользоваться цитатой из соответствующей резолюции ООН, «восстановления региональных государственных институтов и гражданской администрации во всей стране»<sup>35</sup>. Видение этих задач Соединенными Штатами было представлено тогдашним представителем США в ООН Мадлен Олбрайт: «Мы должны продолжать наш курс и сделать так, чтобы из категории государств, оказавшихся в кризисной ситуации, страны, [получившие нашу помощь], и их народы пополнили ряды развивающихся демократий»<sup>36</sup>.

К сожалению, попытка создать в Сомали центральную власть, не говоря уже о демократии, вступила в противоречие с исторической реальностью: Сомали – это даже не совсем государство, а ряд враждующих друг с другом племен, половина из которых до получения независимости находилась под протекторатом Италии, а другая половина – Великобритании, и у новой страны не было даже общей колониальной истории. Как только в повестку дня был внесен вопрос о формировании национального государства, политические цели интервенции в Сомали потребовали значительных долгосрочных военных усилий, не исключавших людских потерь. Тот факт, что Вашингтон не учел всех сложностей этой миссии, стал очевидным, когда новая администрация Клинтона сократила численность американских военнослужащих в регионе с двадцати восьми до четырех тысяч человек. В результате в октябре 1993 года произошло сражение, стоившее американцам двух десятков жизней. Остававшиеся американские войска были немедленно выведены. Это пока-

зало, что ради облегчения страданий народа Сомали Соединенные Штаты готовы были использовать свои финансовые и экономические ресурсы, но жертвовать при этом собственными гражданами они не собирались, – таково фактическое определение границ американских гуманитарных интересов в Сомали.

На Гаити подобный исход удалось предотвратить только потому, что американское вмешательство ограничилось миротворчеством, не имея своей целью проведение политических реформ. В результате Гаити осталась автократической и коррумпированной страной, а перемена свелась лишь к передаче власти от правого авторитарного режима к левому. При этом уровень жизни большей части населения остался столь же низким, как и прежде.

На Балканах оказалось невозможным совместить американские ценности и исторические условия региона. Соединенные Штаты вторглись в Боснию, чтобы положить конец кровопролитным столкновениям между различными этническими группами. Когда в 1995 году военная интервенция увенчалась успехом и начались переговоры в Дейтоне, которые должны были положить конец войне, США оказались перед необходимостью сделать выбор между принципами, которые, по крайней мере со времен Вильсона, лежали в основе их внешней политики: принципом недопустимости применения силы с целью изменения границ и принципом самоопределения народов. Многонациональный характер страны требовал создания объединенной Боснии, состоящей из сербов, хорватов и мусульман. Принцип самоопределения подразумевал раздел Боснии на три этнические единицы. Такая дилемма возникла потому, что ранее Босния была частью многонациональной Югославии, но, в отличие от других административных единиц, таких, как Хорватия или Словения, она сама была многонациональным регионом, где жили хорваты, сербы и мусульмане, взаимная ненависть которых и привела к распаду Югославии.

То, сколь долгую историю имеет эта ненависть, доказывает речь британского премьер-министра Бенджамина Дизраэли, лорда Биконсфилда, в палате лордов в 1878 году:

Никакой язык не может адекватно выразить состояние, в котором находится эта часть Балканского полуострова – Сербия, Босния, Герцеговина. Никакими словами не описать политических интриг, постоянного соперничества, полного отсутствия [единого] национального духа, расовой ненависти, враждебности соперничающих религий, отсутствия контролирующей силы. Порядок в этом регионе можно навести разве что с помощью пятидесяти тысяч отборных европейских солдат<sup>37</sup>.

Нежелание американских лидеров принимать во внимание исторические реалии не позволяло выработать грамотного подхода к решению проблемы. Обращаясь к народу Боснии, президент Клинтон сравнил их бедствия с бедствиями Америки во время гражданской войны, из которой Америка вышла, «усвоив, что можно многого достичь, найдя общую основу»<sup>38</sup>. Аналогия получилась крайне неудачной. Гражданская война продолжалась до победного конца; окончилась она не компромиссом, а безоговорочной капитуляцией.

История Боснии не имеет ничего общего с историей Америки. Сербы и хорваты всегда защищали свои религии – православную и римско-католическую – сначала от мусульман, а потом друг от друга. Приверженцы обеих этих религий смотрели на мусульман как на орудие ненавистных турок и, следовательно, – поскольку этнически они принадлежали к тому же народу, – как на отступников. Глубоко укоренившаяся ненависть каждой группы к двум другим со временем не ослабла; поэтому данный конфликт более походит на Тридцатилетнюю войну, чем на любое современное политическое противостояние.

В 1991 году администрация Джорджа Буша отказалась от почти уже согласованного со всеми боснийскими этническими группами плана, в соответствии с которым создавалась свободная конфедерация, фактически означавшая разделение страны. В 1993 году администрация Клинтона отвергла сходный план разделения, разработанный бывшим государственным секретарем Сайрусом Вэнсом и бывшим британским министром иностранных дел Дэвидом Оуэном. В 1994 году та же администрация, желая обойти эмбарго на поставки оружия, наложенное ООН, и не вступая при этом с ней в конф-

ликт, содействовала тайной отправке оружия из Ирана в Боснию, доказав, таким образом, что она считает принцип многонациональности в Боснии более важным, чем стратегические цели противодействия радикально-фундаменталистскому Ирану.

В соответствии с этим на переговорах в Дейтоне в 1995 году Соединенные Штаты постепенно перешли к требованию создания многонациональной объединенной Боснии, несмотря на тот факт, что до своего образования в 1992 году она никогда не была независимой. На протяжении по меньшей мере пятисот лет Босния оставалась провинцией на границе Австрийской и Османской империй. Признание странами НАТО независимого суверенного государства Босния в 1992 году, имевшее целью способствовать становлению молодого государства, с неизбежностью привело к гражданской войне. В таких условиях настойчивое стремление НАТО создать по окончании гражданской войны в Боснии многонациональное государство фактически подталкивало Атлантический союз – во имя сохранения мира в этой стране – к перманентной роли оккупанта.

Но какова цель навязывания, причем с помощью посторонней военной силы, такой полиэтничности, которая в лучшем случае устраивает только одну из этнических групп? Каким национальным интересам Америки или еще более важным целям может служить подобная политика?

Гуманитарная военная интервенция в Боснии продемонстрировала нежелание западных демократических стран мириться с этническими чистками и иными проявлениями геноцида вблизи своих границ, в регионах, с которыми у них налажены исторические связи. Но решение требовать создания многонационального государства, открыто отвергаемого двумя из трех национальностей, было продиктовано отнюдь не гуманитарными соображениями. Это было политическое решение, основанное на приоритете принципа неделимости территории насильственными методами над принципом самоопределения.

Участие в создании на территории Боснии многонационального государства не отвечает национальным интересам



США, так как это связано с развертыванием там американских воинских соединений и риском для жизни американских военнослужащих. Равным образом, Соединенные Штаты не могут позволить себе ввязаться в потенциально бесперспективный политический диалог. Создание многонационального государства нужно предоставить заинтересованным сторонам. Если им это удастся, это устроит США; однако данной цели не следует добиваться, рискуя жизнью американцев. Это не столько вопрос об отказе США от военного влияния, сколько политическое решение, которое позволило бы *всем* внешним силам отказаться от подобного влияния как такового. Решение такого рода можно было бы принять на международной конференции, о которой пойдет речь ниже. Вероятность этого возросла после того, как Милошевича на посту президента Югославии сменил новый лидер, избранный демократическим путем.

Такая же амбивалентность характерна для гуманитарной военной интервенции в Косово. С одной стороны, руководители НАТО не хотели вновь проявить ту нерешительность, какую они проявили на начальной стадии операции в Боснии. С другой стороны, гуманитарные меры касались территории, которую они всегда считали частью Югославии. Фактически страны НАТО имели значительно более четкое представление о том, что они хотят предотвратить, чем о том, к чему они стремятся, и о том, как этого достичь.

Американское вмешательство в дела Косово началось в декабре 1992 года – с того момента, когда в последние недели своего пребывания у власти администрация Джорджа Буша предупредила Милошевича, что «в случае конфликта в Косово, вызванного действиями Сербии, Соединенные Штаты будут готовы применить военную силу против сербов в Косово и против Сербии как таковой»<sup>39</sup>. Это заявление, не содержащее указания на то, какое поведение будет считаться неприемлемым и как будет определяться инициатор конфликта, привело к тому, что США оказались вовлечены в противостояние в Косово, не имея при этом плана урегулирования конфликта. В течение последующих пяти лет администрация Клинтона и НАТО «громко говорили, но при этом держали в

руке маленькую дубинку», как выразился Тимоти Гартон Эш, британский историк и, вероятно, самый дальновидный и проницательный исследователь балканского кризиса<sup>40</sup>.

Сочетание угроз и двусмысленных действий завело [НАТО] в тупик. Сербь неверно оценили как высоту порога, за которым последует реакция НАТО, так и решимость союзников пойти в военном решении вопроса до конца. С албанской стороны на смену Ибрагиму Ругове, широко признанному лидеру албанского сопротивления, последовательно придерживавшемуся ненасильственного подхода, пришли деятели Освободительной армии Косово, исполненные решимости воспользоваться обеспокоенностью Запада вопросами соблюдения прав человека, чтобы довести уровень насилия до той точки, которая вынудит НАТО осуществить интервенцию. Так политика НАТО дала обеим сторонам повод избрать наиболее бескомпромиссный путь.

Когда НАТО в итоге вмешалась, двойственность в ее поведении не исчезла. С одной стороны, соглашение в Рамбуйе не оставило иного выбора, кроме как начать военную интервенцию; с другой – НАТО должна была сохранять приверженность вестфальскому принципу суверенитета, чтобы иметь возможность повторять, что Косово – это часть Югославии. И союзники закончили войну, добившись включения именно такой формулировки в резолюцию Совета Безопасности ООН.

Таким образом, события на Балканах придали особую окраску моральной стороне «новой» дипломатии. Роль НАТО в Боснии и Косово после окончания военных действий можно сравнить с ролью в этом же регионе Австрийской и Оттоманской империй, которым удалось навязать соперничающим этническим группам перемирие, но которые так и не сумели погасить внутренний конфликт. НАТО, в соответствии с традиционной практикой, скорее в состоянии установить над этой территорией протекторат, чем обеспечить следование новым нравственным принципам.

Войска НАТО находятся в Косово на основании мандата ООН, что противоречит устремлениям местного албанского населения. Албанцы сражались не за автономию, а за независимость, и безусловно, не за то, чтобы оставаться под влас-

тью югославского правительства. И они продемонстрировали это, проведя этническую чистку и изгнав двести тысяч сербов с территории Косово после победы НАТО. Что произойдет, если демократическая «постмилошевичская» Югославия, поддержанная Россией, обратится в ООН с требованием придерживаться резолюции Совета Безопасности, дабы дать возможность Югославии осуществлять еще сохранившиеся за ней права? Каково будет отношение США к требованию косоваров о независимости (а эти требования обязательно возникнут)? Было бы странно, если бы Соединенные Штаты, которые воевали за предоставление косоварам автономии, *теперь* стали бы вдруг сопротивляться их попыткам добиться суверенитета или даже вступить против них в вооруженный конфликт. Но чем больше НАТО будет превращаться в оккупационную армию, тем больше она будет втягиваться в ожесточенную борьбу жителей Балкан по причинам, которые для большинства американцев и западноевропейцев абсолютно непонятны.

С другой стороны, провозглашение независимости Косово оказало бы огромное влияние на всех его соседей, особенно тех, где проживает значительное число албанцев. По меньшей мере треть населения Македонии албанского происхождения, значительные албанские меньшинства проживают в Черногории и Северной Греции. Независимость Косово почти неминуемо повлечет, как минимум, требования всеми этими меньшинствами автономного статуса – и, вероятно, приведет и к партизанской войне, особенно в Македонии. В таких условиях вполне может возникнуть движение за Великую Албанию, которая объединила бы сегодняшнюю Албанию, Косово и все албанские меньшинства в других странах, которые сумеют добиться автономии. Воплощение всех албанских устремлений покажется странам, которые боролись за свою независимость в XIX и начале XX столетия, чем-то вроде кинофильма, прокрученного в обратном направлении, картины, в которой возрождающийся ислам перечеркивает результаты их борьбы за независимость.

Соединенные Штаты и НАТО не могут допустить бесконтрольного развития событий. Возможным выходом мог бы

стать созыв международной конференции под эгидой ОБСЕ и с участием России, на которой можно было бы прийти к политическому решению как боснийской, так и косовской проблемы. Были бы определены шаги в направлении предоставления независимости Косово, а проблема Боснии была бы улажена на основе самоопределения каждой этнической группы. Конференция могла бы предложить и гарантии соблюдения принятых решений.

Соединенные Штаты прошли большой путь с тех пор, когда Джон Квинси Адамс советовал американцам не отправляться за рубеж в поисках драконов, подлежащих уничтожению. Сегодня Америка и НАТО являются главными балканскими жандармами. Растущая озабоченность правами человека представляет собой одно из достижений нашего времени и, без сомнения, свидетельствует о движении в направлении более гуманного мирового порядка. Но сторонников этого подхода не возвышает мнение о том, будто его можно воплощать в жизнь независимо от традиционных внешнеполитических доктрин, а осторожность, проявляемая Америкой в стремлении распространить [по всему миру] свои ценности, неразумна или безнравственна. С иронией можно вспомнить, как во времена «холодной войны» вильсонянцы утверждали, что чрезмерное беспокойство по поводу безопасности будто бы ведет к увлечению стратегическими проблемами и к неоправданной уверенности в американском всемогуществе. И вот теперь, в эпоху после «холодной войны», они призывают к исполнению Соединенными Штатами глобальной миссии во имя гуманитарных и моральных ценностей, что несет в себе риск еще большей переоценки американских возможностей.

Все это напоминает внутриамериканские споры времен вьетнамской войны, только теперь фронты поменялись местами. Перед нами отражение того же недопонимания ситуации, что лежало в основе самых первых дебатов по этому вопросу. В 1976 году Джимми Картер, будучи кандидатом в президенты, нередко упоминал Вьетнам в качестве примера того, что происходит со страной, когда она пренебрегает собственными ценностями в пользу политики силы. На самом же деле

Вьетнам доказал прямо противоположное. Американская внешняя политика в 60-е и 70-е годы потерпела поражение не потому, что США чрезмерно опирались на силу, а в результате неоправданного внедрения американских ценностей; дело не в том, что Америка слишком сфокусировалась на своих национальных интересах, а в том, что она непозволительно тесно увязала собственные стратегические интересы с вильсоновскими принципами.

