



**Библиотека
Московской
школы
политических
исследований**

Библиотека Московской школы
политических исследований

Роберт Купер

Редакционный совет:

А. Н. Мурашев
В. А. Найшуль
Е. М. Немировская
Ю. П. Сенокосов
А. Ю. Согомонов
М. Ю. Урнов

Раздор между народами

Порядок и хаос
в XXI веке

*Московская
Школа
Политических
Исследований*

2010

ББК 66.4(0)6
К 92

Перевод с английского *Марка Дадяна*

Дизайн серии *Андрея Бондаренко*

*Книга издана при поддержке Института «Открытое общество» (HESP),
Фонда Чарльза Стюарта Мотта, группы компаний «Рольф»,
ОАО «Трубная металлургическая компания»*

К 92 Купер, Роберт

Раздор между народами. Порядок и хаос в XXI веке.
Пер. с англ. яз. (Robert Cooper. The Breaking of Nations:
Order and Chaos in the Twenty-First Century. London:
Atlantic Books, 2003). М.: Московская школа политиче-
ских исследований, 2010. — 240 с.

Дипломат и внешнеполитический теоретик, глава ведомства по внешне- и военно-политическим вопросам Совета Евросоюза Р. Купер анализирует особенности нового мирового порядка после холодной войны, исследует глобальный контекст, источники и потенциал угроз для постсовременного мира и, наконец, обосновывает европейскую концепцию нового либерального интервенционизма. Автор показывает, почему главная опасность для цивилизации исходит от досовременных и квазигосударств, где хаос, беззаконие, насилие являются идеальной средой для терроризма. Глобальную миссию постсовременных, наиболее развитых, государств Р. Купер видит в предложении общей стратегии развития и безопасности для столь неоднородного мира — рах Globalis.

ББК 66.4(0)6

© Robert Cooper, 2003
© Московская школа политических
исследований, 2010

ISBN 978-5-91734-014-2

Содержание

<i>Об авторе. Дмитрий Тренин</i>	6
<i>Предисловие</i>	9
ЧАСТЬ ПЕРВАЯ	
СОСТОЯНИЕ МИРА	15
Введение	17
I. Старый мировой порядок	21
II. Новый мировой порядок	30
III. Безопасность в новом мире	74
ЧАСТЬ ВТОРАЯ	
УСЛОВИЯ МИРА: ДИПЛОМАТИЯ XXI ВЕКА	103
ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ	
ЭПИЛОГ: ЕВРОПА И АМЕРИКА	183
ПОСЛЕСЛОВИЕ	
МИР АМЕРИКАНСКИЙ	204
<i>Примечания</i>	231
<i>Именной указатель</i>	237

Книга, которую вы держите в руках, не плод отвлеченных философских размышлений. Роберт Фрэнсис Купер — не только блестящий интеллект, но также опытный дипломат и выдающийся стратег. Когда в 2004 г. его книга вышла в свет, Купер уже два года занимал должность генерального директора по внешне- и внешнеполитическим вопросам в генеральном секретариате Совета Европейского союза. Его непосредственным начальником был Хавьер Солана, тогдашний представитель ЕС по внешней политике и политике безопасности. Евросоюзные титулы отличаются той особой точностью, которая порою выглядит довольно громоздко. Если говорить коротко и прямо, Р. Купер является ведущим внешнеполитическим стратегом объединенной Европы.

Сочинения Роберта Купера основаны на богатом личном опыте. Он родился в 1947 г. в графстве Эссекс, к северо-востоку от Лондона, учился в школе в Найроби в тогда еще британской Кении, затем поступил в Оксфорд, стажировался в Пенсильванском университете в США, а затем поступил на дипломатическую службу Ее Величества. Он служил в британских посольствах в Бонне и Токио, был главой департамента внешнеполитического планирования в 1989–1993 годах, когда эпоху холодной войны сменил период неопределенности в международных отношениях. Кроме Форин Офис, Р. Куперу довелось послужить в Банке Англии, а также в канцелярии премьер-министра Великобритании. Наконец, до назначения в Брюссель Р. Купер успел поработать спецпредставителем британского МИДа по Афганистану.

Этот разнообразный опыт, пришедшийся на переломное время, стал той основой, на которой сформировалось внешнеполитическое мышление Роберта Купера. Его манифестом стала статья «Государство постмодерна», опубликованная в 2002 г. в сборнике, посвященном изменению мирового порядка. В этой статье Р. Купер сформулировал доктрину «нового либерального империализма». В отличие от доктрины «либеральной империи», выдвинутой А. Чубайсом в следующем году, Купер делал упор не на экспансию капитализма, а на взаимоотношения трех типов государств, отличающихся местом в эволюции соответствующих обществ. Некоторые государства, писал Купер, находятся на стадии «предмодерна», там еще фактически либо нет государства, либо оно развалилось (failed states); другие — на стадии «модерна», и самые продвинутые вступили в эпоху «постмодерна».

Речь идет, таким образом, о трех своего рода исторических временных поясах, в которых живет современное человечество. Одни страны, как Афганистан, находятся на низшей стадии; другие, составляющие большинство государств мира, включая Россию, в середине пути и могут быть сравнимы с Европой конца XIX–XX веков; наконец, небольшое меньшинство — прежде всего государства Европейского союза — живет в эпоху постмодерна. Проблема в том, пишет Купер, что эта последняя группа должна осознать: в столь неоднородном мире не может быть единых стандартов. Нужно отказаться от фикции, что все государства в принципе однотипны, суверенны, равноправны. Некоторые, например Сомали, являются государствами лишь по названию, а на деле представляют собой неуправляемые территории. Нужно, чтобы ими кто-то занимался, иначе хаос может подорвать и даже победить цивилизацию.

Из такого видения современных международных отношений вытекают важные выводы. Государства постмодерна должны взять на себя ответственность за ситуацию в мире. Альтернатива такой ответственности — распространяющийся хаос, произвол, незаконие, насилие. В этих условиях не стоит уповать на международное право, каким оно

сложилось в период после окончания Второй мировой войны: эта правовая модель существовала в ситуации жесткого биполярного контроля, которой уже нет. Нужно развивать международное право дальше, но нужно и действовать. Ссылки в таких условиях на необходимость безусловного уважения государственного суверенитета — оправдание бездействия, которое также имеет свою цену.

Взгляды Роберта Купера получили широкое распространение в Европе. Утверждают, что они повлияли на политическую философию британского премьер-министра Тони Блэра, а также нашли отражение в концепции общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза. Книга Купера получила Оруэлловскую премию и стала мировым бестселлером, а влиятельный британский журнал «Проспект» включил ее автора в число ста наиболее влиятельных интеллектуалов современности. В небольшом томике ему удалось представить наиболее полное и одновременно концентрированное выражение европейской версии современного либерального интервенционизма.

У Роберта Купера есть и будут критики и оппоненты. Тем не менее вопросы, которые он поднимает в своей книге: противоборство порядка и хаоса, опасность соединения анархии и технического прогресса, необходимость *сотворения* мира (как антитезы войне и нестабильности) и его упрочение, стоят перед всем человечеством. «Ясность мысли — вклад в дело мира», — пишет Роберт Купер. Свой вклад в это дело он, безусловно, внес.

Дмитрий Тренин

Апрель 2010 г.

Москва

Предисловие

Пожалуй, худшими временами в истории Европы были XIV век, то есть Столетняя война и ее последствия, XVII век, то есть Тридцатилетняя война, и первая половина XX века. Двадцать первый век может оказаться хуже всех перечисленных.

Первые два периода ознаменовались крушением порядка — церковь, государство и иные системы взаимных обязательств утратили способность сдерживать агрессию. В XIV веке пришло в упадок рыцарство — ослабленные нескончаемыми войнами феодальные связи уступали место патриотизму. Церковь оказалась разделена вследствие Авиньонского пленения пап. После Столетней войны по всей Франции орудовали, внушая ужас населению разоренных провинций, шайки солдат-головорезов.

В XVII веке церковь оказалась расколота движением протестантизма, а последовавшие войны были одновременно межгосударственными и религиозными. В результате этих войн, кровопролитных и беспощадных, когда мощь государства сочеталась с фанатизмом верующих, была разорена вся Центральная Европа. Угрозе подверглись самые основания общественного порядка. Согласно некоторым летописям, погибла треть населения Германии. По сей день жители баварского городка Обераммергау в разыгрываемой каждые десять лет мистерии возносят хвалу Богу за избавление от шведов во

время Тридцатилетней войны. Для стран за пределами европейского континента худшее время в истории также совпадает с периодами анархии — возьмем, к примеру, эпоху враждующих государств в Китае. Золотой век чаще наступает при сильном правительстве.

Впрочем, европейский кризис XX века доказал, что справедливо и обратное. Войны двадцатого столетия, первые в истории промышленных обществ, были войнами машин в той же мере, в какой они были войнами людей. То были войны сверхмощных государств, мобилизовавших общество в беспрецедентных масштабах. Войны, еще более смертоносные в силу национализма и идеологии. Пожалуй, самым важным обстоятельством этой катастрофы стало то, что развитие техники опередило политическую зрелость. Люди, развязавшие Первую мировую войну, полагали, что она будет походить на скоротечные войны их детства, и не сознавали, что промышленный век предоставляет возможность бесперебойной, практически бесконечной доставки на фронт людей и вооружений. На протяжении XX века машина пропаганды, принуждения и убийств была обращена против собственных и иностранных граждан правительствами Германии, Советского Союза и ряда других стран. Некоторое время после Второй мировой войны казалось, что ядерная революция вот-вот завершится триумфом техники над человечеством. Так или иначе, но политическая мудрость все же возобладала, и в беге цивилизации к самоуничтожению наступил спад.

Основная угроза в XXI веке — это по-прежнему анархия и технологии. При этом два этих величайших в истории разрушительных фактора способны усиливать друг друга. От прошлых веков нам досталось в наследство множество форм национального, идеологического и религиозного фанатизма — все они могут послужить движущими силами разрушения.

Возможно, что распространение терроризма и оружия массового поражения служит предвестником мироустройства, в котором правительства западных стран утратят контроль над событиями. Распространение технологий массового поражения может представлять собой фактор масштабного перераспределения влияния и власти — от развитых промышленных (и демократических) государств к относительно небольшим, менее стабильным и, возможно, менее заинтересованным в устойчивости мирового порядка странам. Или, что еще опаснее, оно может привести к переходу рычагов влияния от государства к отдельным личностям, в рассматриваемом случае — к террористам и преступникам. Такой оборот событий означал бы утрату влияния не только западных правительств, но и всех людей, заинтересованных в сохранении упорядоченного мира.

В прошлом какое-либо идеологическое движение, чтобы стать разрушительным, должно было обладать массовостью, достаточной, чтобы снискать общественную поддержку и захватить власть. У представителей такого движения часто имелись справедливые основания для недовольства существующим порядком. На сегодняшний день относительно небольшие группы людей могут нанести обществу ущерб, сопоставимый, в исторической перспективе, с действиями целых армий или с революционными потрясениями. Несколько фанатиков с «грязной бомбой» (той, что распыляет радиоактивный материал) или биологическим оружием способны посеять в стране смерть и ужас. Попытка последователей японской секты «Аум Синрикё» распространить в Токио вирус сибирской язвы провалилась, но рано или поздно где-нибудь в мире последователи подобных течений добьются успеха. Террористический акт с тяжелыми последствиями могла бы организовать, скажем, группа из шестидесяти человек при условии

приверженности идее, смелости и компетентности (или, если угодно, фанатичности, безрассудству и удачливости). То есть для этого достаточно 0,000001 населения иной страны. Эмансипация, разнообразие, глобальные связи — всё, что сулит нам век изобилия и творческих устремлений, может обернуться кошмаром, потерей государством контроля над инструментами принуждения и потерей людьми собственного будущего. Цивилизация и порядок зиждятся на контроле над средствами насилия — если таковые выходят из-под контроля, цивилизации и порядку приходит конец.

Три работы, представленные в настоящем сборнике, содержат размышления автора о стоящих перед миром задачах и возможных путях их решения.

В первом эссе предпринята попытка описать состояние мира и состояние *государства* спустя десять лет после окончания холодной войны. Наиболее очевидная особенность этого мира — американское господство. При этом нельзя исключить, что в долговременной перспективе мы станем свидетелями заката империй и вызванных глобализацией коренных изменений в институте государства. Наиболее обнадеживающим обстоятельством сегодня следует считать возникновение *постсовременной, постмодерной* [1] системы безопасности в Европе. А наиболее тревожным — угрозу хаоса цивилизованному миру. Европа, возможно, сумеет сдержать наступление хаоса с Балкан или даже с противоположных берегов Средиземного моря, но гораздо сложнее противостоять хаосу на городских окраинах и в клонящихся к упадку промышленных центрах.

Схождение в хаос не неизбежно. Чтобы разрешить вызывающие его проблемы, у человечества все еще есть время. Противостояние терроризму и распространению оружия массового поражения может сдержать угрозу, но не устранить ее. Время, выгаданное за счет прямого вме-

шательства, следует использовать для решения назревших проблем. Если государствам суждено удержать контроль над ситуацией, то нашей главной целью следует считать мир между народами во имя совместного противостояния угрозе хаоса. Мир между народами существует как для политики сдерживания, так и для самосохранения. Через войны государства ослабляют и уничтожают себя. Конфликты разжигают фанатизм, а затем дают в руки фанатикам орудия уничтожения. Без войн в Афганистане мир не знал бы Осамы бен Ладена.