Такая дихотомия между силой и моралью не характерна для ранних этапов американской истории. Моральные цели были ключевым мотивом, лежавшим в основе каждого важного политического шага Америки, и ее участия в каждой из войн XX века – от «войны за окончание всех войн» в 1917 году и сопротивления тоталитаризму во Второй мировой войне, до борьбы с коммунистической агрессией в Корее и Вьетнаме и войны против захвата Саудом Кувейта. В каждом из этих случаев американские президенты с гордостью утверждали, что Соединенные Штаты служат не своим, эгоистическим, а общемировым интересам – более того, что участвуя в международной политике, Америка всегда отличалась отсутствием у нее узконациональных интересов. Таким образом, новый подход состоит не в наделении американских ценностей дополнительным значением, а в расширении сферы их применения.

Преуменьшать роль стратегических интересов – значит парализовать стремление Вашингтона добиваться даже таких целей, которые считаются исключительно нравственными. Всякий раз, когда возникает угроза жизни американцев, возникает угроза и концепции жизненных интересов Америки; в ином случае понесенные жертвы были бы напрасны. И наоборот, начинать войну, считая при этом, что человеческие жертвы недопустимы, – значит [признать], что проблема не столь уж значима, чтобы Америка была готова защищать свои принципы, чего бы ей это ни стоило. На протяжении последних ста лет Соединенные Штаты вступали в войны исходя из неафишированных соображений о том, что отказ от военных действий обернется значительно большими жертвами для Америки. В новом столетии американским президентам

придется действовать по тому же принципу – в отношении как новых проблем, так и тех, что уже обсуждались на этих страницах.

Джозеф Най в своей содержательной статье в журнале *Foreign Affairs* перечислил четыре важных принципа, оправдывающих гуманитарную интервенцию: если в глазах окружающих ваше дело – правое; если затраченные средства адекватны результату; если вероятность успеха достаточно высока; и если, по возможности, гуманитарная задача сочетается с другими важными национальными интересами<sup>41</sup>.

Подобный подход к вопросу приводит к размыванию границ между гуманитарными и национальными интересами. Американские лидеры и лидеры других демократических государств должны ответить на ряд вопросов, среди которых: где и во имя каких гуманитарных целей Соединенные Штаты готовы применить военную силу? на какой риск они могут пойти? какие меры до применения силы им следует предпринять? на протяжении какого времени?

Новое столетие настоятельно требует от США выработки нового понимания жизненно важных интересов – как стратегических, так и моральных. Идея гуманитарной интервенции была выдвинута обоснованно; вопрос лишь в том, учитывает ли предложенный подход объем и сложность тех международных проблем, с которыми сталкивается Америка.

### Всемирная юрисдикция

Последние годы ознаменовались появлением не имеющей аналогов в прошлом идеи: подчинить сферу международных отношений юридической процедуре. Идея распространилась с невероятной скоростью, не подвергаясь при этом систематическому обсуждению – отчасти по причине беспрецедентной активности ее апологетов. Безусловно, нарушения прав человека, военные преступления, геноцид и пытки приобрели такие масштабы и покрыли наше время таким позором, что предложение выработать правовые нормы, предотвращающие подобные беззакония или карающие за них, характеризует его сторонников с положительной стороны.

Опасность состоит в доведении идеи до абсурда, когда возникает риск, что тирания правительств сменится тиранией судей; истории известны примеры, когда диктатура добродетельных людей приводила к инквизиции и охоте на ведьм.

Согласно доктрине всемирной юрисдикции, существуют настолько серьезные преступления, что совершившие их не должны избегать правосудия, прикрываясь принципами суверенитета или неприкосновенности национальных границ. В последнее время возникли два специфических подхода к решению этой проблемы. Первый состоит в том, чтобы применять внутренние механизмы уголовного преследования в случае нарушений общепринятых мировых стандартов – как это предполагается в ряде конвенций ООН, – при этом нарушители подпадают под юрисдикцию соответствующего государства посредством процедуры экстрадиции. Второй подход воплощен в организации Международного уголовного суда, решение о создании которого было принято в июле 1998 года на конференции в Риме и скреплено подписями представителей девяноста пяти государств, включая большинство европейских стран. Оно уже ратифицировано рядом государств и вступит в силу, когда их число достигнет шестидесяти. Президент Клинтон подписал этот договор 31 декабря 2000 года, всего за несколько часов до истечения назначенного срока. Однако он заявил, что не представит его на одобрение Сената и не станет рекомендовать этого своему преемнику, пока договор существует в его нынешнем виде.

Сама идея всемирной юрисдикции – явление совсем еще новое. В шестом издании «Юридического словаря Блэка», вышедшем в 1990 году, нет даже соответствующей статьи. Наиболее близкое понятие, которое мы находим в данном словаре, – это «*hostes humani generis*» (враги рода человеческого). В настоящее время этот термин применяется только к пиратам, поскольку их действия в открытом море очевидно лежат за пределами юрисдикции любого из государств и, следовательно, не подпадают под законы ни одной из ныне существующих систем уголовного права.

После холокоста и других последовавших за ним проявлений жестокости основные усилия были направлены на то,

чтобы создать соответствующую юридическую базу для предотвращения подобных преступлений и наказания за них. В этой связи можно упомянуть Нюрнбергские процессы 1945-1946 годов, Всеобщую декларацию прав человека 1948 года, конвенции по геноциду 1948 года и конвенцию о запрещении пыток 1988 года. Заключительный акт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписанный в Хельсинки в 1975 году от имени Соединенных Штатов президентом Фордом, обязал тридцать пять подписавших его государств соблюдать перечисленные в документе права человека, причем предусматривалось, что нарушители будут подвергаться санкциям, которые в таких случаях обычно применяются в практике международных отношений.

В руках активных [правозащитных] групп из Восточной Европы Заключительный акт превратился в один из своеобразных видов оружия, с помощью которого коммунистические режимы были объявлены вне закона и в итоге свергнуты. Учреждение Советом Безопасности ООН в 90-е годы международных трибуналов по расследованию преступлений в Югославии и Руанде было попыткой организовать в отдельных регионах, пострадавших от произвола и насилия, систему, наказывающую за совершенные преступления.

Однако в то время ни один из этих шагов не воспринимался как стремление создать «всемирную правоохранительную систему». При подписании конвенций ООН или Заключительного акта в Хельсинки не предполагалось, что национальные судьи будут руководствоваться этими документами в качестве основы для выдвижения требований об экстрадиции в связи с обвинениями в преступлениях, совершенных вне пределов их юрисдикции. Составители проектов этих конвенций полагали, что они выдвигают лишь общие принципы, а не формулируют законы, которые будут применяться судами государств, гражданами которых ни преступники, ни их жертвы не являются. Например, Элеонора Рузвельт, одна из составителей Всеобщей декларации прав человека, говорила об этой декларации как о «всеобщем стандарте». Как участник переговоров, предшествовавших подписанию хельсинкского Заключительного акта, я могу подтвердить, что администрация, которую я



представлял, рассматривала Акт прежде всего в качестве дипломатического средства, которое следовало использовать против нарушения советским правительством прав своего собственного народа и народов государств, входивших в советскую зону влияния, а не как правовое орудие, направленное против отдельных лидеров, представавших перед судами других стран. До самого последнего времени никто никогда не акцентировал внимания на том, что различные декларации ООН позволяют судьям из третьих стран преследовать государственных руководителей, не соблюдая должным образом прав подозреваемых и принятых институциональных ограничений.

Именно такой прецедент имел место в октябре 1998 года, когда бывший чилийский президент Аугусто Пиночет был задержан в Великобритании на шестнадцать с половиной месяцев по запросу испанского судьи, требовавшего его экстрадиции для предания суду за преступления, совершенные против испанцев на чилийской территории. Для сторонников всемирной юрисдикции его задержание было вехой, знаменующей установление принципа справедливости. Однако любая всемирная система должна включать в себя процедуры, призванные не только наказывать нарушителей, но и накладывать определенные обязательства на законопослушных граждан. Не должно допускаться использование принципов права для улаживания политических конфликтов. Поэтому необходимо ответить на ряд вопросов: какие правовые нормы применяются? каковы правила работы со свидетелями? какие права имеет обвиняемый? каким образом судебные расследования повлияют на реализацию основных целей внешнеполитической деятельности?

Миру следует хорошо подумать о возможных осложнениях, которыми чревата процедура, когда один-единственный судья получает возможность, руководствуясь в основном собственными соображениями, судить по законам своей страны гражданина другого государства за [якобы] совершенное им в этом другом государстве преступление, или требовать экстрадиции обвиняемого из третьей страны, не принимая при этом во внимание никаких смягчающих обстоятельств, которые могли бы предусматриваться ее законодательством.

В настоящее время по меньшей мере не принято выражать скептического отношения к тем методам, какими велся процесс по делу Пиночета. Для большинства европейских левых партий Аугусто Пиночет является олицетворением угрозы демократии со стороны правых сил, поскольку он возглавил государственный переворот против законно избранного лидера. В то же время многие – включая руководителей демократических партий Чили – считают, что Сальвадор Альенде был идеологом радикальных марксистов, ставивших целью с помощью кубинского оружия и подготовленных кубинцами боевиков установить в Чили диктатуру, подобную режиму Кастро. Именно лидеры чилийских демократических партий приветствовали свержение Альенде, хотя и изменили свое отношение к Пиночету после того, как хунта, введя чрезвычайное положение, продолжала автократически руководить страной намного дольше, чем было ею обещано<sup>42</sup>.

Отрицательное отношение к режиму Альенде не оправдывает систематических нарушений прав человека [в Чили] после его свержения. Но история Чили не является критерием для определения применимости всемирной юрисдикции. В данном случае Верховный суд Чили нашел решение, лишив Пиночета сенаторской неприкосновенности и сделав возможным рассмотрение предъявленных ему обвинений в чилийских судах – органах, наиболее компетентных для того, чтобы выносить решения, касающиеся истории собственной страны, не подвергая опасности стабильность и жизнеспособность ее демократических государственных институтов.

25 ноября 1998 года британская палата лордов пришла к заключению, что «из международного права ясно вытекает, что некоторые виды поведения... являются недопустимыми для кого бы то ни было»<sup>43</sup>. Но этот вывод вовсе не обязывал палату лордов предоставлять испанскому суду право принимать соответствующие данному принципу меры в третьей стране. Скорее, он мог подразумевать, что непосредственно сама Чили или какой-либо международный трибунал, специально созданный для расследования преступлений, совершенных в Чили, по образцу судов, расследующих преступления в Югославии или Руанде, мог бы стать местом свободной дис-

куссии на соответствующую тему. Беспрецедентно широкая интерпретация международного права в «*Ex parte Pinochet*» могла бы в любой части света наделить судью единоличной властью применять положения наднационального права; подменять своим собственным мнением процедуру достижения мировых соглашений даже в демократическом обществе, в случае, если на кого-то падет подозрение в нарушении прав человека; подвергать обвиняемого уголовному преследованию в стране, резидентом которой является этот судья, в условиях действия правовой системы, с которой обвиняемый может быть незнаком и которая затруднила бы сбор доказательств и получение свидетельских показаний. Такая система выходит далеко за пределы четко ограниченного мандата, предоставленного Советом Безопасности ООН трибуналам, расследующим военные преступления в Югославии и Руанде, равно как и тому трибуналу, создание которого обсуждается сейчас в отношении Камбоджи.

Вероятно, самым важным вопросом является вопрос о взаимоотношениях между всемирной юрисдикцией и национальными процедурами урегулирования конфликтов, установленными новыми демократическими правительствами с целью прояснить спорные вопросы прошлого своих собственных стран. В этой связи испанскому судье следовало бы, скорее, обратить внимание на неуместность данного требования со стороны Испании – страны, также хорошо знакомой с нарушениями [прав человека], имевшими место во время гражданской войны и в период правления Франко, вместо того, чтобы расследовать в испанских судах преступления против человечества, якобы совершенные в других странах.

Решение постфранкистской Испании не прибегать к массовым уголовным процессам, касающимся нарушений прав человека в недавнем прошлом, было принято ради ускорения процесса национального примирения и, без сомнения, содействовало развитию испанской демократии. Так почему бы не предоставить ту же возможность Чили в ее попытке прийти к национальному примирению? Или предполагается, что любая внешняя сила, недовольная тем, как идет улаживание конфликта, скажем, в Южной Африке, получит возможность

обращаться по этому поводу в свои национальные суды или суды третьих стран?

Установление ответственности за совершение военных преступлений и систематическое нарушение права человека, безусловно, крайне важно. Но не меньшими ценностями выступают комплексность законодательства, внутренняя стабильность и демократические институты в стране, желающей расстаться со своим мрачным прошлым. Вполне естественное желание наказать виновного должно, как это и происходит в любом демократическом государстве, опираться на систему сдержек и противовесов, являющуюся основой демократии.

Другую серьезную проблему представляет применение процедуры экстрадиции, распространяющейся на обычных преступников. Если дело Пиночета станет прецедентным, судьи во всем мире получат возможность требовать экстрадиции без предупреждения обвиняемого и независимо от того, какова позиция государства, гражданином которого является обвиняемое лицо, в отношении самих подобных обвинений. В таком случае страна, от которой требуют выдачи преступника, столкнется с необходимостью принять решение, кажущееся на первый взгляд простым, но в действительности требующее проявления политической мудрости, – удовлетворить или не удовлетворять поступивший запрос. Когда процедура экстрадиции войдет в практику, ее применение будет сложно контролировать. У подозреваемого не будет возможности оспорить обвинение по существу, и ему придется довольствоваться возражениями по процедурной стороне процесса: например, если при требовании экстрадиции была совершена техническая ошибка; или если правовая система страны, требующей экстрадиции, не в состоянии обеспечить беспристрастное разбирательство; или если нарушение закона, за которое требуют экстрадиции, не считается преступлением в стране, от которой требуют выдать подозреваемого, – все это принижает само существо обвинения. Тем временем, пока эти претензии рассматриваются, обвиняемый пребывает в той или иной форме предварительного заключения – возможно, на протяжении ряда лет. Такая процедура откры-

вает возможности для политического шантажа уже задолго до того, как обвиняемый получит шанс представить доказательства в свою защиту. Парадокс заключается в том, что доктрина, целью которой были отход от политизации судебной процедуры и достижение всемирной справедливости, превращается в средство преследования политического противника.