Второе эссе посвящено вопросам строительства мира. Оно начинается с общих рассуждений о дипломатии и заканчивается рассмотрением условий для утверждения постсовременного мира между народами. Работа отдает дань восхищения людям, создавшим европейский мир и выстроившим трансатлантические отношения после Второй мировой войны — единственный пример длительного мира между государствами в новейшей истории.

В конечном итоге достигнутые успехи могут научить людей более эффективной политике распространения мира. Вопрос в том, хватит ли нам времени. Примирение европейских держав после столетий опустошительных войн стало выдающимся достижением, но ему предшествовала страшная катастрофа. Причем в Европе примирение происходило на фоне общей для европейских стран истории и культуры. Наиболее тревожным обстоятельством глобализации следует признать появление новых, неведомых врагов, мотивы которых мы едва понимаем.

Возможно, современная наука, давшая нам оружие, снабдит нас и средствами контроля. Однако история подсказывает, что решение проблем, вызванных технологиями, состоит в более эффективной политике, а не в более эффективных технологиях.

Третье эссе посвящено современной Европе. Если нам суждено выдержать бури, грозящие Европе в ближайшие десятилетия, то следует должным образом распорядиться огромным потенциалом, накопленным на старом континенте. Недостаточно предоставить Соединенным Штатам Америки право вершить судьбы планеты. Обстоятельства сохранения мира в XXI веке так сложны, а обстоятельства войны столь ужасны, что действенными окажутся лишь совместные усилия.

Часть первая
СОСТОЯНИЕ МИРА

Введение

Год 1989 знаменует водораздел в европейской истории. Преобразования 1989 года превосходят по значимости события 1789, 1815 или 1919-го, связанные с революциями, крушением империй и переделом сфер влияния. Однако до 1989 года все подобные изменения происходили в установленных рамках равновесия сил, то есть в суверенных, независимых государствах. К драматическим событиям 1989 года, помимо революций и изменения структуры альянсов, следует отнести и фундаментальные перемены в европейском государственном устройстве.

События 1989 года положили конец не только холодной войне, но и системе равновесия сил в Европе. Этот последний процесс менее заметен и менее драматичен, чем исчезновение железного занавеса или падение Берлинской стены, но он более значителен и обладает глубинной природой. В действительности изменения в европейской государственной системе тесно переплетены с вышеназванными событиями и возможно даже послужили их предусловием.

В исторической перспективе 1989 год уместнее всего сравнивать с 1648 годом, с концом Тридцатилетней войны, когда на основе Вестфальского мира создавалась современная система европейских государств. Так, после 1989 года мы наблюдаем не передел старой, а возникновение новой системы. Это подразумевает новую разновидность государственного устройства, когда действия государств ради-

кально отличаются от существовавшей долгое время исторической практики. Союзы не только на время войны, но и на время мира, соучастие стран во внутренних делах друг друга и признание юрисдикции международных судов — все это означает, что сегодня государства не так непреложны в стремлении оберегать свой суверенитет, как раньше.

Примечательно, что описываемые перемены начались в Европе после «второй тридцатилетней войны» — с 1914 по 1945 год. Первая и Вторая мировые войны принесли Европе бедствия, сопоставимые разве что с Тридцатилетней войной. В том и в другом случае, в 1648 и в 1945 году, европейские державы признали серьезность допущенных ошибок, и система подверглась переустройству. Еще одним важным фактором переустройства Европы в XX веке было ядерное противостояние в годы холодной войны, когда перед миром возникла вполне реалистичная перспектива самоуничтожения. Она же и заморозила Европу на сорок лет. Холодная война и угроза ядерной конфронтации затмили обычные конфликты, омрачавшие европейскую политику в течение столетий. Железный занавес обозначил строгую границу и позволил создать стабильный политический союз под американским руководством. Данные обстоятельства дали Европе передышку и способствовали развитию новых идей и системных подходов. Очевидно, что существовавшая до последней войны государственная система Европы — коль скоро она допускала возможность разрушений в подобных масштабах — не выполнила свою функцию, а поэтому нуждалась в переустройстве. Поэтому возникновение новой системы международных отношений стало вполне закономерным.

Размышляя о международной политике (как и о других предметах), нужно представить себе своеобразную «карту понятий», которая, подобно всем картам, сглаживает ландшафт, позволяя сосредоточиться на его основных чертах. До 1648 года главным организующим понятием

Европы было единство христианского мира (сам термин «Европа» до конца XVII века использовался редко). После Вестфальского мира в Европе установилась система равновесия сил. Начиная с 1648 года европейский порядок и господствовавшая на континенте политика именовались, в разное время, «европейским концертом», «коллективной безопасностью» и «системой сдерживания». Каждое из этих названий, в сущности, было вариацией концепта национального государства и равновесия сил (особой — и самой неудачной — разновидностью этой политики стала коллективная безопасность в рамках Лиги наций). Если, как утверждаете в настоящей работе, Европа переросла систему равновесия сил, нам необходимо понять новую систему, на которой строится сегодня безопасность. А для этого, в свою очередь, требуется новый словарь и новая политика.

Что касается всемирной системы международных отношений после окончания холодной войны, важно понимать, что, в отличие от европейской системы, она стала менее единообразной.

Холодная война привела мир на порог глобальной конфронтации и словно придала стратегическую значимость всем, даже самым захолустным, уголкам планеты. Так, большинство проблем внешней политики приходилось рассматривать в свете единственного, всеобъемлющего вопроса — выгодно ли это *нам* или *им*, Западу или советскому блоку, капитализму или коммунизму? С окончанием холодной войны это несколько искусственное единство было утрачено — наряду, в известной мере, с объединяющим лидерством США. Единство утрачено и в другом смысле. Как будет показано ниже, если Европа движется к новой и более упорядоченной системе безопасности, то остальные части света становятся более неупорядоченными. Пожалуй, естественно, что с уходом прежнего мирового порядка государственные мужи поспешили объявить об учреждении нового

мироустройства — как это сделал президент Буш после первой войны в Персидском заливе. Однако теперь очевидно, что политики предложили неверное определение сложившегося международного положения.

Понимание обстоятельств современного мира важно как никогда. Цена ошибки во внешних сношениях бывает огромной. Войны иногда развязывают по ошибке. Суэцкий конфликт был ошибкой, по крайней мере для Великобритании: война началась на основе предположения, что Насер — новый Гитлер и что он угрожает порядку. В действительности не было ни угрозы, ни порядка. Ошибкой был Алжир: Франция сражалась за сохранение нежизнеспособной концепции государства. Вьетнам тоже был ошибкой: Соединенные Штаты полагали, что бьются на полях холодной войны, а на деле продолжали французскую колониальную кампанию. Эти концептуальные ошибки привели к тяжчайшим последствиям. Самый ценный вклад в дело мира — это ясность мысли.

Цель настоящего эссе состоит в попытке разъяснить произошедшие перемены и предложить подход к пониманию мира после холодной войны. Основное внимание в работе уделено Европе. На протяжении последних 500 лет именно Европа — вначале деятельно, а затем пассивно — господствовала на международной арене. В Европе начались системные преобразования: здесь некогда сложилась система равновесия сил между национальными государствами, и здесь же затем получила развитие новая система отношений между *постсовременными* странами. Но в эпоху глобализации ни один континент не может восприниматься как остров. Сегодня ключевой вопрос для Европы уже не в том, как остановить братоубийственные войны между европейскими народами, а в том, как выжить в мире, где конфликты, ракеты и террористы не признают границ, в мире, где исчезла привычная по временам холодной войны определенность политических блоков.

I. Старый мировой порядок

Чтобы понять настоящее, мы должны научиться понимать прошлое. В известном смысле прошлое все еще пребывает с нами. Исторически международный порядок основывался либо на гегемонии, либо на равновесии. Гегемония предшествовала равновесию. В Древнем мире порядок был тождествен империи — империи Александра, Римской империи, империи великих моголов, Османской или Китайской империи. Выбор в Древнем мире и в Средние века был между империей и хаосом. В те дни империализм еще не был ругательным словом. Подданные империи наслаждались порядком, культурой и цивилизацией. За ее пределами царили варварство, хаос и беспорядок. Образ мира и порядка, основанного на единой сильной власти, все еще владеет умами. Некогда этот образ присутствовал в позднесредневековых мечтах о восстановлении единого христианского мира, например в творениях Данте, или позже — в многочисленных трактатах о создании планетарного или общеевропейского правительства, в трудах таких идеалистов, как Иммануил Кант, Сен-Симон, Виктор Гюго или Эндрю Карнеги. Этот образ живет и сегодня в призывах к созданию Соединенных Штатов Европы. По-прежнему жива идея о превращении ООН в мировое правительство, хотя это совершенно не соответствует замыслу самой организации (ООН часто подвергают критике за неспособность выполнять эту роль). Так или иначе, но энергич-

ной силой исторического развития оказались не империи, а малые государства. Империи плохо приспособлены к переменам. Для удержания империи от распада (ведь суть всякой империи в том, что под эгидой единого правителя собираются различные сообщества) обычно необходимо авторитарное политическое управление. Инновации, особенно в общественной и политической жизни, ведут к нестабильности. Так, например, правителям провинций в Китайской империи поручалось следить за тем, чтобы ничего не менялось. В исторической перспективе империи обычно были статичными.

Мировое господство Европы выросло из сугубо европейского политического образования — малого государства. В Европе был найден своего рода третий путь, отличный от постоянства хаоса и постоянства империи. В конкретных обстоятельствах средневековой Европы империя стала неустойчивой и фрагментированной. За влияние боролись самые различные группы интересов: землевладельцы, свободные города, феодалы, гильдии и король. Наконец, церковь, представлявшая собой осколки христианской империи, все еще обладала значительной властью и авторитетом, что позволяло ей состязаться за влияние с светскими властями.

Успех малого государства проистекал из его способности добиться сосредоточения власти, в особенности власти законотворческой и правоприменительной, то есть в его способности к установлению суверенитета. В отличие от церкви, претендовавшей на мировое господство, светская власть государства была ограничена географически. Так, Европа перешла от слабой системы всеобщего имперского порядка к парадигме более сильной, но географически ограниченной суверенной власти без каких-либо наднациональных правовых рамок. «Войну всех против всех», которая так страшила Гоббса, удалось предотвратить благодаря сосредоточению леги-

тимной силы в изолированных географических точках. При этом как легитимность, так и сила стали в исключительной степени характеристиками отдельных государств. Гоббса в первую очередь интересовал внутренний порядок в государстве, ведь он пережил гражданскую войну в Англии. Однако сосредоточение власти внутри государства лишило мир системы международного порядка, которую раньше — в форме общих правовых и властных полномочий — обеспечивала церковь, институт, которому подчинялись даже короли. Расплатой за порядок дома стала международная анархия.

Разнообразие малых европейских государств способствовало соперничеству между ними. А само это соперничество, порою в форме войны, служило источником социального, политического и технологического прогресса. Однако в европейском государственном устройстве содержались два фактора риска. С одной стороны, существовала опасность того, что война «выйдет из берегов» и вся система обернется хаосом. С другой стороны, существовал риск того, что одна держава победит во всех войнах и установит гегемонию в Европе.

Решением этой последней, наиболее существенной задачи в системе малых государств было равновесие сил. Однако применение этой доктрины шло далеко не так гладко, как иногда представляется. Тем не менее мысль о том, что европейские государства могут посредством некоего полуавтоматического ньютонова процесса найти точку равновесия, так чтобы ни одно из них не смогло господствовать на континенте, все еще владеет историческим воображением. На протяжении более чем столетия принцип сохранения равновесия сил на европейском континенте прописывался в ежегодных актах о мятежах британского парламента. Однако несмотря на терминологическую невнятицу (которую позже лишь усугубила стратегия национальной безопасности США с

ее ссылкой на равновесие сил во имя мира, что, по сути, тождественно господству Соединенных Штатов), когда европейской государственной системе начинали угрожать имперские амбиции какой-либо одной державы, например Испании, Франции или Германии, остальные государства объединялись в коалиции для противодействия агрессору. Последнее соответствовало духу самой системы: суверенная держава естественным образом склонна защищать свой суверенитет. Упомянутая система обладала известной легитимностью, ведь государственные деятели сознавали желательность равновесия сил. В течение нескольких десятилетий после окончания Тридцатилетней войны правительства и европейская элита были склонны признавать желательность геополитического плюрализма в Европе. Многие видели в этом залог европейской свободы.

Принципу равновесия сил сопутствовала доктрина *raison d'état*, или «государственной необходимости». Макиавелли первым высказал мысль о том, что государства не должны подчиняться тем же нравственным установлениям, что и люди. Философия неприменимости нравственных законов к государствам проистекала из исторических перемен, в результате которых государство перестало быть вотчиной правителя. В то же время она отражала распад некогда всеобщей власти церкви. Понятие «государственная необходимость» получило признание уже в эпоху Возрождения, пока в конце XIX столетия оно не стало общепринятым, и вопросы о справедливости войн, некогда тревожившие Фому Аквинского и Бл. Августина, перестали считаться уместными.