Прецедент с Пиночетом, если его применять буквально, позволил бы двум сторонам арабо-израильского конфликта или любого другого напряженного международного противостояния перевести свои споры в различные национальные суды, преследуя противников с помощью требований об экстрадиции<sup>44</sup>. Когда широта применения всемирной юрисдикции определяется прокурором той или иной страны, возникает гигантский риск произвола. До настоящего времени всемирная юрисдикция и уголовное преследование применялись в основном к одиозным государственным деятелям правого толка, в то время как десятки восточно-европейских коммунистических лидеров – не говоря уже о карибских, ближневосточных или африканских диктаторах, повинных в страданиях целых народов – сумели избежать подобного преследования.

Вполне справедливо возражение, что двойной стандарт не оправдывает нарушений международного права и что лучше призвать к ответу даже одного преступника, чем обеспечить неприкосновенность им всем. Но такой подход противоречит [принципам] внутренней юрисдикции многих демократических государств. Например, в Канаде суд может отклонить обвинение, если обнаружится, что прокурор по-разному относится к обвиняемым, что считается нарушением процессуальных норм. В любом случае всемирный юридический стандарт не должен исходить ни из положения, что благородная цель оправдывает любые средства, ни из того, что политические соображения стоят выше юридической процедуры.

Идеологические сторонники всемирной юрисдикции активно поддерживают идею создания Международного уголовного суда. Их цель – объявить преступными определенные разновидности военных и политических действий и сделать

тем самым международные отношения более гуманными. Деятельность Международного уголовного суда исключит необходимость участия судей той или иной страны в принятии решений, что снизит вероятность злоупотреблений. Со временем можно будет приступить и к обсуждению модификаций статуса Международного уголовного суда, чтобы сделать его более совместимым с американской конституционной практикой. Но в его нынешнем виде, когда важнейшие проблемы международной политики решаются никем не избираемыми юристами в рамках международной юрисдикции, этот суд знаменует собой настолько существенное изменение в юридической практике США, что по этому вопросу неизбежно потребуются всенародное обсуждение и участие Конгресса. Подобное судьбоносное преобразование не должно стать следствием решения британской палаты лордов\* или результатом того или иного толкования положения о Международном уголовном суде; ратификация соответствующего документа потребует принципиальных изменений в системах национального законодательства.

Доктрина всемирной юрисдикции исходит из положения, что в отношении лиц и дел, входящих в сферу ее компетенции, существует полная определенность. В некоторых случаях, особенно подобных Нюрнбергскому процессу, личности подсудимых и их участие в преступлениях были очевидны. Но многие случаи менее однозначны и зависят от толкования исторического и политического контекстов. Подобная неопределенность порождает риск того, что через несколько лет принятые сегодня решения будут признаны спорными. В практике существующих трибуналов такое происходило уже не раз. Еще один вопрос заключается в том, можно ли принудить политического деятеля Соединенных Штатов или любой другой страны предстать перед международным трибуналом, если этот трибунал создан с другими целями? Именно против этого выступила [правозащитная] организация «Международная амнистия», поддержав летом 1999 года жалобу, по-

---

\* Имеется в виду голосование в палате лордов, поставившее окончательную точку в деле Пиночета (прим. ред.).

данную группой европейских и канадских правоведов Луис Арбор, тогдашнему прокурору Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии. Юристы утверждали, что во время воздушных налетов сил НАТО в Косово были якобы совершены преступления против человечества. Арбор приказала провести международное расследование, показав тем самым, что если такие нарушения действительно имели место, они входят в сферу ее юрисдикции. Ее преемник Карла дель Понте в итоге отказалась предъявить обвинения кому-либо из официальных лиц НАТО, но лишь по причине «полной невозможности точно определить степень индивидуальной ответственности» – и тем еще раз подчеркнула, что лидеры НАТО и США подпадают под ее юрисдикцию, и она вынесла бы вердикт, если бы суду удалось точно идентифицировать виновных<sup>45</sup>.

Большинство американцев были бы изумлены, узнав, что Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии, созданный в 1993 году по предложению США для суда над военными преступниками на Балканах, присваивает себе право расследовать преступные деяния, якобы совершенные американскими политическими и военными руководителями, – и это может продолжаться неопределенно долгое время, так как какие бы то ни было договоренности о сроках [полномочий этого суда] отсутствуют. И хотя прокурор Международного трибунала предпочла не расследовать обвинения – на том сомнительном основании, что невозможно получить свидетельские показания, – любой национальный судья может в дальнейшем открыть новое производство по делу, если, конечно, он сочтет его соответствующим сфере общемировой юрисдикции.

Стремление добиться как можно более широкого применения доктрины всемирной юрисдикции было продемонстрировано Европейским судом по правам человека в июне 2000 года, когда в суд обратились семьи аргентинских моряков, погибших в результате затопления аргентинского крейсера «Хенераль Бельграно» в ходе войны за Фолклендские острова<sup>46</sup>. Сфера всемирной юрисдикции таким образом расширилась: к ней относятся не только преступления против человечества,

но и имевшие место восемнадцать лет тому назад военные операции, в которые не были вовлечены ни гражданские лица, ни гражданские объекты.

Не доверяя национальным правительствам, многие сторонники всемирной юрисдикции стремятся установить над ними правовой контроль. Но право прокурора руководствоваться только собственным мнением и его неподотчетность как раз и составляют наиболее заметные недостатки Международного уголовного суда. Не определены четкие рамки его компетенции, а сам процесс обвинения излишне политизирован. Обвиняемых вряд ли ждет справедливый суд в том его понимании, которое распространено в Соединенных Штатах. Любое государство из числа подписавших соглашение об учреждении Международного уголовного суда имеет право инициировать любое расследование. Как показывает опыт американского специального прокурора, такая процедура может обрести собственную инерцию, затянуться на длительный срок и превратиться в инструмент политической борьбы. А попытка Международного уголовного суда распространить свою юрисдикцию на США, несмотря на их неучастие в соглашении об этом суде, уже привела к тому, что Конгресс начал разрабатывать законы, способные воспрепятствовать подобным прецедентам.

Независимый прокурор Международного уголовного суда наделен полномочиями предъявлять обвинения, которые могут быть пересмотрены только комиссией из трех судей. Согласно Римскому статуту, Совет Безопасности ООН имеет право отменять любой обвинительный акт. Но в связи с тем, что на решение об аннулировании обвинения может быть наложено вето одним из постоянных членов Совета Безопасности, и поскольку прокурор, как правило, выдвигает обвинение, заранее заручившись поддержкой как минимум одного постоянного члена Совета Безопасности, на практике свобода действий прокурора оказывается фактически неограниченной. Также договором о Международном уголовном суде предусмотрено право страны, гражданину которой предъявлено обвинение, самой провести расследование и суд. При этом ИСС сохраняет за собой право контроля, и если будут



выявлены нарушения, он может вернуть дело под свою юрисдикцию. Пока имеют место все эти процедуры, а они могут затянуться на годы, обвиняемый будет в той или иной степени ограничен в правах и, безусловно, ему придется отказаться от полноценной общественной жизни.

Сторонники всемирной юрисдикции утверждают, что государство – это главная причина возникновения войн, что ему нельзя доверять исполнение правосудия, и если бы право заменило собой политику, то восторжествовала бы справедливость. Но даже поверхностное знакомство с историей обнаруживает, что нет никаких оснований, позволяющих принять эту теорию. Роль государственного деятеля состоит в том, чтобы в поисках мира и справедливости выбрать наилучший вариант действий, сознавая при этом, что очень часто мир и справедливость несовместимы и что любое урегулирование будет, скорее всего, частичным. Однако выбор необходимо сделать не просто между всемирной и национальной юрисдикциями. Международные трибуналы, созданные для расследования ситуаций, когда серьезность преступления очевидна, а локальная юридическая система неспособна восстановить справедливость, как в случае с Югославией и Руандой, позволили убедиться, что судебный процесс не обязательно должен полностью исключать политическую составляющую. Со временем, вероятно, станет возможным вернуться к обсуждению положений о Международном уголовном суде, чтобы устранить их недостатки. До тех же пор США следует ограничиться [согласием] создать систему, отвечающую следующим условиям:

- Совет Безопасности ООН создает Комиссию по правам человека или особый подкомитет, задачей которого выступает выявление случаев систематического нарушения прав человека, требующих, по его мнению, юридического вмешательства;
- если режим, при котором, как представляется, совершено преступление, не может быть несомненно отнесен к числу демократических, или национальная юридическая система не в состоянии вынести правильного решения, Совет Безопасности создает для этого конкретного слу-

чая международный трибунал по образцу тех, что сформированы для Югославии и Руанды;

- деятельность таких международных трибуналов и масштаб судебного преследования должны быть четко определены Советом Безопасности, а обвиняемые должны обладать правами, предоставляемыми в судах общей юрисдикции.

В такой форме можно институционализировать согласованные на международном уровне процедуры расследования военных преступлений, геноцида или преступлений против человечества. Это позволило бы избежать чрезмерного увлечения идеей всемирной юрисдикции. Следует помнить, что необдуманные шаги в этом направлении могут поставить под угрозу саму цель, ради которой эта идея и выдвигается. Наконец, стоит отметить, что возложение чрезмерных надежд на всемирную юриспруденцию способно подорвать политическую волю к соблюдению гуманитарных норм в международных отношениях, а такая воля крайне необходима в то неспокойное время, в которое нам выпало жить.

## Информация и знание

Когда общество сталкивается с проблемами такой сложности, какие стоят сегодня перед Соединенными Штатами, часто говорят о «поворотном пункте». Однако уникальны не только проблемы, не определено и само понятие поворотного пункта. Ранее этим термином обозначали специфический набор альтернатив, выбор между которыми определял направление будущей политики.

В начале нового столетия и нового тысячелетия США не найдут для себя некоей [единой] панацеи. Нуждаясь не столько в определении текущей политики, сколько в разработке долговременной концепции, Америка впервые столкнулась с необходимостью сформулировать глобальную стратегию, рассчитанную на неопределенно долгий срок. Судьба вовлекла нацию, убежденную в универсальной применимости единого набора правил поведения, в мир, характеризующийся множественностью путей исторического развития, каждый из которых требует своей стратегии.

Успех Америки в этом мире будет измеряться успехом, с которым ей шаг за шагом удастся решать разнообразные политические, экономические, стратегические и социальные проблемы. Немногие из них поддаются окончательному решению; каждая резонирует со своим, возможно, уникальным, историческим ритмом. В решении многих из этих проблем Америке суждено играть ключевую роль, но Соединенные Штаты истощат свои психологические и материальные ресурсы, если не научатся отличать того, что они обязаны делать, от того, чего бы им только хотелось, а и то, и другое – от

того, что находится за пределами их возможностей. Они вынуждены определяться по этому вопросу в момент, когда не только объективные обстоятельства, сказывающиеся на внешней политике, постоянно меняются, но и сам способ получения знаний и формирования соответствующих представлений тоже не стоит на месте.

Стало привычным говорить об информационной эре как об одной из великих – возможно, даже величайшей – интеллектуальных революций в истории и сосредоточиваться на ее социальных, экономических и политических аспектах. Редко, однако, обсуждается ее влияние на международные отношения, за исключением разве что констатации глобальных возможностей современных коммуникаций, причем здесь имеются в виду лишь чистые цифры и скорость передачи [информации]. Но международные отношения и, следовательно, ход истории, зависят не только от количества людей, имеющих доступ к информации; гораздо важнее способы ее восприятия. Поскольку объем доступной информации обычно превышает возможности ее переработки, растет разрыв между информацией и знанием и, более того, между знанием и мудростью.

Ни одно предшествующее поколение не могло даже представить себе такого объема информации, который доступен сегодня; не могло оно и предположить, что появится возможность немедленного доступа к ней посредством механического нажатия на клавиши. Самое близкое, с чем можно сопоставить роль современных средств связи, – это изобретение книгопечатания. До этого знания определялись возможностями памяти или такими сложными методами их хранения, которые начисто исключали их широкое распространение. Книгопечатание резко расширило объем информации, который мог храниться и передаваться. Но, по сравнению с электронной базой данных, книги представляют собой очень громоздкие хранилища, и их содержание приходится систематизировать с помощью трудоемких систем индексирования. Поэтому приобретение знаний с помощью книг потребовало методов, соотносящих отдельные единицы информации друг с другом, а затем обобщающих и категоризирующих их.

Кроме того, чтение сделало акцент на стиле, призванном облегчить решение этих задач, сопрягая данный процесс с эстетическим удовольствием.

Несмотря на все недостатки книгопечатания – которые нам, разумеется, ясны куда лучше, чем современникам его изобретения, – оно произвело гигантскую революцию в религиозной, философской и политической сферах; книгопечатание сделало возможным распространение знаний, поскольку научная информация стала весьма доступной. Церковь утратила монополию на информацию. Книгопечатание создало условия для распада вселенской церкви, произвело на свет национальное государство, распространило [принципы] рационализма и возвестило о наступлении эпохи научных открытий. За ним последовали два столетия переворотов, в ходе которых все эти перемены постепенно впитывались в сознание людей и находили свое отражение в политических и религиозных институтах.

В нашу эпоху начинаются интеллектуальные и политические преобразования, которые могут стать еще более всеобъемлющими, чем те, что были вызваны к жизни книгопечатанием, и, несомненно, окажутся более стремительными. В этой связи возникает вопрос, не повлияют ли новые методы обработки информации на нашу способность извлекать уроки в области международных отношений. Ибо тогда как технологическая революция предлагает впечатляющие средства извлечения информации, успешная внешнеполитическая деятельность требует прежде всего способности интуитивно предчувствовать будущее и таким способом управлять им. Лидерство есть, в частности, искусство перебрасывания мостков через пропасть, разделяющую опыт и представления.

Вот почему большинство государственных деятелей выделялось не столько своими детальными знаниями (хотя определенный их минимум безусловно необходим), сколько способностью инстинктивно схватывать суть исторической ситуации, умением различать среди множества отпечатывающихся в мозгу впечатлений те, что с наибольшей вероятностью определяют будущие [тенденции]. Это заставило даже такого крайнего «реалиста», как Отто фон Бисмарк, заключить свое

представление о государственном деятеле в следующие благочестивые слова:

Самое лучшее, что может сделать политик, – это прислушаться к поступи Господа, дотронуться до края Его одежд и пройти с Ним хотя бы несколько шагов<sup>1</sup>.