Тем не менее системе политического равновесия сил была присуща внутренняя неустойчивость. Над ней нависал дамоклов меч войны. Ее распад был вызван тремя факторами. Первый — это объединение Германии

в 1871 году. Здесь впервые в новой истории Европы появилось государство слишком большое и слишком динамичное, чтобы его могла сдержать традиционная европейская система. Дважды для обуздания германских амбиций потребовалось вмешательство «нетрадиционных европейских» держав — Соединенных Штатов и Советского Союза. Причем во втором случае эти два государства навсегда изменили природу миропорядка. Вторым фактором была промышленная революция конца XIX века, которая принесла на поля битв технологические новшества. В системе равновесия сил война была обычным явлением. Однако к началу XX века технология увеличила стоимость войны до невообразимых пределов. Третий фактор сопряжен со вторым. Промышленная революция привела не только к развитию средств транспортировки людских масс на поле брани, но и к возникновению массового общества и развитию демократической политики. Это означало, что вопросы войны и мира перестали быть прерогативой небольшой космополитичной элиты. Решение в духе равновесия сил было уместно в дни Утрехтского мира (1713) или Венского конгресса (1814–1815), или заключенного Бисмарком договора с Австрией после войны 1866 года. Однако уже в 1871 году значительную политическую роль начало играть настроение народных масс. Аннексия Бисмарком Эльзаса и Лотарингии, вопреки его собственной логике, показала, что политика жонглирования странами утратила силу [2]. Ко времени Версальской конференции мирные переговоры в духе Талейрана и Меттерниха остались в прошлом. Идея «политического равновесия сил» была мертва уже в 1919 году, хотя в годы Второй мировой войны мир сплотился, чтобы вступить еще в одну, последнюю коалицию, призванную спасти систему европейского государственного устройства.

Однако, если европейская система государственного устройства XVIII и XIX веков (и, в известном смысле, первой половины XX века) была основана на доктрине равновесия сил, то мировой порядок в целом был основан на доктрине империй. Колониальные империи представляли собой экстраполяцию европейской системы. При этом войны империй, к примеру Семилетняя война 1756–1763 годов, были, в сущности, европейскими войнами. Империи добавляли великим державам богатства и престижа и служили фоном европейской политики, будь то на Берлинском конгрессе (1878) или во время Агадирского инцидента. Однако сердце этой системы оставалось в Европе [3]. То, что европейские державы владели заморскими империями, было естественно, учитывая их относительную мощь и страсть к стяжательству, но и парадоксально. Парадокс состоял в том, что державы, которые на собственном континенте принимали «систему равновесия сил», то есть существование национальных государств и международного плюрализма, при этом управляли заморскими империями, где подавлялся всякий национализм и плюрализм. Этот парадокс лежал в основе распада колониальных империй во второй половине XX века.

В то же время империи были вполне естественны для существовавшей в Европе системы. Концепция политического равновесия сил подразумевает, что по своей природе государства агрессивны или, по крайней мере, что некоторые государства агрессивны в тот или иной момент времени. Система, направленная на противодействие гегемонистским устремлениям, предполагает, что подобные устремления привычны. При этом, учитывая, что система европейской безопасности исключала возможность экспансии на континенте, таковая происходила в колониальных владениях. Это еще одна причина превращения Германии в фактор нестабильности.

Ко времени возникновения Германии как единого национального государства, регионы *хаоса* в мире уже оказались вовлеченными в орбиту колониальных империй или же были объявлены зоной, свободной от имперских амбиций (например, Южная Америка в соответствии с доктриной Монро, 1823 год). В подобной системе для Германии и Японии почти не оставалось места.

Мировой порядок в эпоху холодной войны

Первая и Вторая мировые войны покончили и с европейским балансом сил, в его традиционном понимании, и с европейскими колониальными империями. Эти последние покоились на престиже, которому непоправимый урон нанесли успехи Японии во Второй мировой войне. Для поддержания равновесия в самой Европе теперь были необходимы Америка и Россия. Тем не менее расклад сил после 1945 года представлял собой не столько радикально новую политическую систему, сколько наивысшую точку развития прежней. Империи превратились в сферы влияния сверхдержав. А прежнее многостороннее равновесие сил в Европе обернулось двусторонним равновесием страха в масштабах всего мира. Составляющие прежней системы — равновесие внутри Европы и империя вовне — причудливым образом соединились, породив мировой порядок на основе баланса между империями или блоками, что стало окончательным упрощением доктрины равновесия сил.

Годы холодной войны были периодом конфликтов и международной напряженности, но системе был присущ и внутренний порядок. Такой порядок проистекал из негласного понимания, что Соединенные Штаты и Советский Союз сделают все от них зависящее, чтобы не вступать в прямое вооруженное противостояние. То же относилось к их главным союзникам. Причина, конечно

же, заключалась в ядерном оружии. С другой стороны, Советы могли беспрепятственно, то есть не опасаясь вмешательства со стороны Запада, вторгаться на территорию собственных союзников. Эти же неписанные правила позволяли СССР вооружать Северный Вьетнам, а Америке — повстанцев в Афганистане. Однако ни та, ни другая сторона не посылала обычные армейские подразделения в регион, где в военных действиях участвовала держава-неприятель. Холодная война сводилась главным образом к пропаганде, подкупу и подстрекательству. Военные действия были в основном направлены на установление политического или идеологического контроля над третьей страной — будь то Никарагуа, Ангола или Корея. Так системе была присуща известная упорядоченность, учитывая относительную неизменность границ и отсутствие, во второй половине XX века, крупных межгосударственных столкновений.

Тем не менее мировой порядок времен холодной войны не был долговечен. Несмотря на устойчивость в военном отношении, он не обладал системной легитимностью. Речь не о том, что многих отвращал принцип равновесия сил, основанный на страхе: нравственные сомнения испытывали скорее отдельные личности, нежели правительства. Вернее будет сказать, что идеология обеих сторон отрицала саму возможность разделения мира на два лагеря — каждая из сверхдержав претендовала на всемирность и нравственное превосходство своей модели мироустройства. (С точки зрения Запада это, пожалуй, в большей степени относилось к Америке, чем к Европе.) В этом смысле равновесие сил во время холодной войны отличалось от традиционной европейской системы, когда таковое равновесие воспринималось современными правительствами как легитимное и в известном смысле отвечало рационалистическому духу эпохи. Напротив, система равновесия и разделения между народами в период холодной войны не

соответствовала универсалистскому, моралистическому духу конца XX века.

Конец холодной войны не только ознаменовал переустройство на международной арене, которое обычно следует за гегемонистскими войнами, но и привел к глубинным переменам во внутренних делах отдельных стран. Холодная война была противостоянием идей в неменьшей степени, чем противостоянием армий. Так, новые идеи были привнесены в страны социалистического лагеря не оккупационными войсками, а предложены согласным на преобразования, хотя и озадаченным восточноевропейским правительствам ордами экономистов, выпускников Массачусетского технологического института, консультантов в области менеджмента, организаторов семинаров и программ технической помощи (включая так называемый «Британский фонд ноу-хау»). Неповторимость холодной войны проявилась и в том, что вместо репараций — практики, сопровождавшей войны от Средневековья до XX века, — победители сами предложили помощь побежденным странам, с целью их преобразования. Так войны идей отличаются от войн за территорию.

Идеи не бесплатны. Они могут нести опасность для мира. Демократия — победоносная идея холодной войны — разрушительна для империй. Управление демократическим государством, основанным на мажоритарном избирательном праве, требует развитого самосознания. Демократия подразумевает необходимость развитого политического сообщества. Во многих случаях эта формулировка рождается из понятия нации. Распад Советского Союза и Югославии — двух империй времен холодной войны — следствие победы западного либерализма и демократии. Войны на этих землях — это войны демократии. Сегодня либерализм и национализм могут идти рука об руку, как это было в XVIII и XIX веках в странах, расставшихся с той или иной разновидностью имперского правления.

II. Новый мировой порядок

Цель настоящего экскурса в историю — показать, что в 1989 году закончилась не только холодная война и не только Вторая мировая война, так как с формальной точки зрения именно Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии (договор в формате «2 + 4», отменивший послевоенный режим в Берлине и Германии) представлял собой окончательное подведение итогов войны. В Европе (пожалуй, только в Европе) подошла к концу трехсотлетняя политическая система, основанная на принципе равновесия сил и на имперских устремлениях. Холодная война свела воедино понятия равновесия сил и империи, придав миру некую целостность — здесь две системы, скованные равновесием страха, стремились к мировому превосходству. Но сегодня и равновесие сил, и империя перестали быть в Европе господствующими понятиями. Как следствие, мир — это уже не единая политическая система.

Досовременный мир

Мы и ныне живем в расколе мира, но это разделение существенно отличается от времен противостояния между Востоком и Западом. Во-первых, существует *досовременный* мир — так сказать, догосударственный, постиммерский хаос. Примером могут служить Сомали, Афганистан или Либерия. Здесь государство перестало удовлетворять кри-

терию Макса Вебера о легитимной монополии на применение силы. Такое положение вещей могло сложиться ввиду того, что в прошлом государство злоупотребляло этой монополией и утратило легитимность. В иных случаях, учитывая сегодняшнюю доступность традиционных вооружений, государство могло лишиться монополии на силу. Само по себе государство — хрупкое строение. Устанавливаемый государством порядок жизненно необходим обществу — будь то в первобытных обществах, с их относительно невысокой потребностью в институциональном устройстве, или в урбанистических, промышленно развитых странах, с низким порогом терпимости к беспорядку и разветвленной властной системой. Слабый порядок чреват хаосом. Чересчур сильный порядок ведет к отмиранию общества, как это произошло в коммунистических странах. «Рапира подобна птице, — говорит учитель фехтования своему ученику в кинофильме режиссера Джорджа Сидни “Скарамуш” (1952). — Если держать ее слишком легко, она улетит; но сожми ее слишком сильно, и она сломается». То же справедливо в отношении государства и гражданского общества.

Приведенные выше примеры сползания в досовременное состояние не единичны. После окончания холодной войны прошло не так много времени, и поэтому можно ожидать возникновения новых досовременных государств. Кандидатами на *досовременность* можно считать некоторые области бывшего Советского Союза, в частности Чечню. К досовременному миру принадлежат все регионы — крупнейшие поставщики наркотиков. В Афганистане при правительстве талибов суверенной власти фактически не существовало. Это же можно сказать о севере Бирмы и некоторых частях Южной Америки, где наркобароны оспаривают монополию государства на применение силы. Такие зоны риска существуют во всех частях света.

Отличительная особенность сегодняшнего мира в том, что в странах, достаточно могущественных для осуществления империалистической политики, имперский дух мертв. Земля и природные ресурсы (за исключением нефти) перестали быть источником власти для технологически развитых стран. Управление населением, в особенности потенциально враждебным населением, воспринимается как бремя. Никто не хочет нести расходы по спасению от развала далеких стран. Досовременный мир существует, так сказать, в другом временном измерении: здесь, как и в древности, стоит выбор между империей и хаосом. Поскольку сегодня никто не видит смысла в империях, выбор часто падает на хаос.

В результате впервые после XIX века на планете существует *terra nullius**. В самом факте существования зон хаоса нет ничего нового; однако раньше такие земли по причине царящего на них беспорядка были изолированы от остального мира. Не то сегодня, когда в стране, где царят беззаконие и анархия, вполне может работать международный аэропорт.

Сегодня такие страны вызывают не алчность, а жалость — телевидение доносит до нас картины людских страданий. В регионах, где государство слишком слабо, чтобы его опасаться, на авансцену истории выходят негосударственные силы. Если эти последние достигнут такой мощи, что это перестанет устраивать развитые страны, можно ожидать всплеска «оборонительного империализма». Если негосударственные субъекты, в частности наркокартели, преступные или террористические синдикаты, превратятся в негосударственные (то есть досовременные) источники угрозы более *упорядоченным* частям мира, организованным государствам придется реагировать. Такую реакцию мы наблюдали в

* Ничья земля (*лат.*)

Колумбии, в Афганистане и отчасти во время операций Израиля на оккупированных территориях [4].

Религия и становление современного мира

В свете нашего рассказа существенным фактором выступает религия. Большинству империй был присущ выраженный религиозный элемент. Возможно, это объясняется преимущественно аграрной природой древнего и средневекового обществ, с характерной для них сословной организацией — крестьянство, воинство, духовенство. Византия и империя Каролингов были христианскими. Оттоманская империя и империя великих моголов — мусульманскими.

В Российской империи, где Москва воспринималась как третий Рим, подданных определяло их вероисповедание, а не этническая принадлежность (господствующей конфессией было православие). Советский Союз, преемник Российской империи, был основан на мирской вере в научный коммунизм. При Сухарто Индонезию (страну, занимавшую промежуточное положение между империей и национальным государством) скрепляла государственная идеология Панкасила и армия. Среди великих империй лишь Китай не обладал выраженным религиозным элементом, и хотя китайский император почитался как «сын неба», он мог потерять трон при неблагоприятной политической ситуации.

Иное с колониальными империями. Европейские державы несли с собой христианство; в колонизации значительную роль играли миссионеры, но христианство редко служило для утверждения легитимности империи. Так или иначе, но колониальные империи представляют собой образования другого рода, так как имперские владения *принадлежат* государству, а не состоят в нем. У метрополии и в колонии разные режи-

мы управления — так, Великобритания никогда не была частью Британской империи.

Национальному государству, в противоположность империи, присущ более светский характер. Если в империи власть дарована свыше (императора, дескать, выбирает Бог), то национальное правительство в конечном итоге получает власть по воле народа, то есть снизу, а не сверху. Долгое время европейские монархи использовали авторитет церкви, настаивая на божественном праве королевской власти, однако сохранять такое положение на протяжении веков оказалось невозможно. Религии обладают всеобщей природой, и подданным сложно объяснить, почему Богу понадобилось назначать монарха в каждое отдельно взятое суверенное государство.

Прошло время, прежде чем эта логика укоренилась в Европе, но к концу XX века правительства в подавляющем большинстве стран мира имеют уже светский характер. Замечательный пример являет Турция, где Ататюрк, возможно, инстинктивно понимая устремления своего народа, настоял на том, чтобы турецкое государство, которое он создал на развалинах Османской империи, было светским. С обмирщением связано и понятие безнравственного государства, провозвестником которого был Макиавелли.

Хотя легитимность императоров имела религиозную основу, империям присуще разнообразие, включая разнообразие верований. Многие из подданных империи великих моголов были индуистами. У российского самодержца были подданные-мусульмане; у османского султана — подданные-христиане. Разнообразие верований сохранялось и в колониях (которые держались в подчинении скорее в силу технического, военного и культурного превосходства колонизаторов, а не их легитимности).

Империи, как правило, умирают вследствие военного поражения. В случае колониальных империй упадок

бывает также вызван изменившимися обстоятельствами в метрополии (например, в послевоенной Британии или в Португалии). Если империя терпит поражение в войне, наиболее вероятный исход — это ее распад. Иногда одну империю сменяет другая, как это произошло в России после 1917 года или, до известной степени, в Индонезии после ухода голландцев. Но чаще всего следствием военного поражения становится распад империи, после которого на первый план выходит вопрос об идентичности. При имперском правлении подданным нет нужды отождествлять себя с государством, а вот режим, получивший легитимность снизу, требует от граждан некоего самоотождествления со страной. Государство извлекает национальную идентичность из сырой глины истории, культуры и языка. Впрочем, иногда идентичность сохраняется в рамках империи, особенно если жива историческая память (например, в прибалтийских республиках при советской власти). Или же ее формированию способствует колониальная держава — так, до известных пределов, поступала Великобритания. Но зачастую навязанная идентичность оказывается слабее глубинной (например, племенной) идентичности.

Если отождествление со страной невозможно, источником идентичности становится религия. основополагающая природа религии позволяет людям определить свое место в мире. Религия сообщает человеку чувство принадлежности. Поэтому естественно, что в вакууме власти, который возникает вследствие развала империи, групповая солидарность формируется на основе религиозных верований. Отсюда частота религиозных конфликтов в распадающихся или слабеющих империях.

Европейская история обладает в этом смысле своеобразием. В христианской западноевропейской империи делалось различие между духовной и светской составляющими. Светская империя фактически перестала

существовать в раннем Средневековье, но духовная власть сохранилась, и это на долгое время отложило возникновение независимых национальных государств. Римский папа, по меньшей мере в теории, обладал властью разрешать споры между государствами и считался высшим иерархом среди европейских правителей. Относительно поздним проявлением этой роли церкви стали Тордесильский и Сарагосский мирные договоры, разделившие мир между Испанией и Португалией. (Даже сегодня в ряде европейских столиц папскому нунцию по-прежнему отдается предпочтение перед дипломатическими представителями других стран.) Религиозные войны в Европе стали причиной, а не следствием распада империи. Именно раскол в западной церкви и вспыхнувшие, как результат, войны окончательно лишили христианство его «легитимирующей» функции. После церковного раскола власть и легитимность в Европе переходят к государствам (позже к национальным государствам).

Современный мир

Скажем, что наряду с *досовременным* миром существует мир *современный*. В нем действует классическая система государственного устройства. Государства сохраняют монополию на применение силы и готовы, при необходимости, воевать друг с другом. Если в пределах этой системы сохраняется порядок, то им мы обязаны либо равновесию сил, либо присутствию государств-гегемонов, заинтересованных в сохранении статус-кво, подобно Соединенным Штатам в тихоокеанском регионе. Современный мир, по большей части, упорядочен, но и небезопасен. К примеру, регион Персидского залива служит примером территории, где господствует доктрина равновесия сил. Западная концепция политической стабильности в регионе Персидского залива некогда пред-

полагала равновесие между Ираном и Ираком. К сожалению, преобладающее влияние Ирака после ирано-иракской войны положило конец этому состоянию. Вследствие этого (подобно ситуации в Европе в первой половине XX века) Соединенные Штаты были вынуждены взять на себя ответственность за поддержание равновесия или даже гарантирование мира в регионе.

Важная характеристика современного порядка (который я именую «современным» не потому, что он нов, напротив, он весьма старомоден, а потому что он неразрывно связан с великой движущей силой модернизации, то есть с национальным государством) — это признание государственного суверенитета, последующее установление различия между внутренними и иностранными делами, а также недопустимость вмешательства во внутренние дела извне. В то же время это мир, в котором решающий фактор безопасности — это сила, мир, в котором, по крайней мере в теории, границы могут быть изменены силой. Речь не о том, что при современном порядке сильный всегда прав — вопрос о правоте не столь важен, когда речь идет о приоритете власти и государственных интересов. С точки зрения международных отношений это мир жесткого расчета, интересов и сил, описанных Макиавелли и Клаузевицем.

Концепции, ценности и лексика современного мира по-прежнему довлеют над международными отношениями. Классическое утверждение Пальмерстона, что у Великобритании нет постоянных друзей или союзников, а есть только постоянные интересы, цитируется так же часто, как раньше, будто эта фраза содержит истину на все времена. Теории международных отношений в большинстве все еще основаны на подобных предпосылках. Это, вне всякого сомнения, относится к «реалистическим» теориям, что исходят из принципа расчета интересов и равновесия сил, но это относится и к «идеалистическим»

теориям — основанным на надежде, что анархия в международных отношениях сменится гегемонией мирового правительства или системой коллективной безопасности.

К современному миру принадлежит, согласно изначальному замыслу, Организация Объединенных Наций. Ее создание представляло собой попытку установить законность и порядок среди современных государств. В уставе ООН подчеркивается незыблемость государственного суверенитета и одновременно допускается возможность установления порядка силой. Право вето служит инструментом, ограничивающим зону ответственности ООН, так чтобы данная организация не могла посягнуть на интересы великих держав. Таким образом, ООН была создана во имя поддержания устойчивости существующего, а не создания нового международного порядка. При этом следует отметить, что ООН, со времени ее создания, прошла через определенные стадии развития, но в принципе концепция коллективной безопасности в уставе ООН представляет собой попытку укрепить статус-кво за счет международного сообщества, так чтобы последнее само выступало в качестве уравнивающего фактора в системе равновесия сил.

Прежде чем перейти к третьей составляющей мирового политического устройства необходимо сказать, что современный порядок по-прежнему содержит ряд проблем, присущих системам равновесия сил. Наиболее существенная из них — отсутствие подлинного баланса во многих частях мира. В регионе Персидского залива мы уже стали свидетелями последствий такой ситуации. Но могущественные государства, способные, при определенных обстоятельствах, превратиться в дестабилизирующую международный порядок силу, существуют и в других регионах мира. Примером служит Индия — сохранится ли ядерный баланс между Индией и Пакистаном? Другой пример — Китай. Будет ли устой-

чивым равновесие между Китаем и Японией в отсутствие Соединенных Штатов?

Ни одно из этих государств не представляет прямой угрозы миру в настоящее время, они, в большинстве своем, заняты экономическим развитием и проблемами внутренней безопасности и территориальной целостности. В этом кроется одна из причин нетерпимого отношения указанных стран к вмешательству извне, которое воспринимается как угроза их государственному суверенитету и внутреннему порядку. При неблагоприятном развитии событий каждой из этих стран угрожает опасность возвращения в досовременное состояние.

Не меньшую обеспокоенность вызывает и благоприятный для «региональных сверхдержав» сценарий развития. В истории утверждение в государстве внутренней целостности и порядка часто служило прелюдией к его внешней экспансии. Так произошло с Британией после объединения Англии и Шотландии (следует помнить, что империя всегда именовалась «Британской»); с Японией — после 1868 года; с Германией — после 1871 года. Как Китай, так и Индия, хотя к ним применимы критерии национального государства, обладают известными характеристиками империй. Если, подобно классическим национальным государствам, им удастся слить воедино преданность граждан и власть, они станут подлинно великими державами. В сущности, возникновение новых могущественных держав в разных частях света может расшатать или даже уничтожить региональную систему равновесия сил.

В мире много стран, которые могут стать настолько мощными или агрессивными, что это может нанести ущерб региональной стабильности. Индия и Китай названы здесь лишь в силу их размеров, но критерий величины далеко не единственный. Внутренняя сплоченность и современные (в особенности ядерные) тех-

нологии могут компенсировать небольшие размеры страны — в исторической перспективе это продемонстрировала Великобритания. В досовременном мире опасность представляют несостоявшиеся государства (или «протогосударства»). В современном мире потенциально опасны успешные государства.

В случае возникновения новых могущественных государств мы, возможно, станем свидетелями рождения нового империализма. Некоторые из них решат возложить часть ответственности за хаос на тяжкую «участь небелого человека». Однако, если это и произойдет, то вряд ли из экономических соображений. Обуздание хаоса сегодня не слишком прибыльное занятие, возможно, оно никогда не было таковым. Империализм, скорее всего, будет продиктован оборонительными мотивами, например необходимостью противостоять хаосу в сопредельных странах. Или же империализм может основываться на идее. Чтобы убедить своих подданных рисковать жизнью в чужих, охваченных беспорядком землях, необходима глубокая убежденность в том, что страна выполняет некую цивилизаторскую миссию или (в худшем случае) призвана утвердить естественное превосходство своей расы. Для подобных действий необходимы самоуверенность и убежденность. А затем, если новоявленным империалистам сопутствует удача, придется убеждать новообретенных подданных, что их угнетают в их же интересах, во имя высшего блага. Большинство людей склоняется перед идеями, а не перед силой. В данном контексте ислам, по крайней мере, содержит некую идеологическую основу для нового империализма. Сегодня разрушителем (или спасителем) досовременного, хаотического мира скорее станет успешное исламское государство, воспламененное стремлением сеять в мире кораническую истину, чем скептические европейцы или прагматические, несентиментальные Соединенные Штаты.

Условия достижения успеха для «нового империализма» сегодня гораздо менее благоприятны, чем в предшествующие столетия. Новые империалисты столкнутся с феноменом национального самосознания, разбуженного (или выпестованного) прошлыми поколениями империалистов. Им придется объяснять, почему предлагаемая ими идеология предпочтительна по сравнению с либеральной, капиталистической, основанной на потребительстве демократией в западных странах. Для страны, стремящейся создать новую империю, — это сложные вопросы. Настолько сложные, что они, пожалуй, сделают невозможным поддержание империи.

Новый империализм, исходящий от какого-либо современного государства, не обязательно несет непосредственную угрозу интересам Запада, ведь империализм может проявиться в регионе, который западные державы предпочли оставить. Гораздо более проблематичной будет попытка установления таким государством регионального господства. Это, в краткосрочной перспективе, может угрожать западным интересам, а в конечном итоге и самому Западу. Мы наблюдали подобную ситуацию в Персидском заливе — во время неудавшейся попытки Саддама Хусейна аннексировать Кувейт. Можно вообразить себе возникновение схожей угрозы и в Тихоокеанском регионе. Будет ли Запад в подобных обстоятельствах подготовлен материально, психологически и политически противостоять вызову неоимпериализма? Это подводит нас к вопросу о *постсовременности*.

Постсовременный мир

Третий элемент системы международных отношений можно назвать *постсовременным* [5]. Государственная система современного мира и здесь претерпевает коренные изменения, но в сторону увеличения порядка, а не

хаоса. Современная Европа родилась из Вестфальского мира. Постсовременная началась с двух международных соглашений. Первый, Римский договор (1957) проистекает из неудач прежней системы равновесия сил (что перестало быть равновесием) и национального государства (что довело национализм до смертоносных крайностей). Римский договор представляет собой осознанную и успешную попытку выйти за пределы национального государства.

Еще один краеугольный камень постсовременной эпохи — это Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), который вырос из неудач, расточительства и нелепостей холодной войны. К постсовременному миру относится, хотя бы по духу, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). То же можно сказать о Конвенции по химическому оружию (КХО), Оттавской конвенции по запрещению противопехотных мин и договоре об учреждении Международного уголовного суда.