Мало кто из современных идеалистов стал бы формулировать свои цели в такой непритязательной манере, а «реалисты» и вообще отказались бы от обращения к божественному. Мало что в век мгновенных коммуникаций способствует подобной скромности. Изучением истории и философии, дисциплин, насущно необходимых для совершенствования искусства государственного деятеля, повсеместно пренебрегают или же интерпретируют их столь утилитарно, что полученные знания подтверждают лишь то, что не идет вразрез со здравым смыслом. Лидеры обретают известность, умело манипулируя мимолетными настроениями. Они определяют свои задачи, консультируясь с группами экспертов, вместо того чтобы следовать собственному видению ситуации. Они рассматривают будущее как экстраполяцию уже известного [настоящего].

Компьютер решил проблему хранения знаний и сделал доступным огромное количество данных. Однако за это нам приходится жертвовать стратегией во имя тактики – в особенности когда речь идет о внешнеполитических проблемах. Разработчики стратегии подвергаются искушению помедлить и подождать развития событий; им хочется увидеть, как то или иное обстоятельство отзовется в средствах массовой информации. И в самом деле, у них мало иных критериев, с помощью которых они могли бы судить о результатах собственных действий. Вследствие этого картина будущего слишком часто затушевывается тактическими проблемами. И дело не в недостатке способностей отдельных руководителей, а в системной проблеме их культурной подготовленности. В компьютерный век главной задачей образования в Соединенных Штатах должно стать постепенное движение от переработки информации к попыткам предвидеть судьбы общества.

Основополагающая дилемма для государственного деятеля заключается в нахождении баланса между ценностями и

интересами и, время от времени, между миром и справедливостью. Постулируемое иногда противопоставление нравственности интересам или идеализма реализму представляет собой лишь одно из стандартных клише в нескончаемых спорах о внешней политике. Здесь нет проблемы выбора. Чрезмерный «реализм» приводит к застою, чрезмерный «идеализм» порождает крестовые походы, завершающиеся разочарованием.

Все это происходит потому, что нравственные основы международных отношений встроены в иной контекст, чем во внутренней политике. Успешная внешняя политика требует умения чувствовать нюансы в непрерывно развивающемся процессе; внутренняя политика состоит в ранжировании интересов и принятии законов, приводимых в действие посредством общепринятой юридической системы. В дипломатии мораль находит свое выражение в том, чтобы упорно добиваться своего через целый ряд шагов, каждый из которых сам по себе недостаточен для достижения конечной цели. Внутренняя политика измеряет свои достижения на более коротких временных отрезках и в более четких категориях.

В конечном же счете все сводится к тому, какими представляют Соединенные Штаты самих себя. Хотя они и отвергают имперские претензии и построены не по имперскому образцу, США, при всех их торжественных заявлениях насчет их доброй воли, которые во многих частях света кажутся высокомерными и деспотическими, воспринимаются как страна имперская. Амбиции Америки вызывают ответные реакции [во всем мире], от Европейского Союза до российско-китайского «стратегического партнерства», от Mercosur'a в Латинской Америке до зарождающейся зоны свободной торговли в Азии и стремления повысить авторитет Совета Безопасности ООН – реакции, направленные на то, чтобы вернуть другим государствам большую свободу действий перед лицом США или, как минимум, ограничить произвол Америки.

В определенной степени такие реакции представляют собой неизбежный результат уникальной позиции США как единственной сверхдержавы, и такое положение будет сохра-

няться, какой бы ни была американская дипломатия. [Статус] доминирующей державы по сути автоматически порождает стремление иных государств обрести большие права при принятии своих решений и относительно принизить позиции сильнейшего. Но даже если рассматривать эти группы [стран] в качестве единственных строительного блока возникающего нового международного порядка, образ грядущего мира будет зависеть от того, смогут ли они строить собственную идентичность на основе сотрудничества с США, или же им потребуется для этого противопоставить себя Соединенным Штатам.

Некоторые американцы, восхищенные мощью своей родины, настаивают на отчетливом выражении доброжелательной американской гегемонии<sup>2</sup>. Однако такие устремления наложили бы на Соединенные Штаты тяжелое бремя, которого ни одно общество еще не выдерживало в течение неопределенно долгого времени. Независимо от того, насколько бескорыстными сама Америка считает свои конечные цели, очевидно проявляющееся намерение доминировать постепенно объединит мир против США и заставит их ограничить [свои претензии], что в конечном итоге приведет их к изоляции и истощению.

Путь к имперскому статусу ведет к загниванию самой страны, поскольку с течением времени претензии на всемогущество разрушают внутренние барьеры. Ни одна империя еще не избежала военной диктатуры, цезаризма, если только, как в случае с Британской империей, она не отказалась от власти [над миром] прежде, чем этот процесс успел развиваться. В империях с долгой историей любая проблема превращается в проблему внутреннюю, поскольку внешний мир уже не является для нее противовесом. И по мере того, как вызовы, с которыми сталкивается империя, становятся все более многочисленными и возникают вне исторической связи с внутренними проблемами, борьба внутри страны принимает все более ожесточенный, а со временем и все более агрессивный характер. Намеренное стремление к гегемонии – это наиболее верный путь к разрушению ценностей, сделавших Америку великой.



Американское превосходство – это факт, очевидный в ближайшей и почти неоспоримый в среднесрочной перспективе. То, как Соединенные Штаты будут его использовать, определит долгосрочные перспективы. Президент Джордж У. Буш прав, призывая Америку быть скромнее. Корал Белл, социолог из Австралии, прекрасно выразила стоящую перед Америкой проблему: ей надо осознать свое превосходство, но при этом вести политику так, как если бы в мире существовало много иных центров силы<sup>3</sup>. В таком мире США найдут партнеров, с которыми они смогут не только разделить психологическое бремя лидерства, но и сформировать мировой порядок, основанный на свободе и демократии.

В то время как традиционные модели переживают трансформацию, а основы жизненного опыта и знания стремительно меняются, главная задача Америки состоит в преобразовании своей мощи в моральный консенсус, во внедрении, а не навязывании своих ценностей, в создании условий, при которых эти ценности принял бы [весь] современный мир, на первый взгляд сопротивляющийся этому, но на деле отчаянно нуждающийся в просвещенном руководстве.

# Примечания

## *Глава первая*

### **Америка на вершине: империя или лидер?**

1. Социологическое исследование, проведенное Чикагским Советом по вопросам внешней политики, свидетельствует об устойчивом интересе [американцев] к международным делам. Однако, если судить по средствам массовой информации, а также слабой заинтересованности Конгресса США, вывод окажется прямо противоположным.
2. Tom Brokaw, *The Greatest Generation*, New York: Random House, 1998.

## *Глава вторая*

### **Америка и Европа: мир демократий (I)**

1. Пресс-конференция Сопредседания на высшем уровне стран Европейского союза и России, 30 октября 2000 года.
2. [Министр иностранных дел] Йошка Фишер. Выступление в Германском обществе по иностранным делам, Берлин, 8 июня 1998 года.
3. См., например, статью будущего заместителя государственного секретаря в администрации Президента Клинтона Строба Тэлбота: Strobe Talbott, "Rethinking the Red Menace", *Time*, January 1, 1990, p. 69.
4. Президент Билл Клинтон. Пресс-конференция с Президентом России Борисом Ельциным, Хельсинки, 21 марта 1997 года.
5. Президент Билл Клинтон. Замечание на выпускной церемонии в Военной академии Соединенных Штатов Америки, Вест-Пойнт, 31 мая 1997 года.
6. Протоколы к Североатлантическому Договору 1949 года в связи с принятием в НАТО Польши, Венгрии и Чешской республики от 4 мая 1998 года, в особенности раздел III, *Congressional Record (Senate)*, pp. S4217-4220.
7. Примеры европейской риторики можно найти в: Peter W. Rodman, *Drifting Apart? Trends in U.S.-European Relations*, Washington (DC): Nixon Center, June 1999, pp. 11-13, 29-31, 55-57.

8. Президент Джон Ф. Кеннеди. Речь в Паульскирхе, Франкфурт, Германия, 24 июня 1963 года, *Department of State Bulletin*, Vol. XLIX, No. 1256 (July 22, 1963), p. 122.
9. Министр иностранных дел Юбер Ведрин. «В XXI век». Речь на открытии конференции Французского института международных отношений (IFRI), Париж, 3 ноября 1999 года.
10. [Министр иностранных дел] Йошка Фишер. «От союза государств к федерации. Размышления о целях европейской интеграции». Речь в университете имени Гумбольдта, Берлин, 12 мая 2000 года.
11. Министр иностранных дел Юбер Ведрин. «В XXI век».
12. Эта идея пересекающихся кругов интеграции, предполагающая интегрированную центральную группу и более широкое сообщество, включающее как ее, так и остальные государства, объединенные в различных комбинациях, поддерживается рядом сторонников европейской интеграции, в том числе бывшим французским президентом Валери Жискар д'Эстеном, бывшим германским канцлером Гельмутом Шмидтом и бывшим главой Европейской комиссии Жаком Делором.
13. Премьер-министр Тони Блэр. Речь на Польской фондовой бирже, Варшава, 6 октября 2000 года.
14. *Diário Noticias*, January 8, 2000.
15. Премьер-министр Тони Блэр. Заявление, сделанное по завершении встречи на заседании Европейского Совета, Хельсинки, 13 декабря 1999 года.
16. Более подробно см.: Peter W. Rodman, *Drifting Apart*, pp. 38-39, 70, 76-77.
17. Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States, Executive Summary, Washington (DC): July 15, 1998, p. 5.
18. Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States, p. 6.
19. President Bill Clinton, "Remembering Yeltsin", *Time*, January 1, 2000.
20. Vladimir Putin, "Russia at the Turn of the Millennium" [Владимир Путин. Россия на рубеже нового тысячелетия. Цитата дана в обратном переводе], December 31, 1999.
21. Президент Владимир Путин. Инаугурационная речь, Москва, 7 мая 2000 года.
22. "Russia's National Security Concept", January 10, 2000, *Arms Control Today*, January/February 2000, p. 18.

### Глава третья

#### Западное полушарие: мир демократий (II)

1. Интервью с председателем Совета министров Европейского Союза Антонио Гутьерресом, *Le Monde*, January 1, 2000.
2. Larry Rohter, "South American Trade Bloc Under Siege", *New York Times*, March 24, 2001, p. B2.

3. См.: 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.

*Глава четвертая*  
**Азия: мир равновесия**

1. Winston S. Churchill, *The Gathering Storm*, Cambridge: Riverside Press, 1948, pp. 207-208.
2. *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 подборка материалов о решениях китайского руководства, принятых во время волнений на площади Тяньаньмынь, замечательным образом освещает события тех дней. Не могу судить о подлинности этих свидетельств, но все кажется правдоподобным.
4. Henry Kissinger, *The Years of Upheaval*, Boston: Little, Brown, 1982, p. 692.
5. Президент Билл Клинтон. Совместное заявление для печати с канцлером Гельмутом Колем, Потсдам, Германия, 13 мая 1998 года.

*Глава пятая*  
**Ближний Восток и Африка: меняющиеся миры**

1. Henry A. Kissinger, "Turning a Fairy Tale into Reality", *Newsweek*, September 27, 1993
2. См., например: Henry Kissinger, "The Bottom Line of the Middle East Peace Process", *New York Times*, November 19, 1996; [Henry Kissinger], "The Oslo Piecemeal Process", *Washington Post*, August 24, 1997.
3. См. Henry Kissinger, *White House Years*, Boston: Little, Brown, 1979, pp. 559-60, 1276; Henry Kissinger, *Years of Upheaval*, Boston: Little, Brown, 1982, pp. 201-202.
4. Tracy Wilkinson, "Once Applauded as a Hero, Clinton Bows Out amid Palestinian Catcalls", *Los Angeles Times*, January 19, 2001, p. A-10.
5. Президент Билл Клинтон. Заявление в комнате для брифингов Белого Дома, 15 ноября 1998 года.
6. По поводу оставления курдов на произвол судьбы в 1975 году см.: Henry Kissinger, *Years of Renewal*, New York: Simon & Schuster, 1999, pp. 576-596.
7. Нельсон Мандела. Заявление на процессе в Ривонии, 20 апреля 1964 года.
8. Ф.У. де Клерк. Речь на открытии парламента, Кейптаун, ЮАР, 2 февраля 1990 года.

*Глава шестая*  
**Политика глобализации**

1. Выступление Алэна Гринспена на слушаниях о полугодовом отчете Федеральной резервной системы по экономической и денежной политике в комитете палаты представителей [Конгресса США] по вопросам банковской и финансовой систем 17 февраля 2000 года.
2. Joseph E. Stiglitz, "Two Principles for the Next Round, or, How to Bring Developing Countries in from the Cold". Речь в Международном Центре торговли и устойчивого развития, Женева, 21 сентября 1999 года.
3. Роберт Рубин. Выступление в связи с оценкой финансовой ситуации в азиатских странах, Джорджтаунский университет, 21 января 1998 года.
4. Интервью с Анатолием Чубайсом в *Коммерсант-Daily*, 8 сентября 1998 года; см. также: Stephen S. Fidler, "Russian Central Bank Lied to the IMF", *Financial Times*, July 30, 1999.
5. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000*, Washington (DC): The World Bank, 1999.
6. См.: Martin Wolf, "Asia's Future Burning Bright" *Financial Times*, February 23, 2000.
7. Алэн Гринспен. Лекция памяти Фрэнсиса Бойера в Американском промышленном институте, 5 декабря 1996 года.
8. См.: Henry Kissinger, *Years of Renewal*, [New York: Simon & Schuster, 1999], гл. 20.

*Глава седьмая*  
**Мир и справедливость**

1. Henry Cabot Lodge (ed.) *The Works of Alexander Hamilton*, Vol. V, London and New York: G.P. Putnam's Sons, 1885-1886, pp. 369-370.
2. 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. 435-436.
3. Gaillard Hunt (ed.) *The Writings of James Madison*, Vol. VII, New York: G.P. Putnam's Sons, 1901, p. 183.
4. [Государственный секретарь] Джон Квинси Адамс. Обращение по случаю 4 июля 1821 года. См.: Walter LaFeber (ed.) *John Quincy Adams and American Continental Empire*, Chicago: Times Books, 1965, p. 45.
5. Послание Президента Джеймса Монро Конгрессу [США], 2 декабря 1823 года. См.: Ruhl J. Bartlett (ed.) *The Record of American Diplomacy*, New York: Alfred A. Knopf, 1956, p. 182.
6. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Book I, New York: Alfred A. Knopf, 1994, pp. 290-291.
7. См.: David L. Larson, "Objectivity, Propaganda, and the Puritan Ethic", David L. Larson (ed.) *The Puritan Ethic in United States Foreign Policy*, Princeton: Van Nostrand, 1966, p. 15.

8. [Президент] Уильям Дженнингс Брайан. "Парализующее влияние империализма". Речь на национальном съезде Демократической партии, Канзас-Сити, 6 июля 1900 года.
9. Письмо [Теодора] Рузвельта к Гуго Манстербери от 3 октября 1914 года. См.: Elting E. Morison (ed.) *The Letters of Theodore Roosevelt*, Vol. 8, Cambridge: Harvard University Press, 1954, pp. 824-825.
10. Цит. по: John Morton Blum, *The Republican Roosevelt*, Cambridge: Harvard University Press, 1967, p. 131.
11. [Президент] Вудро Вильсон. Ежегодное послание Конгрессу от 8 декабря 1914 года. См.: Arthur S. Link (ed.) *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 31, Princeton: Princeton University Press, 1964-1994, p. 423.
12. Президент Вудро Вильсон. Обращение к Сенату США от 12 января 1917 года. См.: Arthur S. Link (ed.) *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 40, pp. 536-537.
13. President Woodrow Wilson, "War Message", Arthur S. Link (ed.) *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 41.
14. [President] Woodrow Wilson, "Remarks at Suresnes Cemetery on Memorial Day, May 30, 1919", Arthur S. Link (ed.) *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 59, pp. 608-609.
15. George Kennan, *American Diplomacy, 1900-1950*, Chicago: University of Chicago Press, 1951, p. 96.
16. Walter Russell Mead, "The Jacksonian Tradition", *The National Interest*, No. 58, Winter 1999/2000.
17. John Foster Dulles, "Morals and Power", David L. Larson (ed.) *The Puritan Ethic in United States Foreign Policy*, p. 143.
18. Президент Джон Ф. Кеннеди. Выступление в Американском университете, 10 июня 1963 года.
19. Президент Линдон Б. Джонсон. Пресс-конференция, 13 марта 1965 года.
20. President Richard Nixon, "U.S. Foreign Policy for the 1970s: A New Strategy for Peace", Report to the Congress, February 18, 1970, Introduction.
21. Президент Джеральд Р. Форд. Обращение к Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 августа 1975 года.
22. Вторые президентские дебаты между [Дж.] Картером и [Дж.Р.] Фордом, 6 октября 1976 года.
23. [Президент] Рональд Рейган. Речь о положении страны, 25 января 1983 года.
24. Jim Hoagland, "Russia into the Vacuum", *Washington Post*, November 21, 1997, p. A27.
25. См. например, замечания Президента Клинтона [на встрече] с работниками местной школы Кусоуэра в Маконо, Уганда, 24 марта 1998 года (об Африке) и обращение государственного секретаря Мадлен Олбрайт к Американско-Иранскому совету, Вашингтон, 17 марта 2000 года (об Иране).
26. Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press, 1992.
27. *Los Angeles Times*, May 29, 1993.

28. Strobe Talbot, "Democracy and the National Interest", *Foreign Affairs*, November/December 1996, pp. 48-49.
29. Премьер-министр Тони Блэр. Заявление по поводу приостановки воздушных налетов НАТО на Югославию, Лондон, 10 июня 1999 года.
30. Канцлер Герхард Шредер. Политическое заявление в Германском бундестаге по поводу 50-й годовщины образования НАТО, 12 апреля 1999 года.
31. Президент Билл Клинтон. Обращение к военнослужащим сил по поддержанию мира в Косово, Скопье, Македония, 22 июня 1999 года.
32. Strobe Talbot, "Democracy and the National Interest", p. 49.
33. Президент Билл Клинтон. Видеозапись обращения к народу Сербии, 25 марта 1999 года.
34. Брифинг для прессы Государственного департамента США по проблемам Белграда, Сербии и Черногории, 25 марта 1999 года.
35. Резолюция Совета Безопасности ООН № 814 от 26 марта 1993 года.
36. Мадлен Олбрайт. Выступление в Национальном военном колледже Национального университета обороны, форт Лесли МакНейр, Вашингтон (округ Колумбия), 23 сентября 1993 года.
37. *Hansard Parliamentary Debates, Fifth Series, Vol. 241, August 1878, Columns 1759-1760.*
38. Президент Билл Клинтон. Аудиозапись обращения к народу Боснии, 12 января 1996 года.
39. Телеграмма государственного секретаря Лоуренса Иглбергера в посольство США в Белграде от 24 декабря 1992 года. Цит. по: *Washington Post*, April 18, 1999, p. A1.
40. Timothy Garton Ash, "Kosovo: Was It Worth It?", *New York Review of Books*, September 21, 2000.
41. Joseph S. Nye, Jr. "Redefining the National Interest", *Foreign Affairs*, July/August 1999.
42. Я занимал высокий пост в то время, когда происходили эти события, и описал в своих мемуарах взгляды и действия администраций Никсона и Форда, в которых я работал (см.: Henry Kissinger, *White House Years*, Boston: Little, Brown, 1979, Ch. 17; [Henry Kissinger], *Years of Upheaval*, Boston: Little, Brown, 1982, Ch. 9; [Henry Kissinger], *Years of Renewal*, New York: Simon & Schuster, 1999, Ch. 24). Нашей целью, как и целью трех последующих администраций, было препятствовать нарушениям Пиночетом прав человека, не допуская при этом возрождения радикалистских угроз в духе Кастро в процессе политической эволюции Чили. Администрация Рейгана сделала особенно много для восстановления в Чили демократических порядков.
43. Lord Nicholls of Birkenhead, *Appellate Judgement, Ex parte Pinochet*, British House of Lords, November 25, 1998.
44. На саммите арабских государств в Каире в октябре 2000 года было заявлено, что арабские страны будут, «опираясь на нормы международного права, преследовать всех ответственных за варварскую практику», к которой якобы прибегали израильские чиновники и военный персонал в ходе тогдашнего восстания палестинцев.

45. *La Repubblica*, June 2, 2000.
46. Robert Shrimmsley and Ker 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. 19 июля 2000 года Европейский суд по правам человека отказал в иске по причине истечения оговоренного законом срока его подачи.

*Заключение*

**Информация и знание**

1. Paul Liman, *Fuerst Bismarck nach seiner Entlassung. Neue vermehrte Volksausgabe*, Leipzig: Historisch-politischer Verlag, 1901, p. 3.
2. См., напр.: Robert Kagan, "The Benevolent Empire", *Foreign Policy*, Summer 1998.
3. Coral Bell, "American Ascendancy and the Pretense of Power", *The National Interest*, No. 57, Fall 1999, pp. 55-63.



# Указатель

## А

- Австралия – 6  
    геополитические проблемы – 115
- Австрия – 64, 74
- Австро-Венгерская империя – 2, 263-265, 293-294, 301, 303
- Адамс, Джон Квинси – 267, 276, 281, 305
- Аден – 167, 172
- Аденауэр, Конрад – 24-25
- администрация Эйзенхауэра – 19
- Азербайджан – 32, 70, 126
- Азиатская зона свободной торговли – 112
- Азия – 111-175, 223-224  
    геополитические проблемы – 111-120, 168-169  
    демократия в – 117-118  
    Европа в сравнении с – 111-116, 172  
    стратегическое соперничество – 7, 10-11, 111, 167-168, 171-175  
    суммарные рекомендации по внешней политике Соединенных Штатов – 172-175  
    финансовый кризис (1997 года) – 112, 129, 238, 249-254, 258, 283  
    экономика – 112-113  
    *см. также отдельные страны*
- Акт об отношениях с Тайванем (1979) – 160
- Албания, албанцы – 293-295, 303-304
- Альенде, Сальвадор – 311
- Альфонсин, Рауль – 107
- «альянс»/система коллективной безопасности – 30-32
- американский доллар – 85, 104, 107-108, 244-246
- Ангола – 226
- Арабо-израильский конфликт – 314  
    война 1948 г. – 180  
    война 1967 г. – 180  
    война Судного дня – 181, 196  
    *см. также Ближневосточный мирный процесс*
- Арафат, Ясир – 177, 183-186, 189, 192-195, 197-198, 200
- Арбор, Луис – 316
- Аргентина – 79, 81, 94, 104-110, 316  
    глобализация и – 254, 256  
    денежная система – 104, 106-108  
    законодательная система в – 83  
    отношения США с – 97, 105-110  
    торговый блок Mercosur и – 94-95, 104, 109-110
- Асад, Башар – 183
- Асад, Хафез – 183, 196
- Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (ASEAN) – 7, 117
- Атлантическая группа управления – 76

- Атлантические взаимоотношения – 18-78  
 в международном порядке – 18-20  
 изменения в – 22-28  
 к новой структуре в – 75-78  
 национальная противоракетная оборона – 20, 33, 55-63  
 утрата человеческого контакта – 21  
*см. также* НАТО
- Афганистан – 173  
 фундаментализм в – 168, 178  
 отношения Индии с – 168, 173, 206
- Африка – 254  
 гражданские войны в – 12, 225-226, 231, 233  
 демократия в – 11, 225, 229  
 общая ситуация в – 223-229  
 отказ от ядерного оружия в – 170  
 отношения США с – 222-223, 229-234  
 эпидемии в – 12, 222, 229, 233  
*см. также отдельные страны*
- Африканеры (Буры) – 227-228
- Б**
- баланс сил – 11, 267  
 в Азии – 111-120, 146, 167-168, 171-175, 271  
 в Африке – 11-12  
 Вестфальский мирный договор – 5, 263-265  
 воссоединение Германии – 23-25  
 гамилтонианская точка зрения – 266-269, 274  
 отвержение Соединенными Штатами – 9, 94  
 Первая мировая война – 271-272  
 Россия и – 63-73  
 точка зрения Т. Рузвельта на – 269-270
- Балканы – 114, 295  
 русское влияние на – 63  
 роль США в – 1-2, 230  
*см. также отдельные места*
- банк Федеральный резерв – 248  
 Бао Дай – 277  
 Барак, Эхуд – 11, 177, 183, 189-193, 195, 198  
 Бегин, Менахем – 182, 192  
 Бейкер, Джеймс – 197  
 Бейрут, похищение граждан западных стран в – 217  
 Беларусь – 70  
 Белл, Корал – 326  
 Бельгия, в Центральной Африке – 224  
 Бен-Гурион, Давид – 183  
 Берлин – 63, 135, 166  
 Берлинский кризис (60-е гг.) – 19, 39  
 Четырехстороннее соглашение по Берлину (1971 г.) – 26, 279
- Бирма – 112  
 Бисмарк, Отто фон – 24-25, 27, 65, 290, 322
- Ближневосточный мирный процесс – 176-204, 279  
 будущее – 196-204  
 в 1954-1955 гг. – 180  
 вторая Синайская договоренность – 181, 200  
 нарушение Ираном – 217-220  
 промежуточное соглашение – 200-201  
 саммит в Кэмп-Дэвиде (1978 г.) – 182, 192, 200  
 саммит в Кэмп-Дэвиде (2000 г.) – 11, 13, 161, 177, 192-195, 198-199  
 соглашение (1998 г.), подписанное в Уай – 189  
 соглашение в Осло – 184-189, 193, 197, 200
- Ближний Восток – 163-164, 171, 173, 176-221  
*см. также отдельные страны*
- Блэр, Тони – 46, 73, 284, 290  
 Боливия, Mercosur и – 95  
 Большеви́стская революция (1917 г.) – 65

- Босния – 296, 305  
 гуманитарные интервенции – 6, 286, 292-293, 299-302
- Бразилия – 79, 81, 85, 100-105, 109  
 Mercosur и – 94-95, 97, 102-104, 108-109  
 денежная система – 104  
 как мировая держава – 102, 105, 157  
 Мексика в сравнении с – 99-100  
 обширность – 100  
 особые отношения США с – 96-97, 100-102  
 план «Колумбия» и – 90  
 разногласия США с – 101-105, 109  
 финансовый кризис в – 243, 254
- Брайан, Уильям Дженнингс – 269
- Брандт, Вилли – 26
- будущее Средиземноморья – 43
- Бурская война – 227
- Буры (Африканеры) – 227-228
- Буш, Джордж Г.У. – 87, 93, 152, 208-209, 300  
 гуманитарные интервенции и – 286, 297
- Буш, Джордж У. – 20, 22, 34, 55, 100, 141, 326
- В**
- Варшавский пакт – 29
- Ведрин, Юбер – 37, 46
- Великая Албания – 295, 304
- Великая депрессия – 14, 259
- Великобритания – 19, 40, 113, 266  
 Арабо-израильский конфликт и – 180  
 в Африке – 224, 227, 298  
 в Ираке – 207  
 доктрина Монро и – 268  
 Европейская интеграция и – 35, 38  
 защита баланса сил – 269, 271  
 как посредник между Россией и США – 73  
 на саммите в Сен-Мало – 48
- НАТО и – 38-39  
 «особые отношения» США с – 39, 101  
 отношения Индии с – 164-165, 167, 216  
 отношения России с – 64-65  
 Союз четырех – 74
- Венгрия – 30, 154
- Венесуэла – 80  
 Mercosur и – 95  
 вызов демократии в – 82-85  
 план «Колумбия» и – 89  
 юридическая система в – 83
- Вестфальский договор (Вестфальская система) 1648 г. – 5-6, 11, 263-265, 269, 272, 283, 303
- Вильсон, Вудро – 271-275, 278
- Вильсон, Генри – 278
- Вильсонские принципы, вильсонянцы – 18, 117, 152, 167, 204, 271-281, 286-287, 297, 305
- власть:  
 недоверие к – 15  
 революционные изменения – 8-9  
*см. также* баланс сил
- внешняя политика США:  
 взгляд стратегов времен «холодной войны» на – 13-16  
 взгляды поколения, родившегося после «холодной войны» на – 13-17  
 внутривнутриполитические вопросы как способ влияния на – 12, 283-284  
 вызов – 9-17  
 глобализация как альтернатива – 16-17  
 двойной миф о – 3-4  
 опыт движения против войны во Вьетнаме и – 13-16, 282  
 основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности (1997 г.) – 32  
 роль средств массовой информации во – 13