Постсовременная система не опирается на принцип равновесия сил, не утверждает примат суверенитета и не делает различия между внутренней и внешней политикой. Европейский союз представляет собой высокоразвитую систему «взаимного вмешательства» стран во внутренние дела друг друга — вплоть до цен на пиво и сосиски. Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) также открыл новую главу в отношениях между государствами, затрагивая сферы, которые традиционно относились к области суверенного права. Стороны в этом договоре — НАТО и Организация стран — участниц Варшавского договора — брали на себя обязательство сообщать противной стороне о местонахождении своих тяжелых вооружений (которые и так подлежали сокращению в соответствии с договором), а также проводить взаимные инспекции. В соответствии с ДОВСЕ было уни-

чтожено более 50 000 единиц тяжелой военной техники — танков, артиллерии, вертолетов и т. д. — событие в истории беспрецедентное. Таким образом, легитимная монополия на силу, составляющая суть государственности, была добровольно ограничена рамками международного соглашения.

Важно в полной мере осознать, какой революцией стал ДОВСЕ в истории международных отношений. Обычный, проистекающий из логики принцип действия вооруженных сил подразумевает сокрытие своей силы, диспозиции и техники от потенциального противника. С точки зрения стратегической логики договор, нарушающий этот принцип, выглядит абсурдным. Во-первых, нельзя вступать в договорные отношения с врагом, потому что врагу невозможно доверять. Во-вторых, нельзя позволять врагу разгуливать по вашим военным базам, подсчитывая единицы вооружений. Однако Договор об обычных вооруженных силах в Европе предусматривает именно это. Что вызвало столь странное поведение двух антагонистических блоков? Ответ в том, что за парадоксом ДОВСЕ скрывается не менее удивительный парадокс ядерной эпохи: чтобы защитить себя, нужно быть готовым к самоуничтожению. Общее для европейских стран желание избежать ядерной катастрофы позволило преодолеть обычную стратегическую логику недоверия и утаивания. Всеобщая уязвимость, обеспечивавшая стабильность в контексте ядерного противостояния, была распространена на сферу обычных вооружений, где она приняла форму взаимной прозрачности. (Ядерный «пат» эпохи холодной войны уже содержал некоторые элементы постсовременного мира, так как основывался на прозрачности.) Для того чтобы работала доктрина сдерживания, угроза должна быть вполне очевидной.

Договор ДОВСЕ стал возможен благодаря одному из самых прогрессивных новшеств в дипломатической

практике — мерам по укреплению доверия. Несмотря на обстановку недоверия и лжи, антагонистические державы эпохи холодной войны постепенно осознали, что идеологический неприятель, быть может, вовсе и не планирует нападение. Из этого выросли меры по предупреждению «войны в результате просчета», в том числе взаимное наблюдение за маневрами. Со временем они эволюционировали в систему наблюдения за комплексом вооружений и в программы их сокращения. Решение «дилеммы заключенного» [6] состоит в устранении секретности.

В известном смысле ДОВСЕ развалился на ранних стадиях развития под бременем собственных противоречий. Согласно первоначальному замыслу договор воплощал идею равновесия между двумя противостоящими блоками. Предпосылкой договора служила вражда: баланс требовался для того, чтобы ни одна сторона не осмелилась напасть на другую. Прозрачность требовалась системе для поддержания баланса. Но по мере достижения равновесия и утверждения принципов прозрачности становилось все сложнее поддерживать костер вражды. В результате прозрачность осталась, а вражда и равновесие (а также один из блоков) исчезли. Это, конечно, стало следствием не только ДОВСЕ, но и сделавшей его возможным политической революции. Однако, очевидно, что две системы несовместимы — *современность*, основанная на равновесии, и *постсовременность*, основанная на открытости, не сосуществуют слишком успешно.

Выездные проверки и инспекции, лежащие в основе системы ДОВСЕ, — это ключевой элемент постсовременного порядка, где государственный суверенитет перестал восприниматься как абсолют. Однако, несмотря на всю их значимость, соглашения о контроле над вооружениями, в том числе ДОВСЕ и КХО, — не более чем шаг на пути к постсовременному порядку.

Хотя признание принципа выездных проверок порывает с абсолютистской традицией государственного суверенитета, область применения этого принципа ограничена международными отношениями и сферой безопасности. Скажем, что указанные договоренности предусматривают вмешательство только во внутренние аспекты внешней политики.

Устремления Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) простираются гораздо дальше. Принципы ОБСЕ охватывают аспекты внутренней политики — демократические процедуры, вопросы меньшинств, свободу печати, то есть темы, которые традиционно удалены от внешней политики и безопасности. Сложно предугадать, разовьется ли ОБСЕ в систему международного контроля над внутренней политикой. Успешное для ОБСЕ развитие событий будет означать дальнейший отход от традиции суверенитета в европейской государственной системе и решительный переход государств — членов ОБСЕ (или всех стран, придерживающихся ее норм) в «постсовременное качество».

В постсовременном мире стерты различия между внутренней и внешней политикой — в этом его основная черта. Относить ли управление общим европейским рынком к внутренним или иностранным делам? Ответ — и к тем, и к другим. Для постсовременных государств уже сейчас нормально взаимное вмешательство в некоторых областях внутренней политики (безопасность продовольственных продуктов, государственные субсидии, бюджетный дефицит). В Европейском союзе процессы слияния компаний и предоставление субсидий регулируются общими правилами. В большинстве европейских стран признаются окончательными решения Европейского суда по правам человека, относящиеся к сугубо внутренним, даже частным делам (например, можно ли подвергать телесным наказаниям своих детей). Незна-

чительные разногласия разрешаются посредством общих правил и судебных постановлений; более основательные вопросы, например британо-испанский спор о Гибралтаре, отложены или рассматриваются в рамках переговоров. Правилам, принятым системой, присоединившиеся к ней государства следуют по большей части добровольно. Никто не вынуждает государства присоединяться к ДОВСЕ или выплачивать штрафы, наложенные Судом европейских сообществ. Государства идут на это исходя из заинтересованности в исправном функционировании коллективной системы и внутри Европейского союза — из стремления укрепить верховенство общеевропейских законов.

Для постсовременных государств все менее актуален вопрос о границах. Изменения в европейском ландшафте XXI века вызваны в том числе ракетными технологиями, автомобилями и спутниками. В большинстве европейских стран сняты пограничные знаки, и понять, что вы въехали в другую страну, можно разве что по изменившемуся цвету дорожных знаков. Судебные решения (вплоть до штрафов за нарушение правил парковки) приводятся в исполнение вне зависимости от государственных границ. В этих условиях безопасность, некогда основанная на крепостях и стенах, ныне зиждется на прозрачности и взаимной уязвимости. В некоторых видах постсовременных отношений, например с Россией, принципы прозрачности лимитированы и прописаны в соглашениях, таких как ДОВСЕ. Таким образом, широкое применение постсовременных принципов привело к революции в стратегическом планировании и в общественной жизни.

Основные постсовременные институты упомянуты выше, но это не исчерпывающий список. К рассматриваемой категории принадлежит также Страсбургский суд по правам человека — его юрисдикция распространяется

на все государства — члены ЕС. Не менее показателен пример Конвенции о запрещении пыток, предусматривающей инспекцию тюрем и пенитенциарных учреждений, то есть внезапные проверки инспекторов — без виз, в любое время, в любом месте. В сфере экономики надзор на международном уровне осуществляют в том числе Международный валютный фонд (МВФ) и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). К постсовременной системе безопасности следует отнести и Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) вкуче с контрольными механизмами Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) — дополнительные протоколы МАГАТЭ предусматривают повсеместный, беспрепятственный доступ на соответствующие объекты инспекторов по контролю над ядерным оружием. Впрочем, систему контроля над ядерным оружием нельзя назвать совершенной ввиду частичной закрытости самих ядерных держав, в том числе Индии, Пакистана и Израиля.

Яркий пример постсовременного слияния внутренней и внешней политики — это деятельность Международного уголовного суда. Если в мире правит право, а не сила, то лица, нарушающие закон, должны быть объявлены преступниками. Таким образом, в постсовременном мире «государственные интересы» и аморальность Макиавелли сменились осознанием нравственных ценностей как в международных, так и во внутренних делах. Отсюда и повышенный интерес к вопросу о справедливости войн. Упомянутые институты учреждены в соответствии с традиционными договорами между суверенными государствами и ратифицированы национальными парламентами, но их деятельность и решения далеко выходят за рамки традиционной дипломатии.

Как говорилось выше, система безопасности постсовременного мира сталкивается с проблемами,

некогда скомпрометировавшими доктрину равновесия сил. В стремлении предотвратить войну данная система зависит от современных технологий и основывается отчасти на ужасе перед ядерной катастрофой. Она в большей степени соответствует духу демократического общества — открытость общества внутри страны сказывается на повышении открытости международного порядка. Наконец, ввиду того, что система более не основана на равновесии сил, к ней могут присоединяться крупные, могущественные государства. Мирное объединение Германии служит доказательством глубинных перемен, происшедших в системе.

Сложность для постсовременного государства в том, что демократия и демократические институты тесно связаны с территориальным государственным устройством. Историческое сочетание национальной идентичности, территории, армии, экономики и демократических институтов оказалось необычайно успешным. Экономика, законотворчество и оборона постепенно приспособляются к международным рамкам, и, как говорилось выше, сегодня менее актуален вопрос о границах, но идентичность и демократические институты укоренены в национальной почве. Именно по этой причине в обозримом будущем традиционные государства пребудут основной единицей международных отношений, несмотря на изменения в политических стереотипах и традициях.

Каковы истоки этих изменений? Отчасти они объясняются тем, что «мир стал честен». Большинство могущественных государств отказались от мысли о битвах и завоеваниях. Это повлекло за собой расширение как досовременного, так и постсовременного миропорядка. Франция больше не думает о вторжении в Германию или Италию, хотя находящееся в распоряжении Франции ядерное оружие дает ей, теоретически, подавляющее

превосходство в войне. Не стремится она и к интервенции в Алжир — во имя восстановления европейского порядка. Имперский инстинкт мертв — по меньшей мере среди западных держав. (Хотя ниже будет сказано о его возможном возрождении в новых формах.) Приобретение территорий не представляет интереса. Приобретение новых подданных с точки зрения большинства государств кажется кошмаром.

В известном смысле все это не ново. Агония империализма тянулась долго. В XIX столетии Британия присвоила части заморских владений статус доминионов, в начале XX века — под сильным давлением — предоставила независимость Ирландии. В 1905 году Швеция признала независимость Норвегии. Новизна же состоит в том, что сегодня Европа почти полностью состоит из государств, которые перестали руководствоваться территориальным императивом.

Если справедлив такой взгляд на вещи, то значит мы не должны видеть в Европейском союзе или даже в НАТО единственную причину полувекового мира и стабильности в Западной Европе. По крайней мере, наивными и недалекими представляются утверждения о том, что государства, однажды объединившие свою угольную и сталелитейную промышленность, не станут якобы воевать в силу совместного владения военным сырьем. Не исключает возможность войны и совместное военное планирование или существование объединенного штаба НАТО. Общие институты не ведут к миру автоматически. Более того, в этих организациях и учреждениях нет непреложной необходимости. В конце концов, не воевали друг с другом и государства — члены Европейской ассоциации свободной торговли, хотя долгое время они не состояли ни в НАТО, ни в ЕС. Если две страны решат воевать, они всегда найдут соответствующий повод. Югославия продемонстрировала, как

общий рынок, единая валюта и объединенные вооруженные силы могут рассыпаться и исчезнуть под грузом ненависти и вражды.

Тем не менее НАТО и Европейский союз сыграли важную роль в укреплении миролюбивого духа западноевропейских держав. Так, НАТО стало источником невиданной доселе открытости в военных делах. Система открытости, в частности, основывается на совместном военном планировании, учениях и объединенном командовании. Своего рода внутренний ДОВСЕ существует в Западной Европе уже долгие годы, так как каждая страна знает о точном количестве и местонахождении вооружений соседей. С той лишь разницей, что в годы холодной войны государства побуждали друг друга к наращиванию, а не к сокращению военных расходов.

Разумеется, на первых стадиях существования послевоенного европейского порядка важным фактором консолидации было наличие общего врага. Еще более значимым обстоятельством — существование общего друга. Присутствие вооруженных сил США позволило Западной Германии поддерживать низкий уровень военных расходов (то есть низкий относительно геополитического положения Германии, извечно вынуждавшего ее готовиться к войне на два фронта — против Франции и России). В свою очередь, размеры германской армии всегда внушали опасения обоим ее великим соседям, выступая дополнительным фактором гонки вооружений. Такая ситуация, иногда именуемая стратегической дилеммой, типична для системы равновесия сил. Оборонная помощь одному государству воспринимается его соседями как угроза. Если каждый подозревает худшее, запускается гонка вооружений или иной процесс выведения системы из состояния равновесия.

Такова логика равновесия сил, применимая, в равной степени, к ядерной эпохе. Так или иначе, но ядерная

гарантия США позволила Германии сохранить неядерный статус. Но даже если Германия, в одиночку, решила бы поддерживать на низком уровне военные расходы и предпочла оставаться неядерной державой, Франция и Великобритания все равно могли бы заподозрить немцев в тайном наращивании вооружений или разработке ядерного оружия. Таким образом, залогом перемен была открытость в военной области, возможная только в рамках Североатлантического альянса. НАТО было и остается самым действенным инструментом укрепления доверия между западными державами.