- снижение интересов США в – 2-4  
социальная политика, сопоста-  
вимая с – 3-4, 12  
Четыре свободы – 275-276  
четыре системы межгосудар-  
ственных отношений и – 10-11  
«Война в Заливе» – 39, 185, 197,  
209-213, 285  
война во Вьетнаме – 89, 111-112,  
116-117, 166, 208, 277-279, 305-  
306  
американо-китайские отноше-  
ния и – 146  
план «Колумбия» в сравнении с –  
88-91  
война за Фолклендские острова –  
107, 316  
война на Балканах – 293  
война:  
азиатское стратегическое со-  
перничество и – 10-11  
в атлантическом регионе, ко-  
нец – 18  
в Латинской Америке – 79  
в ядерную эпоху – 8  
территориальные споры и – 8  
*см. также отдельные войны*  
Восточная Европа – 29, 31, 43, 53,  
80, 148, 154, 309  
Восточный Тимор – 6  
Всемирная организация здравооо-  
хранения – 229  
Всемирная торговая организация  
(ВТО) – 21, 152, 242, 287  
всемирная юрисдикция – 6, 308-  
319  
Всеобщая декларация прав чело-  
века (1948 г.) – 309  
Всеобъемлющий договор о запре-  
щении испытаний ядерного  
оружия – 286-287  
встреча в Брюсселе (ноябрь  
2000 г.) – 48  
встречи «Третьего пути» – 33-34  
Вторая мировая война – 64-66,  
101, 111, 114, 163, 275-306  
в Азии – 111, 118, 121-123, 143-  
145, 158-159, 275-276  
Германия во – 23-25, 275  
революционные изменения в  
формах могущества – 7-9  
США и – 14, 19, 22, 38, 64-65  
умиротворенность и – 28  
второе Синайское соглашение  
(1975 г.) – 181, 200  
выборы:  
в Аргентине – 107  
в Мексике – 98  
в США – 2  
в Японии – 123-124  
Вьетнам:  
вьетнамское протестное движе-  
ние – 13-16, 282  
геополитические проблемы –  
111-112, 114-117, 119-120  
отношения Китая с – 156  
Вэнс, Сайрус – 300
- Г**
- Гаити – 82, 270  
гуманитарная интервенция на –  
6, 87, 286, 292, 299  
Гамильтон, Александр – 266  
гамильтонианская внешняя поли-  
тика – 267-269, 274, 279, 281,  
285, 287  
Гана – 232  
Ганди, Махатма – 165  
Гарантированное взаимное унич-  
тожение – 56-60  
Гарсия, Алан – 84  
ГДР (Восточная Германия) – 25-28,  
35, 66, 138  
Германия – 19, 21, 30  
американские ракеты среднего  
радиуса действия в – 26, 39  
в Первой мировой войне – 23-  
25, 142, 271  
в Тридцатилетней войне – 263-  
264  
военные силы – 25-27  
воссоединение (1871 г.) – 24

- воссоединение (1990 г.) – 26-27, 35, 138  
 демократия в – 24, 27  
 Европейская интеграция и – 24-25, 27, 35-36, 38-41  
 Китай в сравнении с – 142  
 национализм в – 23-26  
 отношения России с – 27-28, 41, 64-66  
 отношения Франции с – 179-180, 263-264  
 политика «холодной войны» и – 14  
 Германия, нацистская – 23, 25, 27, 64-65, 275, 292  
 Гитлер, Адольф – 64, 295  
 главы государств «Большой восьмерки» – 74, 260  
 глобализация – 19, 42-43, 169  
   в Латинской Америке – 79, 83-85, 99, 110, 239, 241, 244, 249, 251, 253  
   власть и – 8  
   как альтернатива внешней политики – 16-17  
   опасность двухуровневой экономики и – 83, 257  
   политика – 9, 235-261  
   политическая эволюция и – 254-261  
   противодействие кризису и – 243-254  
 Голанские высоты – 181, 183, 196  
 голландцы, в Африке – 226-227  
 Горбачев, Михаил – 150, 154  
 государственные деятели, информационная эпоха и – 322-323  
 Государственный департамент, США – 162-163  
 государство:  
   определение – 4  
   появление – 5  
   *см. также* национальное государство  
 гражданская война в Америке – 291, 300  
 Греция – 267, 276, 304  
 Гринспен, Алэн – 236, 256  
 Грузия – 70  
 гуманитарная интервенция – 6, 262-263, 281-307  
   в Боснии – 6, 286, 292-293, 299-303  
   в историческом контексте – 297-307  
   в Косово – 6, 92, 262, 284-290, 292-297, 316  
   в Сомали – 6, 230, 286, 291-292, 297-299  
   на Гаити – 6, 87, 286, 292, 299  
   национальные интересы и – 284-298  
 Гутьеррес, Антонио – 95
- Д**
- Даллес, Джон Фостер – 276  
 де Голль, Шарль – 51  
 Декларация о военных обязательствах – 48  
 де Клерк, Федерик – 228  
 де ла Руа, Фернандо – 108  
 Дель Понте, Карла – 316  
 демократия – 16-18, 178, 204  
   в Азии – 118  
   в Африке – 11-12, 225, 229-230  
   в Латинской Америке – 79-86, 110  
   в России – 71-72  
   вильсоновская теория и – 274  
   исключительность и – 4, 15  
   неизбежная – 3, 16  
   США как источник и гарант – 1, 3, 10, 15-17, 148, 287  
   *см. также отдельные страны*  
 «Демократия в Америке» (Алексис де Токвиль) – 268  
 Депрессия, Великая – 14, 259  
 Джексон, Эндрю – 274  
 «джексонианцы» – 274-279, 281, 285-287  
 Джефферсон, Томас – 266  
 Джонсон, Линдон – 276  
 Дизраэли, Бенджамин (лорд Биконсфилд) – 299-300

- дипломатия:  
 бескорыстие и - 15  
 Бисмарк - 24-25, 27  
 законодательство в сравнении с - 12-13  
 роль НАТО в - 19  
 традиционная европейская дипломатия «кнута и пряника» - 28, 38  
 «холодная война» - 13-15  
*см. также отдельные темы*  
 договор в Рио-де-Жанейро (1947 г.) - 291  
 Договор по ПРО - 20, 56-63  
 Доктрина Брежнева - 146, 154  
 доктрина Монро - 80, 110, 267-268, 291  
 дополнение Рузвельта к - 270  
 доктрина Трумэна - 276  
 Доминиканская республика, оккупация США - 101, 270  
 доминирующее положение США - 2-4, 47, 71, 274  
 азиатское противостояние - 119  
 европейское противостояние - 95-96  
*см. также исключительность США*  
 Дьем, Нго Динь - 277  
 Дэн Сяопин - 149-152
- Е**
- Евразия - 41  
 Еврейский народ - 176, 279-280  
*см. также Израиль*  
 Европа - 206  
 XVII век - 5, 11  
 Азия в сравнении с - 111-117, 172-173  
 американские исторические идеалы и - 10  
 американские ядерные ракеты в - 19, 26, 39  
 в мирном процессе на Ближнем Востоке - 201-203  
 глобализация и - 241, 254-255, 257-258
- демократия в - 6, 10, 18, 29  
 мультиэтничность в - 6-7, 299, 301-302  
 национальное государство в - 6-7  
 рост европейского самосознания - 22, 35-44, 48-54  
 средневековая - 5  
 темпы рождаемости в - 42  
*см. также отдельные страны*  
 Европейская интеграция - 35-54  
 будущее - 35-44  
*см. также Европейский Союз*  
 европейская конфедерация - 46  
 Европейские вооруженные силы - 20, 48-54  
 Европейский Союз (ЕС) - 7, 20, 36, 41-54, 110, 135, 324  
 Mercosur в сравнении с - 95-96  
 атлантическое сотрудничество и - 45-54  
 вооруженные силы - 20, 48-54  
 государства, не входящие в НАТО - 53-54, 75  
 единая сельскохозяйственная политика - 109  
 кризисное управление в военной сфере - 48-54  
 переговоры Mercosur'a с - 93  
 подходы к - 45-46  
 Россия и - 46, 53-54, 65-66, 73-74  
 Совет министров - 47, 51, 95  
 трения США с - 21, 44-45, 47-48, 50-51  
 Европейский суд по правам человека - 316  
 Египет - 166, 177  
 Арабо-израильский конфликт и - 180-183, 196, 202  
 Ельцин, Борис - 21, 29, 67-68, 70
- З**
- Заир (Конго) - 226, 230  
 Заключительный акт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе - 280, 309

- занятость, полная – 236-237  
 Западное полушарие зоны свободной торговли, *см.* ФТАА  
 Западный берег реки Иордан – 181-186, 189, 193  
 Зедильо, Эрнесто – 98  
 Зимбабве – 226  
 Зона свободной торговли обеих Америк (ФТАА) – 79, 93, 96, 103, 105  
 Аргентина и – 107-109  
 Бразилия и – 93, 103-105  
 саммит в Майами и – 79, 85
- И**
- идеализм, русский vs. американский – 69  
 идея «двух колонн» – 101  
 Иерусалим – 180-181, 187, 191-192, 201  
 изменения в атлантическом и европейском руководстве – 28-36  
 Израиль – 8, 170, 177-178  
 границы – 179-184, 186-187, 201  
 демократия в – 166, 179  
 основание государства Израиль – 180  
 помощь США – 191, 196, 203-204  
*см. также* Арабо-израильский конфликт; процесс ближневосточного мирного урегулирования  
 Индия – 7, 41, 65, 224, 259  
 в конфликте по поводу Кашмира – 1  
 военные технологии – 58  
 геополитические проблемы – 111, 114-115, 118-119  
 как демократия – 163-167  
 отношения Афганистана с – 168, 173, 206  
 отношения Китая с – 119, 156-157, 167-168  
 отношения США с – 118-119, 157, 163-174  
 Персидский залив и – 206  
 стратегическое соперничество и – 10-11  
 США в сравнении с – 166-168, 206  
 ядерное оружие – 167-171  
 Индонезия – 167-168, 224, 289  
 геополитические проблемы – 112, 114-115, 118  
 финансовый кризис в – 246, 250-253  
 Индуизм – 164  
 индустриализация – 83, 241  
 Институционально-революционная партия (PRI) – 98  
 интервенция, гуманитарная, *см.* гуманитарная интервенция  
 Интернет – 9, 99, 236, 256, 257  
 Интифада – 184, 195, 198, 200, 204  
 инфляция – 81, 150  
 в Аргентине – 107-108  
 в Бразилии – 103  
 Информационная эпоха – 321-323  
 инцидент с самолетом-разведчиком (апрель 2001) – 141  
 Иордания – 185, 203, 214  
 Ирак – 19, 168, 203  
 инспекционная система ООН для – 210, 212-213, 285  
 курды в – 209-211  
 оккупация Кувейта – 203, 207-208, 306  
 отношения Индонезии с – 118  
 отношения Ирана с – 177-178, 207-209, 214-216  
 отношения США с – 19, 71, 173, 197, 204-216, 285  
 ядерное оружие – 58, 170  
 Иран – 19, 205, 241  
 отношения Афганистана с – 178  
 отношения Индонезии с – 118  
 отношения Ирака с – 177-178, 207-209, 214-216  
 отношения Китая с – 173-174, 218  
 отношения США с – 19, 173, 178, 205, 207, 212, 216-221

- поставки оружия в Боснию – 301  
 фундаментализм в – 167-168,  
 176-178, 207, 217, 221, 301  
 ядерная программа – 58, 71, 174,  
 218, 220-221  
 Ирландия – 53  
 исключительность:  
 демократия и – 4, 15  
 японская – 122-123  
 Ислам, см. Мусульмане, ислам  
 Испания – 34, 118  
 дело Пиночета и – 310, 312  
 доктрина Монро и – 268  
 Испано-американская война – 269  
 история, образование после «хо-  
 лодной войны» – 16  
 Италия – 101, 112, 298
- Й**
- Йом Кишпур война – 181, 196
- К**
- Кавальо, Доминго – 107-108  
 Кавказ – 289  
 Казахстан – 32  
 Камбоджа – 112, 277, 312  
 Канада – 51, 109, 314  
 NAFTA и – 75, 92, 94  
 Каннинг, Джордж – 110  
 капитализм – 241-242  
 Кардосо, Фернандо Энрике – 85,  
 96, 103  
 Картер, Джимми – 102, 182, 192,  
 281, 305  
 Кастро, Фидель – 84  
 Католическая церковь – 5, 263-  
 264, 300  
 Кашмир, Индо-пакистанский  
 спор о (1999 г.) – 1  
 Кения – 226  
 Кеннан, Джордж – 273  
 Кеннеди, Джон Ф. – 19, 60, 101  
 призыв к объединению Европы –  
 36  
 Ким Дэ Чжун – 131, 134, 139, 174,  
 250  
 Ким Ир Сен – 131, 134  
 Ким Чен Ир – 134-135, 139  
 Китай – 6-7  
 в историческом аспекте – 139-153  
 в рамках модели «холодной  
 войны» – 117-119, 140-143,  
 154, 157  
 в стратегическом аспекте – 153-  
 158  
 военная мощь – 10, 127, 156, 160-  
 161  
 геополитические проблемы –  
 111-112, 114-115, 117-119  
 гуманитарные интервенции –  
 296  
 Индия в сравнении с – 163-165  
 инцидент с самолетом-разведчи-  
 ком – 141  
 как национальное государство – 6  
 китайско-американские отноше-  
 ния – 112, 128-130, 139-163,  
 164, 173-174, 279  
 коммунизм в – 144, 148-151, 154,  
 158, 167  
 национализм – 139, 154  
 отношения Индии с – 119, 157,  
 167-169  
 отношения Ирана с – 173-174, 219  
 отношения Кореи с – 132, 137-  
 138, 157, 173-174  
 отношения России с – 119, 156,  
 324  
 отношения Японии с – 128-129,  
 156, 158  
 политика сотрудничества – 139,  
 152  
 противоракетная оборона – 56,  
 61  
 стратегическое партнерство –  
 139, 152-153  
 стратегическое соперничество –  
 6-7, 10-11, 167-168  
 Тайвань и – 140, 154-155, 158-163  
 торговля и – 112, 152, 283  
 экономика – 127, 141, 148-152,  
 154, 240, 244, 259



- ядерное оружие – 169, 174  
 Япония в сравнении с – 121-122  
 китайские националисты – 159  
*см. также* Тайвань –  
 Клинтон, Билл – 34, 134, 197, 219,  
 250, 300, 308  
 НАФТА и – 92-94  
 арабо-израильский конфликт и –  
 11, 176-177, 186, 189-195, 198  
 в Африке – 230  
 гуманитарная интервенция и –  
 87, 282-287, 292-294, 298-300,  
 302  
 договор по ПРО и – 20, 62-63  
 индийская политика и – 167-169  
 Ирак и – 210-212  
 китайская политика и – 130-140,  
 152-153, 160  
 на саммите в Майами – 79, 93  
 НАТО и – 29-30, 33  
 план «Колумбия» и – 88, 91  
 «поколение протеста» и – 14-15,  
 28-29  
 книгопечатание – 5, 321-322  
 коллективная безопасность, бло-  
 ки против – 30-32  
 колониализм, европейский – 5,  
 11, 19, 118, 223-227, 298  
 Колосио, Луис Дональдо – 98  
 Колумбия – 80, 85-92, 270  
 неоднородность – 86  
 партизаны в – 80, 82, 86-91  
 производство наркотиков в –  
 80, 82, 85-92  
 Коль, Хельмут – 35  
 Комитет палаты представителей  
 по международным делам, США –  
 102  
 коммунизм – 28, 64-68, 70, 265,  
 276, 306  
 в Китае – 142, 145, 148-151, 154,  
 158, 167  
 в Северной Корее – 131  
*см. также* Советский Союз  
 компания British Aerospace – 117  
 компьютеры – 9, 99, 323  
 Конго (Заир) – 226, 230  
 Конгресс, мексиканский – 98  
 Конгресс, США – 12, 58-59, 208,  
 218, 279-281, 283, 315  
 НАФТА и – 92-94  
 Корейская война – 111, 116-117,  
 131-133, 145, 158, 208, 306  
 Корея (Корейский полуостров) –  
 130-139, 141  
 воссоединение – 118, 130, 137  
 отношения Китая с – 132, 137-  
 139, 157, 173-174  
 отношения США с – 20, 111, 131-  
 139, 157, 173-175, 208, 306  
 отношения Японии с – 130-131,  
 137, 174, 270  
 разделение – 131  
 стратегическое соперничество  
 и – 10  
 финансовый кризис 1990 г. в –  
 250, 252-254  
 Корея, Народно-Демократическая  
 Республика (Северная Корея) –  
 58, 118, 127  
 вооруженные силы – 133-134, 136  
 Европейский Союз и – 135  
 отношения Китая с – 156  
 отношения США с – 132-139, 174  
 отношения Японии с – 127, 130-  
 131  
 ядерное оружие – 112, 130-131,  
 133-137, 170  
 Корея, Республика (Южная Корея):  
 вооруженные силы – 127  
 геополитические проблемы –  
 111, 116-119  
 отношения Китая с – 156  
 отношения США с – 131-139, 174  
 экономика – 127, 130  
 коррупция – 236, 249  
 в Африке – 222, 232  
 в Китае – 149-151  
 торговля наркотиками и – 90, 99  
 Косово – 13, 49  
 гуманитарная интервенция в – 6,  
 92, 262, 284-290, 292-297, 316

Коста-Рика – 80  
 Кристофер, Уоррен – 160, 193  
 крылатые ракеты – 211  
 Крымская война – 64  
 Куба – 19, 118, 270, 311  
   отсутствие демократии в – 82  
 кубинский ракетный кризис  
   (1962 г.) – 39  
 Кувейт – 185, 203, 207-208  
 Курды – 209-211

## Л

Лаос – 112, 277  
 Латинская Америка – 79-110  
   глобализация в – 79, 82-85, 99,  
   110, 239, 241, 244, 248, 251-252  
   долговой кризис (1980 г.) в – 86,  
   244, 248-249, 251-252  
   новые проблемы в – 82-85  
   отказ от ядерного оружия – 81,  
   170  
   противодействие кризису в –  
   243-244, 251-252  
   революция в – 79-82  
   финансовый кризис (1990 г.) в –  
   238, 244-245  
 Ли Тань Ю – 160  
 Либерально-демократическая  
   партия (ЛДП) Японии – 123-124  
 Ливан, уход Израиля из – 198  
 Ливия – 118  
 Лига Наций – 31  
 линия Макмагона – 167  
 Локарнские договоры (1925 г.) –  
   31

## М

Маастрихтский договор (1992 г.) –  
   35  
 Македония – 295, 304  
 Малайзия – 112, 224, 259  
 Мандела, Нельсон – 228  
 Манчжурия – 137  
 Мао Цзэдун – 129, 145, 149, 160  
 марксизм – 241, 311  
 «Международная амнистия» – 315

Международный валютный фонд  
 (МВФ) – 236, 242, 245, 248-253  
 Международный порядок:  
   Азии – 111-120  
   Вестфальский, см. Вестфалия,  
   договор  
   Вильсоннианский идеал, см. –  
   Вильсоннианские принципы,  
   Вильсоннианцы  
   изменяющаяся обстановка – 4-9  
   отношения государств Север-  
   ной Атлантики – 18-19  
   Россия и – 43, 73-74  
 «международные отношения»,  
   использование термина – 5  
 Международный уголовный суд  
 (ИСС) – 262, 287, 308, 314-319  
 Международный уголовный суд  
 (ИСС) – 262, 287, 308, 314-319  
 Международный уголовный трибу-  
   нал по бывшей Югославии – 316  
 Мексика – 79, 81, 103, 167  
   NAFTA и – 75, 92, 94, 97-100,  
   109, 256  
   Аргентина в сравнении с – 109  
   Бразилия в сравнении с – 100-  
   101  
   особые отношения США с – 97,  
   99-100  
   производство наркотиков в –  
   82, 90, 99  
   финансовый кризис в – 243, 253  
 Менем, Карлос – 94, 107-108  
 Меркосур (в тексте Mercosur) – 7,  
   93-97, 104-105, 108-110, 324  
   NAFTA vs. – 96, 104, 109  
   Европейский Союз в сравнении  
   с – 95-96  
   переговоры Европейского Союза  
   с – 95  
 Мид, Уолтер Рассел – 274  
 Милошевич, Слободан – 290, 293,  
   295, 302  
 Министерство обороны США – 59  
 Министерство финансов США –  
   236, 238, 245, 250

- мир и справедливость – 262-326  
 американская традиция и – 265-269  
 всемирная юрисдикция – 308-319  
 гуманитарная интервенция и – 262-263, 281-307  
 Рузвельт, Теодор; Вильсон, Вудро – 269-281  
 мирный процесс, Ближний Восток, см. Ближневосточный мирный процесс  
 Мировой банк – 232, 242, 246, 253  
 Миттеран, Франсуа – 39  
 Миядзава, Киичи – 131  
 многоскоростная Европа – 46  
 Мозамбик – 232  
 Молдова – 70  
 Молуккские острова – 251  
 Монро, Джеймс – 267-268, 274  
 Морган, Томас – 102  
 Мохаммед Реза Пехлеви, Шах Ирана – 216-217  
 мультиэтничность – 299-301  
 национальное государство и – 6, 114  
 мусульмане, Ислам – 112, 165-168, 173  
 на Балканах – 293, 299  
 разлад внутри – 176-178  
 Мэдисон, Джеймс – 266
- Н**
- наднациональная Европа – 45-46  
 Най, Джозеф – 307  
 Наполеон I, Император Франции – 63-64, 101  
 наполеоновские войны – 6, 74, 227  
 Насер, Гамаль Абдель – 166, 180  
 НАТО (Организация Североатлантического договора) (Атлантический альянс) – 14, 19-44, 74-76, 301-305  
 Босния и – 301-305  
 бюджет – 49  
 ведущая роль США в – 25, 27, 38  
 взгляды Клинтона на расширение – 29  
 воссоединение Германии и – 23-28  
 европейское кризисное управление в военной сфере – 48-54  
 европейское самосознание и – 22, 35-44  
 и внешняя политика как орудие внутренней – 22, 28-35  
 как альянс vs. коллективной системе безопасности – 30-32  
 объединение Европы и – 35-44, 48-54  
 операция в Косово – 262, 284, 286-287, 288-297, 302-305, 316  
 подчиненный статус Германии в – 25, 27  
 программа ПРО и – 58-60  
 ранние кризисы – 19  
 распад Советского Союза и – 22, 26-27  
 расширение – 53-54  
 Россия и – 20-21, 27-29, 31-32, 73-74  
 тенденции дистанцирования – 19-23  
 учреждения, созданные внутри – 31-32  
 «холодная война» и – 25-26, 36, 38-40  
 национализм – 7, 80  
 в Китае – 139, 141-142, 154, 156  
 в Японии – 128, 139  
 вьетнамский – 112  
 корейский – 137, 139  
 немецкий – 24, 27  
 палестинский – 183  
 русский – 68, 69, 72  
 национальная беспристрастность – 15, 28-29  
 национальное государство – 5-7, 18, 113, 164, 235, 264  
 Вестфальский порядок и – 6  
 метаморфозы представления о – 6-7, 17

- национальный интерес США – 15, 17, 44, 47, 94, 113, 120, 143, 171-175, 270, 279, 281  
гуманитарные интервенции и – 284-297  
моральные цели и – 306-307  
национальный интерес:  
Бразилии – 100-101  
Великобритании – 38-39  
Германии – 26  
НАТО vs. – 22-23  
не заострять внимание на – 28-29  
нацистская Германия – 23, 25, 27, 64-65, 275, 292  
нация, принятое в XIX веке определение – 6, 141-142  
Нго Динь Дьем – 277  
Неру, Джавахарлал – 166  
Нетаньяху, Беньямин – 189-191  
нефть – 178, 211, 215, 219  
цены на – 21, 84  
Нигерия – 229, 233  
Никсон, Ричард М. – 19, 58-59, 196, 278-281  
невмешательство – 6, 262, 264-265, 280, 283  
политика Китая и – 145-146, 160-161  
«новый курс» – 14  
Нюрнбергские процессы (1945-1946 гг.) – 309, 315
- О
- образование – 164-165  
в Латинской Америке – 82, 99  
поколения, родившегося после «холодной войны» – 16  
обстрел Эль Хобара – 218  
Общеввропейская политика в области безопасности и обороны – 48-54  
Олбрайт, Мадлен – 132-134, 197, 298  
ООН (Организация освобождения Палестины) – 177, 184-188, 197-198  
Организация американских государств – 292  
Организация Объединенных Наций (ООН) – 6, 21, 180, 232, 262, 275, 300, 308-310  
арабо-израильский конфликт и – 180-181, 197-198  
гуманитарная интервенция и – 291-292, 297, 304  
как система коллективной безопасности – 30-31  
Корейская война и – 116-117, 131  
Персидский залив и – 204, 209-214  
резолюция Совета Безопасности № 687 – 210  
саммит ООН, посвященный наступлению нового тысячелетия (сентябрь 2000) – 6  
Совет Безопасности и – 31, 116, 197, 213, 285, 291, 296-297, 303, 309, 312, 317-318, 324  
Организация освобождения Палестины (ООП) – 177, 184-188, 197-198  
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – 74, 76, 305  
Организация Североатлантического договора, см. НАТО  
Организация юго-восточного азиатского договора (СЕАТО) – 117  
О'Салливан, Джон Луис – 268  
Освободительная армия Косово (KLA) – 294, 303  
Оттоманская империя – 2, 63, 267, 293-294, 301, 303  
Оуэн, Дэвид – 300
- П
- Пакистан – 58, 114, 116  
в Кашмирском конфликте – 1  
возникновение – 165  
отношения Ирана с – 177-178  
отношения США с – 165, 174  
ядерное оружие – 169-171

- Паккард, Дэвид – 59  
Палата лордов (британская) – 311, 315  
Палестина – 193-194  
    мандат Великобритании на – 180, 184  
    расчленение территории – 180  
Палестинская группировка «Исламский джихад» – 218  
Палестинское государство – 184-185, 200, 203  
палестинцы – 161, 176, 179, 182-189, 191-202  
    Интифада – 184, 195, 198, 200, 204  
    как беженцы – 186, 191, 194, 201  
    полицейские силы – 186-187  
Панама – 87, 91, 270  
Панамериканское сообщество – 80  
Парагвай, Mercosur и – 94, 104  
партизанские отряды – 110  
    в Колумбии – 80, 82, 86-89, 91  
    Освободительная армия Косово – 294, 303  
    права человека и – 91  
Партия зеленых – 26  
«Партнерство ради мира» – 29, 31  
Пелоси, Нэнси – 283  
Первая мировая война – 5-6, 8, 22, 38, 111, 114, 207, 275, 306  
    Вильсон и – 272-274  
    Германия в – 23-25, 142, 271  
переговоры в Дейтоне (1995 г.) – 299, 301  
Перес, Шимон – 185  
Перон, Хуан – 106-107  
перонизм – 106-107  
Перри, Мэтью – 122  
Персидский залив – 13, 71, 168, 171, 176-177, 204-221  
    нефть – 178  
    *см. также* война в Персидском заливе; *отдельные страны*  
Перу – 79  
    Mercosur и – 95  
    вызов демократии в – 82, 84-85  
    план «Колумбия» и – 89  
    Пиночет, Аугусто – 310-314  
    план «Колумбия» – 85-92  
    план Маршалла – 14, 28  
    площадь Тяньаньмынь, подавление студенческих выступлений на – 148-149, 151-152  
    политика «двух Китаев» – 159, 162  
    политика «одного Китая» – 140, 159-162  
    политика:  
        власть и – 8-9  
        глобализация и – 9, 235-261  
        нежелание участвовать в – 16  
        экономика и – 239-243  
Польша – 30, 154  
Портсмутский договор – 271  
Португалия – 34, 101  
Постоянный объединенный совет «Россия-НАТО» – 32-33  
права человека – 81, 88, 91, 93, 120, 174, 219, 265, 276, 280-287  
    в Африке – 230  
    в Китае – 148-152  
    всемирная юрисдикция и – 6, 307-319  
превосходство, США – 1-17, 324-326  
    безразличие к – 2-3  
    в изменяющейся международной обстановке – 4-9  
    вызов – 9-17  
    международная стабильность и – 1-2  
    парадокс – 2  
    предыдущие империи в сравнении с – 1-2  
предложения в Рамбуйе – 294-296, 303  
производство наркотиков – 110  
    в Колумбии – 80, 82, 85-92  
    в Мексике – 82, 90, 99  
протекционизм – 237, 242, 255, 257  
протестное поколение:  
    НАТО глазами – 28-29  
    отношение к внешней политике – 13-16, 282

противоракетная оборона:  
 Атлантический альянс – 21, 32, 55-63  
 Ирана – 218-220  
 Северной Кореи – 112, 130-131, 133-134, 137  
 США – 20, 33, 55-63, 136  
 Японии – 131  
 Пруссия – 24, 64, 74  
 Путин, Владимир – 21, 69, 74  
 мнение о распространении ядерного оружия – 20, 56