По этой причине исключительную важность для европейской стабильности имело как объединение Германии, так и ее вовлеченность в НАТО. Этим отчасти объяснялась победа НАТО в холодной войне, достигнутая не путем поражения России, а вследствие изменения стратегического положения Германии. НАТО обеспечило рамки для объединения Германии, находившейся в эпицентре холодной войны. Система равновесия сил в Европе развалилась из-за Германии, и долгое время считалось, что решение проблемы — в разделенной Германии (подобно ситуации, сложившейся после Тридцатилетней войны). Согласно той же логике холодная война была призвана поддерживать статус германской раздробленности. Для поддержания баланса сил в Европе требовалась разделенная Германия, а разделенная Германия была возможна только в условиях разделенной Европы. Для объединения Германии требовалось иное устройство безопасности, в сущности, «постравновесная», постсовременная система, один из ключевых элементов которой — НАТО.

Объединенная Европа — еще один важнейший фактор современного международного положения. Роль Европейского союза в сфере безопасности сближается с ролью НАТО, хотя это и сложнее заметить, учитывая

относительную отдаленность ЕС от собственно военных вопросов. Европейские страны удержались от войны не из-за Союза угля и стали (который способствовал интеграции рынка, а не экономики: немецкие шахты оставались немецкими, а французские сталелитейные заводы — французскими), а потому что они не желали воевать. Тем не менее важными факторами в укреплении послевоенной системы безопасности в Европе стали Объединение угля и стали, Общий рынок, унификация политики в области внешних сношений, обороны, сельского хозяйства и в других сферах. Эти программы способствовали достижению беспрецедентного уровня открытости в Европе и стали импульсом для тысяч встреч европейских министров и государственных служащих.

Участники европейского политического процесса могут соглашаться или расходиться в мнениях, испытывать друг к другу симпатию или неприязнь. Однако они принадлежат к одной организации, а поэтому работают вместе и договариваются по широкому спектру увлекательных вопросов — от условий содержания кур в инкубаторах до уровня бюджетного дефицита. По стандартам прошлого все это представляет собой высочайший уровень административной интеграции. (Речь не идет ни о полной политической интеграции, каковая означала бы, среди прочего, формирование европейских политических партий, ни о полной экономической интеграции, которая обычно происходит на уровне компаний, инвесторов и рабочей силы). Но по сравнению с прошлым мы наблюдаем беспрецедентно высокое качество и стабильность в политических отношениях. Для создания международного общества нужна «международная социализация», и в этом состоит одна из важнейших функций брюссельских институтов.

Другая важная функция Брюсселя — это создание правовых и политических рамок для решения споров

между государствами — членами ЕС. Учитывая недопустимость применения силы, требуется некое сочетание правовых механизмов с практикой переговоров и арбитража. Европейский союз предлагает основу для разрешения разногласий в большинстве случаев (не во всех, так как, скажем, территориальные споры лежат за пределами его юрисдикции). В тех же переговорно-правовых рамках разворачивается межгосударственное сотрудничество. Как с огорчением заметил один обозреватель, Европейский союз — это организация для эффективного продвижения национальных, а не европейских интересов. Но не надо забывать, что в постсовременном контексте *эффективность* подразумевает решение конфликтов без необходимости прибегать к военной силе.

Европейский союз — это самый яркий пример постсовременного устройства. Он представляет собой систему безопасности посредством прозрачности, которая, в свою очередь, достигается посредством взаимозависимости. Это в большей степени транснациональная, чем наднациональная система. В Европе по-прежнему раздаются голоса тех, кто мечтает о едином европейском государстве (то есть о наднациональном организме), но сегодня эти люди составляют меньшинство, а если не принимать в расчет мнение элиты, то и ничтожное меньшинство. Эти мечты унаследованы от прошлой эпохи. Они основываются на предположении, что по своей сути национальные государства опасны и что для обуздания анархии в международных делах необходимо появление некоей всевластной наднациональной структуры. Любопытно, что и после создания в Европе системы, превратившей национальное государство в более цивилизованное и лучше приспособленное к современной эпохе образование, все еще находятся энтузиасты, желающие вернуться к прежнему отжившему порядку. Если национальное государст-

во — это проблема, то сверхгосударство — точно не решение.

Тем не менее маловероятно, что Европейский союз, в том виде, в каком он существует в начале XXI века, достиг конечной стадии развития. Вопрос на долгосрочную перспективу состоит в том, может ли интеграция углубляться в рамках преимущественно неполитического процесса. Поразительно, что валютной интеграции удалось достичь только после того, как вопросы монетаристской политики были переданы из ведения политиков в ведение технократов. Может это и неплохо, но, учитывая глубоко укорененную демократическую культуру Европы, развитие Европейского союза посредством «продолжения дипломатии другими средствами», а не «продолжения политики другими средствами», может в итоге потребовать определенных усилий. Доверие граждан необходимо как для государственных, так и для международных институтов. А это достижимо лишь через непосредственное вовлечение граждан в процесс управления международными организациями.

Государственные интересы

Утверждение, что Европейский союз (или, скажем, Совет Европы или ОБСЕ) — это форум, где государства преследуют собственные интересы, не следует понимать буквально. *Интересы* современного государства и его постсовременного преемника суть разные понятия. Интересы, которые лорд Пальмерстон в XIX веке называл вечными, были, в сущности, интересами безопасности. К ним, в частности, относилось стремление Великобритании не допустить русских в Средиземное море; или неприемлемость господства какой-либо одной державы на европейском континенте; или доктрина, в соответствии с которой британский флот должен был превос-

ходить два следующих по размерам флота вместе взятые, и т. д. Однако даже определенные в этих терминах интересы не могут быть вечными, пусть срок их актуальности и исчисляется десятками лет. Такие интересы диктуются вопросами безопасности в мире хищнических, по сути, государств. Основная задача государства — защищать своих граждан от вторжения извне. Отсюда абсолютная, если не вечная природа этих интересов. Безопасность, в конце концов, соотносится с жизнью и смертью — вот почему упомянутые интересы называют «жизненно важными».

Разумеется, они актуальны на Западе и сегодня. Например, для Запада жизненно важно, чтобы ни одна страна не могла взять под контроль мировые поставки нефти, чтобы ядерное оружие не попало в руки психически неустойчивых, агрессивных или безответственных людей, или чтобы террористические сети никогда более не разрастались до размеров Аль-Каиды. Если Япония, к примеру, подвергнется серьезной военной угрозе, Запад будет заинтересован, может быть даже жизненно заинтересован, в защите Японии. Причина состоит в вовлеченности японской промышленности в мировой рынок, ее значимости для западных производителей и розничных предприятий, а также в том, что неспособность защитить дружественную, экономически развитую демократию будет означать начало конца для всех нас.

Таковы примеры проблем, проистекающих из столкновения постсовременного и современного миров. В постсовременном мире угрозы безопасности, в их традиционном смысле, отсутствуют, так как образующие этот мир страны не намереваются воевать друг с другом. Разногласия в Европейском союзе сводятся, в сущности, к политическим предпочтениям отдельных стран и распределению совместных расходов. Нет причин, объясняющих, почему в торговых переговорах Франция, к

примеру, готова поступиться интересами своих компаний по разработке программного обеспечения ради решения проблем фермеров. Это вопрос политических предпочтений и выбора конкретного правительства. «Интересы» Франции определяются политическими процессами и могут меняться со сменой правительства. В Великобритании правительство Тэтчер было гораздо больше привержено идее открытого рынка, чем его предшественники; интерес к свободному рынку возник в 1979 году после прихода к власти консервативного правительства, но не был «вечным». Жизненно важные национальные интересы, которые призван защитить Люксембургский компромисс 1966 года (механизм, благодаря которому страны ЕС оставляют за собой право вето при угрозе их жизненно важным интересам), не жизненно важные, не национальные и даже не интересы, в пальмерстоновском понимании, что, впрочем, не означает, что они несущественны.

Если к постсовременному миру неприменима вторая часть формулы Пальмерстона, о постоянстве интересов, то ему чужда и первая ее часть — об отсутствии у страны постоянных союзников. Хотя к межгосударственным отношениям сложно применить понятие дружбы, институты, подобные ЕС и НАТО, можно уподобить брачным узам. В мире, где ничто не абсолютно, постоянно или необратимо, отношения между некоторыми государствами, пожалуй, более долговременны, чем интересы отдельно взятых стран. Возможно, эти отношения обретут силу постоянства. Если этого не произойдет, можно будет говорить о неудаче «постсовременного» эксперимента.

Как бы то ни было, следует с осторожностью переносить политическую логику современного мира в мир постсовременный. Германия иногда оказывает решающее влияние на принятие Европейским союзом опреде-

ленных решений, а США руководит процессом принятия решений в НАТО, но подобное доминирование, достигаемое через убеждение или компромисс, в корне отличается от доминирования посредством военного вторжения. (Эти две страны упомянуты не случайно, но, пожалуй, наиболее существенное обстоятельство здесь — это не их размеры, а их роль как наиболее крупных финансовых доноров названных институтов.)

Кто принадлежит к постсовременному миру?

Очевидно, что сегодня в Европе сложился новый порядок, основанный на открытости и принципе «взаимного вмешательства». К этой системе относятся, разумеется, государства — члены ЕС. В меньшей степени — страны на периферии Европейского союза. Но что бы ни было уготовано Европейскому союзу, превратится ли он в полноценную федерацию или застрянет на полпути, государство в Западной Европе уже никогда не будет прежним.

Хотя постсовременные черты присущи всем странам ЕС, они необязательно фигурируют в отношениях между государствами Европейского союза и другими странами. Так, когда Аргентина решила действовать в Фолклендском конфликте по правилам Клаузевица, а не Канта, Великобритания была вынуждена отреагировать соответственно. Подобным же образом во время холодной войны западноевропейские государства поступали исходя из привычных политических доктрин, нередко прибегая в отношениях со странами Варшавского договора к интриге и обману, тогда как в отношениях между самими западноевропейцами действовала «постсовременная» логика.

Интересную проблему являет собой Россия. Станет ли она государством досовременным, современным или постсовременным? В России сочетаются все три воз-

возможности. Правда, возврат к досовременности представляется наименее вероятным: урбанизированное, высокоиндустриальное российское общество не склонно к анархии. Существует скорее риск несоразмерного усиления государства, нежели его исчезновения. Но в России просматриваются и элементы постсовременного. Присоединение России к ДОВСЕ, а также присутствие наблюдателей ОБСЕ во время первой войны в Чечне (хотя и не во время второй) говорит о том, что с точки зрения открытости в России не все потеряно. Особой важностью обладают действия России в контексте ДОВСЕ и постсовременных договорных обязательств, которые она берет на себя как государство — член Совета Европы. Но не менее важно и то, каким видят отношения с Россией, в частности в сфере безопасности, остальные европейские страны.

Вероятно, из неевропейских стран ближе всего подошла к нормам постсовременности Япония. Так, она сознательно установила для себя ограничения на военные ассигнования и развитие оборонной системы. Она более не заинтересована в приобретении новых территорий или в применении силы. С энтузиазмом поддерживая принцип многосторонних отношений, Япония, возможно, согласилась бы на проведение проверок военных объектов с выездом инспекторов на места. Не находясь она на другом конце света, Япония вполне естественно вписалась бы в такие организации, как ОБСЕ или Европейский союз. К несчастью для Японии, эта, в соответствии с принятой в настоящей работе терминологией, постсовременная страна окружена государствами, укорененными в более ранней эпохе. Постсовременность в Японии возможна лишь до известных пределов и только потому, что договор о безопасности с США позволяет ей жить так, как если бы ее окружение было менее грозным. Если развитие Китая пойдет по неутешительному сцена-

рию, Япония может оказаться вынужденной вернуться к «оборонительному модернизму».

А что в других частях света? Европейская реальность служит маяком для многих регионов. Стремление к созданию постсовременной среды выражают АСЕАН (Ассоциация государств Юго-Восточной Азии), НАФТА (Североамериканская зона свободной торговли), МЕРКОСУР (Общий рынок стран Южной Америки) и даже Африканский союз. Многие из этих организаций разработали программы, следующие образцам Европейского союза. Постсовременные устремления к созданию региональных союзов стран, основанных на верховенстве права и взаимной проницаемости, не удастся претворить в жизнь скоро. В подавляющем большинстве развивающиеся страны слишком ревностно относятся к тяжело добытой независимости и слишком неуверены в собственной идентичности, чтобы допустить вмешательство в свои внутренние дела. Тем не менее подражать проще, чем изобретать, и, возможно, «постмодернизация» последует за индустриализацией ускоренными темпами. Военное могущество Европы поникло, но осталась сила примера. Может статься, в этом и состоит постсовременный эквивалент империализма?

Господство постсовременного?

Так называемые постсовременные государства образуют сегодня довольно мощную и многочисленную группу. Если к ним добавить Японию и некоторые страны Латинской Америки — получится сообщество, способное оказывать значительное влияние на мировое устройство по меньшей мере в экономическом плане. Даже те государства, которые трепетно оберегают свой суверенитет, вовлечены в систему международных институтов и договоров, регулирующих торговлю,

транспорт, коммуникации и т. д. Иногда, ради получения доступа к финансовым рынкам, они вынуждены согласиться на вмешательство в их экономические дела МВФ. Те страны, которые стремятся к заключению торговых соглашений с Европейским союзом, обнаруживают, что сотрудничество с ЕС обусловлено защитой прав человека в государстве-партнере.

Сильнейшие из «современных» государств противятся этому. Так, Китай, как известно, выступает стороной лишь в нескольких обязательных к исполнению международных соглашениях. Договоренностей, которые могут угрожать ее суверенитету, избегает и Индия. И все же большинство стран принимают многостороннее устройство мира (и остаются в выигрыше).

Систему многосторонних отношений, сформировавшуюся в послевоенный период, возникает искушение назвать «постсовременным миром». В действительности это не совсем так. Некоторые элементы этой системы (например, ВТО и МВФ) значимы для экономического процветания, но, в отличие от ключевых договоров, связывающих европейские страны, они не играют роли в сфере безопасности. Система широкого международного сотрудничества и взаимной вовлеченности, несмотря на очевидную выгоду, неприемлема для большинства неевропейских стран, так как она посягает на принцип их суверенитета. В условиях кризиса, угрожающего международной безопасности, многосторонние связи вряд ли смогут сдерживать насилие. Скорее всего, от них просто отмахнутся.

Таким образом, порядок внутри и анархия в международных делах — это не совсем точный образ. Мир представляет собой высокоструктурированную и упорядоченную систему (хотя и без единого центра власти). С другой стороны, анархия по-прежнему остается фактором международных отношений во многих регио-

нах мира. Стоит кому-нибудь применить силу, как система возвращается к закону джунглей, невзирая на все торговые соглашения. Это произошло в Европе с началом Первой мировой войны, несмотря на открытые рынки и высокий уровень экономической взаимозависимости европейских государств того времени.

Сегодня европейские структуры международного сотрудничества укрепляют суверенитет посредством усиления безопасности. Если постсовременная система защищает безопасность государства лучше, чем просто равновесие сил, значит она и позволяет полнее обеспечивать суверенитет государств. К тому же сегодня европейские страны понимают суверенитет не так, как раньше. Например, государства — члены ЕС лишились исключительного права на принятие законов. Но и другие европейские страны ограничены в законотворчестве договоренностями в рамках Совета Европы (например, касающимися юрисдикции Европейского суда по правам человека в Страсбурге). Государственная монополия на применение силы также ограничена — союзническими отношениями, ДОВСЕ и другими договорами о контроле над вооружениями. В ряде случаев подверглась изменениям монополия государств на применение силы: соглашения ЕС об охране общественного порядка предусматривают при определенных обстоятельствах действие полиции на территории других стран. Все это означает, что бывшее государство, наделенное безграничной властью на своей территории, способное поступать так, как и когда ему заблагорассудится, без какого-либо вмешательства извне, претерпело значительные изменения. Что в таком случае есть суверенитет в понимании постсовременного государства? Вероятно, речь должна идти о сочетании различных компонентов. Страны сохраняют контроль над внутренними делами, в особенности законную монополию на силу, принятие и обеспечение испол-

нения законов. Однако на международном уровне акценты сместились с управления своими территориями и армиями к возможности вступать в международные организации и соглашения. Миротворчество становится такой же частью суверенитета, как и ведение войны. Суверенитет постсовременного государства — это право на место за столом переговоров.

Соединенные Штаты

Какой предстает в этом мире Америка? Не будет сильным преувеличением сказать, что Америка его придумала. Если европейцам и удалось создать систему, основанную на прозрачности, так это потому, что за ними стоит Америка и вооруженные силы США, обеспечивающие их безопасность. В некотором смысле Соединенные Штаты стоят над системой, выступая при этом ее хранителем.

Основной факт современной геополитики — это военная мощь США. На долю Америки приходится свыше 38 процентов всех военных расходов в мире и еще более внушительная часть военного потенциала. В мире нет державы, способной нанести поражение Америке в неядерной войне. Более того, представим невероятное, даже если весь остальной мир вдруг нападет на Соединенные Штаты (подразумеваются традиционные армии), такая коалиция все равно потерпит поражение.

Вопрос о сегодняшнем устройстве мира отчасти сводится к политике США. Соединенные Штаты — единственная держава с подлинно глобальной стратегией. В известном смысле это вообще единственная страна с независимой стратегией. Остальной мир реагирует на Америку, боится Америки, живет под защитой Америки, завидует, ненавидит, строит заговоры или зависит от Америки. Каждая страна разрабатывает свою стратегию *относительно* Соединенных Штатов.

Цель внешней политики США, как и любой другой страны, — обеспечить собственную национальную безопасность. Некоторые обозреватели отмечают, весьма скептически, стремление Америки быть неуязвимой и говорят, с ноткой евроцентричного превосходства, что европейцы, как люди более опытные, привыкли жить с опасностью бок о бок. Но будь эта цель реалистичной, к неуязвимости стремилась бы всякая страна. Справедливо утверждение, что с течением лет и в силу географически благоприятного положения американцы действительно привыкли к «неуязвимости» и не готовы вступать в компромиссы в плане своей национальной безопасности.

Учитывая, что в мире нет традиционной армии, способной вести успешную войну с Соединенными Штатами, тревогу у американцев вызывают угрозы, расположенные по ранжиру выше и ниже обычных приемов ведения войны: с одной стороны, это оружие массового поражения (ОМП), с другой — терроризм. В отношениях с государствами, обладающими ОМП, относительно эффективной по-прежнему остается доктрина сдерживания. Но даже и в этом случае распространение подобного оружия несет серьезную опасность — Соединенным Штатам и другим странам. Во-первых, сдерживание — это палка о двух концах. Государство, обладающее ОМП, достигает определенной степени неуязвимости по отношению к США, особенно если оно обладает ядерным оружием и способно поразить им Нью-Йорк. Это означает, что часть мира, возможно, его враждебная часть, может ускользнуть из-под контроля США. А это опасно. Во-вторых, по мере распространения ОМП возрастает угроза его захвата террористическими группами. Маловероятно, что фактор сдерживания способен оказать какое-то воздействие на людей, не имеющих адреса и готовых погибнуть за свое дело.

Отсюда проистекает двойственная цель Соединенных Штатов — война с терроризмом и кампания по предотвращению распространения ОМП. Те, кто поддерживает в этой борьбе США, могут рассчитывать на их защиту. Те, кто стремится заполучить оружие массового поражения или помогает террористам — враги Америки. США, при возможности, предпримут попытку «смены режима» в странах-неприятелях, так чтобы новое правительство не имело ядерных амбиций или было дружелюбно Америке, в оптимальном случае — и то, и другое.

В терминах настоящей работы вышесказанное делает Америку типично *современным* государством. Во всяком случае, очевидно, что в отличие от европейских правительств ни администрация, ни конгресс США не готовы признать необходимость или даже желательность взаимозависимости стран, с сопутствующими этой концепции механизмами взаимного надзора и участия во внутренних делах друг друга. Нежелание Соединенных Штатов признавать юрисдикцию Международного уголовного суда и неохота, с которой США принимают инспекции в рамках Конвенции о химическом оружии, свидетельствуют о настороженности Америки по отношению к «постсовременным» концепциям. Впрочем, пока это, может быть, даже к лучшему, принимая во внимание, что США служат гарантом системы в целом.

Кроме того, как самое могущественное государство в мире США не испытывают опасений ни перед одной другой страной и поэтому не слишком склонны воспринимать безопасность в терминах «взаимной уязвимости», не считая, конечно, ядерного оружия. С точки зрения последнего США, разумеется, уязвимы. Отсюда «постсовременный» элемент бескомпромиссно суверенной, в остальном, американской дипломатии, например договоры по ОСВ и иные соглашения с Россией в области ядерного разоружения. Раньше в этом ряду был и

Договор об ограничении систем противоракетной обороны, призванный сохранять статус взаимной уязвимости как компонента нашего «ядерного постмодернизма». То, что этот договор перестал действовать, свидетельствует об озабоченности США новыми угрозами безопасности Америки, а не изменившимся характером отношений с Россией.

Вполне в духе современных внешнеполитических устремлений подход Америки к международным отношениям основан на применении силы и на военных альянсах. Несмотря на огромный товарооборот и поток инвестиций, направляемый Америкой за оба океана, краеугольный камень отношений США с Европой и Японией — это НАТО и Договор о безопасности с Японией.

Следует ли считать Америку империалистической державой? Не в смысле стремления к захвату территорий. На протяжении почти всей истории США вели осознанно антиимперскую политику — от собственной борьбы за независимость до доктрины Монро (1823). Правда, позже США захватывали (и покупали) земли в Центральной Америке, а в конце XIX века поддались искушению империализма. Однако США одним из первых государств отказались от своих колоний. Позже Америка сделала все возможное, чтобы ускорить распад британской и французской колониальных империй. Соединенные Штаты — это страна, основанная на идеях, и ее цель состоит в распространении этих идей. Европейские страны основаны на национальности и истории. Для американцев история — чепуха. Они нацелены, по словам мексиканского автора Октавио Паса, не на колонизацию пространства, а на колонизацию времени, то есть — будущего.

Хотя сегодня американских солдат размещено в мире больше, чем британских, что, казалось бы, ставит США

на вершину имперского могущества, эти войска используются в иных целях. Как правило, в их задачу входит защита союзников Америки, например Германии во время холодной войны, или Южной Кореи, Японии, или Саудовской Аравии (до свержения Саддама Хусейна). Говоря на языке геополитики, вооруженные силы США создают вокруг евразийского материка оборонное кольцо — упреждающую защиту на дальних рубежах. Большую часть времени американские военные не покидают казарм и почти не вмешиваются в жизнь страны пребывания. Обычно они выходят на сцену во время конфликтов с целью восстановить порядок и безопасность, а впоследствии усилить «хорошее» правительство (эти две задачи часто взаимосвязаны). Часто этот процесс занимает продолжительное время.

Если Америка и не империалистическая держава в привычном понимании, она, несомненно, тяготеет к гегемонии: пусть США не стремятся властвовать, но они желают контролировать внешнюю политику других стран. Американская гегемония отчасти принимается ими добровольно, причем США предоставляют им защиту, а их союзники — условия для создания военных баз и поддержку на местах. С точки зрения американцев, страна может превратиться в союзника США или оставаться нейтральной (в последнем случае ее следует оставить в покое). Если же страна представляет для США опасность, то она становится потенциальной мишенью.

В одном, однако, Соединенные Штаты отклоняются от нормы современного государства. Американской политике распространения демократии присущ имперский оттенок. Идея распространения демократии привлекает в Америке левых и правых, вильсонянцев и неоконсерваторов. Одновременно с этим политика США антиимперская по своей природе: с одной стороны, Америка диктует другим правила управления госу-

дарством, с другой — она отстраняется от управления другими странами. Это типично постсовременный подход, но с современными обертонами. С одной стороны, Америка не приемлет логики «он сукин сын, но наш сукин сын». С другой стороны, в политике США сближаются понятия «мир, безопасный для демократии» и «мир, безопасный для Америки». В Америке понятия «современное» и «постсовременное» могут в конце концов пересечься, подобно параллельным прямым.

Римский мир был империей, границы которой защищали легионы, о которых с течением веков все реже вспоминали в Риме. Британский мир также был империей: ее объединяли моря, где господствовал британский флот. Ни та, ни другая империя не была всемирной. В эпоху глобализации «американский мир» должен, по идее, объять весь земной шар. Но это невозможно: даже Америка не настолько сильна, чтобы в одиночку управлять целым миром. Следовательно, всемирное господство Америки не может быть безмятежным, по мере возникновения новых угроз его сотрясали бы конфликты. Речь, таким образом, идет о всемирном альянсе, а не о мировой империи — о Спарте, а не об Афинах.

Наконец, размышляя об Америке, важно помнить, что она по меньшей мере так же непредсказуема, как любая другая страна. Дважды в XX веке Америка избирала президентов, выступавших под лозунгом «Нет войне!», и в обоих случаях президент вводил Соединенные Штаты в мировую войну. Провозгласив, что Корея находится за «периметром безопасности» США, Америка вступила в войну на Корейском полуострове. Позже решив, исходя из корейского опыта, никогда больше не ввязываться в войну в Азии, Соединенные Штаты втянулись во Вьетнам. Америка удивила мир внезапным, коренным разворотом в своей внешней политике после визита Никсона в Китай (и вскоре после этого отказалась от

фиксированного паритета доллара). Администрация Джорджа Буша-младшего, отказавшаяся при вступлении во власть от политики «национального строительства», вскоре начала великий проект государственного обустройства Ирака. Во внутренних делах Америка также знала крайности — «сухой закон», изоляционизм, маккартизм, а позже антивоенное движение. В этом, пожалуй, Америка похожа на любую другую страну, изменения в политике США отражаются на остальном мире разве что в силу могущества этой страны.