## Р

Рабин, Ицхак – 184-186, 190  
 ракеты среднего радиуса действия – 26, 39  
 Рамсфелд, Дональд – 55  
 Рейган, Рональд – 60, 93, 159-160, 281, 286  
 Реформация (протестантская) – 5, 263  
 Россия – 63-74, 163, 186  
 американская противоракетная оборона и – 55-57, 59-61  
 видение гуманитарных интервенций – 296-297  
 во встречах глав государств «Большой восьмерки» – 74, 260  
 военные акции в Чечне – 289  
 геополитические проблемы – 111, 114-115, 118-119  
 документ по вопросам политики национальной безопасности (октябрь 1999) – 69  
 Европейский Союз и – 46, 53, 65, 73-74  
 как мировая держава – 157  
 как национальное государство – 6  
 международный порядок и – 43, 73-74  
 НАТО и – 20-21, 27-29, 31-32, 73-74  
 отношения атлантических союзников с – 63-74  
 отношения Германии с – 27-28, 41, 64-66

отношения Ирана с – 218, 221  
 отношения Китая с – 119, 156, 324  
 отношения Кореи с – 132, 137-138, 174  
 отношения США с – 65-74, 157  
 страны Балтии и – 53  
 стратегическое соперничество и – 9-10  
 традиционное представление о безопасности – 70-71  
 экономика – 240, 243, 252-253  
 экспансионизм – 30, 53, 69-70  
 ядерное оружие – 65, 71-72, 170  
*см. также Советский Союз*  
 Россия, имперская – 63-65, 216  
 в Союзе четырех – 74  
 Руанда – 225-226, 231, 309, 311-312, 318-319  
 Рубин, Роберт – 252  
 Ругова, Ибрагим – 303  
 Рузвельт, Теодор – 269-272  
 Рузвельт, Франклин Д. – 14, 65, 158, 161, 275  
 Рузвельт, Элеонора – 309  
 Русская православная церковь – 63-64  
 Русско-японская война – 131, 270-271  
 Рушди, Салман – 218

## С

Садат, Анвар – 181-183, 192, 196  
 Салинас де Гортари, Карлос – 97  
 саммит в Квебеке (апрель 2001) – 93  
 саммит в Кёльне (июнь 1999) – 48  
 саммит в Кэмп-Дэвиде (1978 г.) – 182, 192, 200  
 саммит в Кэмп-Дэвиде (2000 г.) – 11, 13, 161, 177, 192-193, 195, 198-199  
 саммит в Майами (декабрь 1994 г.) – 79, 85, 93, 108  
 саммит в Москве (1972 г.) – 59  
 саммит в Сен-Мало (декабрь 1998) – 48

- саммит в Шарм-эль-Шейхе (1999 г.) – 192
- самоопределение – 7, 10, 271, 273, 275, 301, 305
- санкции, экономические – 1, 12, 19, 118, 210-211, 213-215, 218-219, 280, 281
- Саудовская Аравия – 8, 177, 209, 214  
в Ближневосточном мирном процессе – 185, 202-203  
отношения Индии с – 168, 173, 206  
отношения США с – 206
- свободная торговля – 7, 75-76, 81, 92-110, 232-233  
глобализация и – 236, 258  
*см. также* Зона свободной торговли обеих Америк (ФТАА); Северо-Американское соглашение о свободной торговле (НАФТА); Трансатлантическая зона свободной торговли (ТАФТА)
- сдерживание – 14, 67, 140-141, 168, 279
- Северная Корея, *см.* Корея, Народно-Демократическая Республика
- Северо-Американское соглашение о свободной торговле (НАФТА) – 7, 75, 92-100, 105, 109-110, 256, 287  
Mercosur vs. – 96, 104, 109
- Североатлантический совет – 31-32
- 7-й флот США – 145, 158
- сектор Газа – 184, 186
- сельское хозяйство – 88, 95, 109, 132
- Семилетняя война – 63
- Сенат, США – 30, 59, 286, 308
- Сенегал – 232
- Сербия, сербы – 114, 286, 288-289, 292-294, 296, 299-300, 302-303
- Сибирь – 127
- Синай – 181-182, 192
- Сингапур – 7, 112, 167-168, 172
- Сирия – 177  
в арабо-израильском конфликте – 181, 183, 185, 196, 203
- Совет евроатлантического партнерства – 31
- Совет министров – 47, 51, 95
- Советский Союз – 70, 80, 131, 154, 165  
американская противоракетная оборона и – 58-60  
Варшавский пакт и – 29  
военная мощь – 8, 14, 146, 156  
военная мощь vs. экономической – 8  
договор по ПРО и – 58-60  
еврейская эмиграция из – 280  
Китай в сравнении с – 140, 154-157  
Корейская война и – 116-117  
НАТО и – 19, 21  
отношения Индии с – 166  
отношения Ирана с – 216-217  
отношения Китая с – 146-148  
отношения США с – 65-67, 146-147, 279-280, *см. также* «холодная война»  
отношения Японии с – 127  
политика сдерживания – 14, 67, 279  
распад – 3, 9, 18, 22-23, 26-27, 34, 42, 64, 148, 185, 191, 229  
*см. также* Россия; *отдельные бывшие республики*  
«Согласие Европы» – 74  
соглашение в Осло – 184-189, 193, 197, 200  
соглашение в Уай (1998 г.) – 189  
соглашение Израиля с – 182  
Содружество Независимых Государств – 70  
Соединенное Королевство – 6, 35  
*см. также* Великобритания  
Солана, Хавьер – 50  
Сомали, гуманитарная интервенция в – 6, 230, 286, 292, 297-299

- сохранение мира:  
 европейские вооруженные силы  
 и – 49-50  
 коммунизм и – 66-67  
 роль ООН в – 30-32  
 Социал-Демократическая Партия  
 Германии (СДПГ) – 26  
 Союз четырех – 74  
 СПИД – 222, 229, 233  
 справедливость – *см.* мир и спра-  
 ведливость  
 средневековая Европа – 5  
 средний класс – 103, 106, 241, 250,  
 275  
 средства массовой информации:  
 влияние на атлантические взаи-  
 моотношения – 21-22  
 роль внешней политики – 12-14  
 средства связи – 9, 235  
 Сталин, Иосиф – 30, 66, 295  
 сталинизм – 66, 132  
 Стиглиц, Джозеф – 237  
 страны Балтии – 42, 53-54, 70  
 стратегическая оборонная иници-  
 атива (SDI) – 60  
 суверенитет, доктрина – 5, 262,  
 264, 296  
 Судан – 217, 226, 289  
 Суэцкий кризис (1956) – 19, 180, 207  
 США:  
 исторические идеалы – 10, 17,  
 69, 265-269  
 как империя или лидер – 1-17  
 как посредник и миротворец –  
 1-2, 11-12  
 наркоторговля – 86, 90  
 период экономического роста –  
 235-239, 258  
 снижение доминирования – 37-38  
*см. также отдельные темы*  
 Сьерра-Леоне – 6, 226, 231, 289
- Т**
- Таиланд:  
 геополитические проблемы –  
 112, 115-117
- финансовый кризис в – 246-247,  
 250, 253  
 Тайвань – 11, 140, 158-163, 259  
 Тайваньский пролив – 20, 145, 158-  
 161  
 терроризм – 295  
 поддержка Ираном – 217-220  
 технологии – 2-4  
 власть и – 8-9  
 глобализация и – 9, 235-236, 241-  
 242, 257-258  
 снижение значения – 8  
 территория vs. – 7  
 Тито (Иосип Броз) – 293  
 Токвиль, Алексис де – 268  
 торговля наркотиками – *см.* произ-  
 водство наркотиков  
 торговля:  
 американо-китайская – 112, 153,  
 283  
 свободная, *см.* свободная тор-  
 говля  
 споры США и Бразилии о – 101-  
 102, 104-105  
 торговый блок, определяющая  
 характеристика – 95  
 трения США и Европы по пово-  
 ду – 21  
 Трансатлантическая зона сво-  
 бодной торговли (ТАФТА) – 75-  
 76  
 транснациональные корпорации –  
 83, 250-258  
 Тридцатилетняя война – 5, 177,  
 263-264, 300  
 Трумэн, Гарри – 158, 275  
 Турция – 178, 206, 209, 214, 276  
 Тэлбот, Струоб – 284, 287
- У**
- Уганда – 226  
 Узбекистан – 32, 70  
 Украина – 29, 63, 70  
 умиротворенность – 28  
 Уругвай, Mercosur и – 94-95, 104



**Ф**

- фашизм – 65  
*см. также* нацистская Германия  
 Филиппины:  
     геополитические проблемы – 112, 115-118  
     демократия в – 118  
     отношения США с – 115-116  
 Финляндия – 53  
 Фишер, Йошка – 20, 45  
 Фокс, Висенте – 90, 98-99  
 Форд, Джеральд Р. – 101, 279, 309  
 «Форин Аферз» (в тексте «Foreign Affairs») – 284, 287, 307  
 Франция – 20, 34-35, 112, 207, 218  
     в «Согласии Европы» – 74  
     в Африке – 224  
     в Тридцатилетней войне – 263-264  
     Европейская интеграция и – 25, 27, 35-36, 39-40  
     на саммите в Сен-Мало – 48  
     НАТО и – 38-39  
     отношения Германии с – 179-180, 263-264  
     отношения России с – 63-65  
     отношения США с – 19, 39-40, 51, 213, 266  
     Союз четырех vs. – 74  
     ядерные *force de frappe* – 51  
 ФРГ (Западная Германия) – 24-26, 35-36, 66  
 Фухимори, Альберто – 84

**Х**

- «Хамас» – 218  
 Хатами, Мохаммад – 219-220  
 «Хезболла» – 218  
 Ходжа, Энвер – 295  
 «Холодная война» – 2, 20, 23, 64, 66-67, 119, 142, 154, 263, 275-276, 278, 292, 305  
     азиатская политика Соединенных Штатов как аналог – 117-118

американо-китайские отношения и – 117-118, 139-144, 154-157

- Африка в – 11, 222, 229-230  
 европейская интеграция и – 40  
 Индия и – 163, 165-166  
 «левые» и «правые» мифы – 3-4  
 НАТО и – 25-26, 36, 38-40  
 окончание – 3, 11, 115  
 ответственность Соединенных Штатов за развязывание – 15, 29, 282-283  
 разделение Германии – 23-25  
 роль Ирана в – 216-217  
 стратеги – 14-16  
 Хорваты – 292, 300  
 Хусейн, Саддам – 168, 197, 205, 207-216, 306

**Ц**

- Центральная Европа – 30, 53, 218  
 в Тридцатилетней войне – 5, 263-264

**Ч**

- Чавес, Уго – 84-85, 89  
 Чан Кайши – 158  
 Черногория – 304  
 Черчилль, Уинстон – 113  
 Честертон, Г.К. – 297  
 Чехия – 30  
 Чехословакия – 154  
 Чечня – 288-289  
 Чжон Цичень – 162  
 Чили – 81, 103  
     Mercosur и – 95  
     NAFTA и – 94-95  
     дело Пиночета и – 310-314  
 Чубайс, Анатолий – 253

**Ш**

- Шанхайское коммюнике (1972 г.) – 159  
 Швеция – 53, 63, 263  
 Ширак, Жак – 20, 56, 95  
 Шмидт, Гельмут – 26  
 Шредер, Герхард – 285

## Э

- Эванс, Гарет – 185  
 Эквадор – 79, 85, 254, 256  
 вызов демократии в – 82  
 план «Колумбия» и – 89  
 экономика:  
 Аргентины – 106-110  
 Бразилии – 85, 102-105, 108-109  
 власть и – 8-10  
 глобализация и – см. глобализация  
 Китая – 127, 141, 148-154, 240, 244-245, 259  
 Колумбии – 85-88  
 Мексики – 98-100  
 Перу – 84-85  
 превосходство США и – 2-4  
 санкции и – 1, 19, 105, 118, 210-215, 218-219, 280-281  
 Южной Кореи – 127, 130  
 Японии – 111-112, 121-122, 125-127, 245  
 экспорт:  
 доходы Аргентины от – 108  
 налогообложение США – 21  
 Эстония – 53  
 Эш, Тимоти Гартон – 303

## Ю

- Югославия – 251, 286, 292-295, 299, 302-304, 309, 311-312, 318-319  
 Южная Африка – 223-229, 232-234, 281, 312  
 Южная Корея, см. Корея, Республика

## Я

- ядерное оружие – 19, 157  
 Великобритании – 38-39  
 Индии – 167-171, 174

- Ирака – 58, 170  
 Ирана – 58, 71, 174, 218-221  
 Китая – 169, 174  
 нераспространение – 169-171, 174, 218  
 отказ Латинской Америки от – 81, 170  
 Пакистана – 169-171, 174  
 причины для наращивания – 169-170  
 противоракетная оборона США и – 20, 55-63  
 России – 64-65, 71-72, 170  
 сдерживание войны – 8  
 Северной Кореи – 112, 130-131, 133-137, 170  
 США – 174  
 Франции – 39, 51  
 Япония – 6-7, 115-133, 255  
 в Русско-японской войне – 131, 270-271  
 выработка консенсуса в – 122-126  
 геополитические проблемы – 111-120  
 демократия в – 118, 121, 123  
 как национальное государство – 6  
 оборона – 121, 127-129, 130-131  
 отношения Китая с – 128-130, 144, 156, 158  
 отношения Кореи с – 130-131, 137, 173, 270  
 отношения США с – 92, 111, 115, 118, 121-131, 137-141, 172, 275  
 политика «холодной войны» и – 14, 127  
 стратегическое соперничество и – 7, 10-11, 168  
 экономика – 111-112, 121-122, 125-126, 245

*Научное издание*

**Генри Киссинджер**

**Нужна ли Америке внешняя политика?**

**К дипломатии для XXI века**

Научный редактор

*А.И. Антипов*

Компьютерная верстка

*Е.А. Чистовой*

Изд. лиц. ИД № 02944 от 03.10.2000

Подписано в печать 01.07.2002

Формат 60x90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная № 1

Печать офсетная. Усл. печ. л. 24,5

Тираж 2400 экз. Заказ № 1816

Научно-издательский центр «Ладомир»

124681, Москва, ул. Заводская, д. 6А

Отпечатано с готовых диапозитивов

во ФГУП ИПК «Ульяновский Дом печати»

432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14

ISBN 5-86218-405-8



9 785862 184051