Постсовременное государство

Постсовременное государство следует определять по характеру его политики безопасности, которая, в свою очередь, является вопросом политического выбора. Не существует непреложного закона истории, в силу которого государство должно в деле обеспечения собственной безопасности полагаться на политическую прозрачность в большей степени, чем на вооруженные силы. Тем не менее некоторые страны, вероятно, сделают такой выбор. В основе постсовременного международного порядка лежит постсовременное государство — более плюралистичное, более сложное, менее централизованное, чем бюрократическое современное государство, но вовсе не хаотическое, в отличие от досовременного общества.

По мере снижения доминирующей роли государства снижается и значение собственно государственных интересов во внешней политике: самостоятельное значение в контексте международных отношений приобретают СМИ, народные чувства, интересы конкретных групп или регионов (включая транснациональные сообщества). Деконструкция современного государства еще не завершилась, но процесс быстро развивается. Европейский

союз, растущая во многих странах региональная автономия и, без преувеличений, всеобщий процесс приватизации — все это способствует созданию плюралистичных государств, где власть распределена в обществе шире, чем когда-либо в истории. Эволюция государственных структур следует за тенденциями развития общества, где личное развитие и потребление стали целью жизни большинства людей. Такое общество более скептически настроено по отношению к государственной власти, менее националистично, способствует процветанию различных идентичностей. Призывать молодых людей в армию становится все сложнее (идеология потребительства снизила ценность воинской доблести и героизма смерти на поле боя). К счастью, в условиях развитых технологий армиям требуется меньше новобранцев. Призывные плакаты — «Родина нуждается в тебе!» — сменились другими: «Вступая в ряды армии — раскрой себя до конца!». Самореализация как мотив службы в вооруженных силах потеснила патриотизм. И хотя солдаты по-прежнему героически гибнут за свою страну, сегодня за нанесенные на войне увечья они вправе подать на собственное правительство в суд.

Три стадии государственного развития можно примерно отождествить с тремя типами экономики. Так, аграрная экономика соответствует досовременной, массовое промышленное производство — современной, а индустрия услуг и информации — постсовременной эпохе. В постсовременном государстве превыше всего ценится личность, отсюда ее невоинственный характер. Война, в сущности, представляет собой вид коллективной деятельности. На протяжении XX века либерализм (доктрина о примате личности) противостоял различным формам коллективизма, основанным на признаке классовой, национальной, расовой или государственной принадлежности. Исходя из этого постулата, постсовре-

менным государством можно назвать и Соединенные Штаты. Действительно, политика США в сфере безопасности по отношению к своим непосредственным соседям — Мексике и Канаде, а также к Европе, более или менее соответствует постсовременной логике. Однако Соединенные Штаты — это мировая сверхдержава, и поэтому с ней «соседствует» весь мир. А в этом мире, с точки зрения Америки, слишком много угроз, чтобы опираться на доверие, а не на собственное военное превосходство. Кроме того, исходя из опыта XX века, большинство европейских стран стали менее националистичными. Америка — нет. Отчасти это объясняется тем, что европейский национализм был связан с этничностью, тогда как американский национализм определяется верностью конституции, что облегчает задачу поддержания разнообразия и плюрализма в обществе.

Потенциалом к постсовременности обладают все индустриальные или постиндустриальные страны. Однако в тридцатые годы XX века Германия и Советский Союз пошли по другому пути. Фашизм и коммунизм были, по сути, системами, созданными для войны. Это очевидно на примере этоса и риторики фашизма, военной формы, парадов, прославления воинской доблести. С точки зрения фашистских правительств, государство не просто обладало монополией на применение силы — насилие было смыслом его существования. Коммунизм также выглядит попыткой управлять государством по армейскому образцу, как если бы страна постоянно находилась в состоянии войны. Неслучайно происхождение термина «командная экономика».

И коммунизм, и фашизм были попытками сдержать последствия модернизации общества, вызванной идеями Просвещения и технологическими новшествами промышленной революции. Модернизация означала, что индивидуальные связи постепенно сменяются обезли-

ченными, коммерческими отношениями, и что для обреченного на свободу человека взамен жизни, предопределенной рождением и семейным окружением, пришла необходимость бороться за существование и положение в конкурентном обществе. Как коммунизм, так и фашизм фактически стремились предоставить «коллективное убежище» для людей, изнуренных одиночеством и неопределенностью жизни в новом индустриальном обществе. В обеих системах институт государства был призван заменить собой чувство общности, утерянное по мере того, как деревни были вытеснены промышленными городами. Так или иначе, но и коммунизму, и фашизму была, среди прочего, присуща ортодоксальная назойливость сельской жизни — тайная полиция служила своего рода индустриальным эквивалентом деревенских слухов. «Верхняя Вольта с ракетами» (как иногда презрительно именовали Советский Союз) — такой, в сущности, и была цель коммунизма. Деревенская жизнь плюс государственная власть. Техническая модернизация в политически примитивных декорациях. Так, в этом смысле, коммунизм и фашизм были высшим воплощением современного, высокоцентрализованного государства, стремящегося к тотальному контролю над жизнью подданных. Все методы, применяемые современными государствами во внешней политике (насилие, шпионаж, интрига), были взяты режимом на вооружение во внутренней политике — «государственные интересы» обладали приоритетом как во внутреннем управлении страной, так и в международных отношениях.

Постсовременное государство основано на совершенно иных принципах. На первый план выходит личность [7], причем внешняя политика тождественна развитию внутренних интересов за границей, а не наоборот. В перечне приоритетов общественной жизни индивидуальное потребление вытеснило жажду коллективной

славы. Войн следует избегать; насильственный захват территорий не представляет интереса.

Для поддержания постсовременного порядка нужны постсовременные государства — и наоборот. Для создания жизнеспособной системы постсовременной безопасности в Европе все влиятельные участники европейского политического процесса должны придерживаться определенных единых принципов. Холодная война завершилась только с началом внутренних преобразований в Советском Союзе. Этот процесс еще не закончился, однако в историческом смысле прогресс был беспрецедентно скорым и повлек за собой изменения, возможно, необратимые, во внешней политике.

Сегодня Россия отказалась от былой империи, присоединившись к европейскому сообществу постимперских государств. Остаются неразрешенными некоторые заключительные вопросы этого перехода, и данный процесс может занять долгое время. Тем не менее Россия, по видимому, отказалась от имперских притязаний и империалистических устремлений. Это очень важно для западноевропейских стран. Ни одна из них не могла чувствовать себя в безопасности, пока продолжалась советская оккупация сопредельных государств в условиях навязанного извне режима. В этом смысле безопасность неделима.

Пока Советский Союз удерживал под контролем Польшу и другие восточноевропейские страны, сохранялась возможность распространения коммунистических амбиций на Запад. Таковые необязательно проистекали из стремления к славе или к власти: логика «территориальной обороны» состоит в том, что империи всегда стремятся к расширению территории, чтобы защитить уже приобретенные земли. Когда Советский Союз утратил империю, Запад лишился врага.

Таким образом, для Западной Европы постсовременная эпоха началась в 1989 году. До 1989 года западноевро-

пейские страны могли сколь угодно долго рассуждать о «постсовременной логике» в узком кругу, однако господствующей темой в их внешней и оборонной политике оставалась холодная война. Это обстоятельство вынуждало их основываться в международных отношениях на принципах вооруженной защиты, секретности и равновесия сил. В сердцевине западной политики послевоенного периода была логика современного государства. Но это время ушло. Сегодня европейцы живут в постсовременных государствах — на постсовременном континенте.

III. Безопасность в новом мире

Гамлет: Какие новости?

Розенкранц: Да никаких, принц, кроме разве того, что мир стал честен.

Гамлет: Так, значит, близок судный день.

«Гамлет», акт II, сцена 2.
(Перевод М. Л. Лозинского)

Мы живем в новом мире, но это не означает, что существует новый мировой порядок (используя фразу, которая приобрела популярность в начале девяностых годов) или новый мировой беспорядок (как поговаривают в последнее время). Пожалуй, следовало бы сказать, что в Европе образовалась зона безопасности, а за ее пределами располагаются зона опасности и зона хаоса. Сложным и опасным этот мир делает то обстоятельство, что вследствие глобализации указанные три зоны взаимопроницаемы. Мир, разделенный на три части, нуждается в трехмерной системе безопасности или, скажем, в трехмерном мышлении. Ни то, ни другое не представляется простым.

Прежде чем перейти к разработке норм безопасности сегодняшнего и завтрашнего дня, необходимо расстаться с принципами дня вчерашнего. История XX века отмечена абсолютными категориями. Война с Гитлером и борьба с коммунизмом должны были закончиться победой. Единственно возможной целью проводимой политики была абсолютная победа, безоговорочная капитуляция противника.

В более сложном, неоднозначном послевоенном мире речь не всегда идет о тотальных угрозах или о необходимости противостоять абсолютному злу. Следовательно, безоговорочная капитуляция перестала быть военной

или политической целью. Ни в одном из трех миров, о которых речь пойдет ниже, полная победа обычно не воспринимается как политическая необходимость.

Войны современного мира

Первая война в Ираке

Наиболее актуальная проблема для *постсовременного* государства проистекает из *современного* мира амбициозных, честолюбивых государств. Если в конечном итоге эти страны решат присоединиться к постсовременной системе открытой дипломатии, тем лучше для всех. На это, однако, уйдут годы, и данный исторический отрезок не будет безопасным. На примере первой войны в Ираке можно рассмотреть факторы угрозы в международных отношениях и способы противостояния им. Одно честолюбивое государство нападает на другое, подвергая опасности жизненно важные интересы Запада. В случае с нападением Саддама Хусейна на Кувейт в 1990 году важной представлялась необходимость сохранения плюрализма в регионе, где проходят основные пути транспортировки нефти (в контексте общемировой энергетической политики это можно сравнить с традиционной британской доктриной о сохранении равновесия между державами на европейском континенте). Если бы Саддаму Хусейну позволили сохранить за собой Кувейт, он стал бы геополитическим хозяином Персидского залива. Опасности подверглись бы не только малые государства региона, но и Саудовская Аравия. Непозволительность такого сценария уже была достаточным основанием для войны, но по мере развития военной кампании стала очевидной еще более серьезная опасность, исходившая от иракского режима, а именно вынашиваемые им планы создания оружия массового поражения.

Запад ответил на это классическое вторжение классической контратакой в 1991 году. Соединенные Штаты выстроили мощную коалицию, отразили агрессию и наказали агрессора. США учредили систему разоружения и сдерживания Ирака. Для достижения этих ограниченных целей требовались ограниченные средства. Военная кампания не ставила целью оккупацию Ирака или свержение Саддама Хусейна (несмотря на всю привлекательность этой идеи). Аналогии для первой войны в Ираке следует искать в ограниченных войнах XVIII века, а не в конфликтах XX столетия, основанных на противоборстве абсолютных понятий. Первая война в Ираке была войной интересов, а не столкновением идеологий.

Причина первой войны в Ираке состояла не в том, что Ирак нарушил нормы международного права. К несчастью, действительность такова, что если одна страна нападет на другую, а жертва агрессии находится за пределами сферы интересов могущественных держав, агрессору, скорее всего, это сойдет с рук. Вероятнее всего, государство-агрессор будет осуждено международным сообществом, а его территориальные приобретения останутся непризнанными. Оно растеряет доверие и репутацию. Некоторое время оно, может статься, будет существовать в режиме экономических санкций. Но великие державы вряд ли вступят с ним в вооруженный конфликт. Если, к примеру, Индия нападет на Непал, или Аргентина — на Парагвай, маловероятно, что для наказания агрессора будет создана коалиция, свидетелями которой мы стали во время первой войны в Ираке.

Энтузиазм, с которым после первой войны в Ираке мировое сообщество встретило идею нового мирового порядка [8], основывался на надежде, что в своей деятельности ООН вернется к первоначальному замыслу

учредителей и станет подлинно общемировым органом, осуществляющим надзор за соблюдением норм международного права, или, другими словами, организацией коллективной безопасности. Надежды не были безосновательными. С окончанием холодной войны мир вернулся к 1945 году. Если институты, выросшие по причине или на фоне холодной войны, например НАТО или Европейский союз, ощущали необходимость в коренном переустройстве, то Организация Объединенных Наций, образованная еще до начала холодной войны, могла бы претендовать на роль действенного органа в изменившихся исторических условиях. Так и случилось — но лишь до определенных пределов. Сегодня ООН более активна, чем когда-либо во время холодной войны (между 1946 и 1990 годом Совет безопасности ООН принял 683 резолюции; за истекшие восемнадцать лет эта цифра выросла более чем вдвое; в отдельные годы в мире размещалось до полу-миллиона «голубых касок» ООН).

Однако ООН — это в первую очередь миротворческая и гуманитарная организация, а не институт коллективной безопасности, тогда как новый мировой порядок, породивший столь большие надежды, должен был основываться на системе коллективной безопасности.

Система коллективной безопасности подразумевает, что международное сообщество навязывает нормы международного права государствам-нарушителям. В этом суть концепции, лежавшей в основе и Лиги Наций, и ООН — коллективные действия против нарушителей международного права. Такой порядок действительно стал бы новым, ведь мы никогда — со времен Абиссинского кризиса — не видели, как подобная система работает на практике. К сожалению, нам вряд ли доведется это увидеть.

Многие восприняли первую войну в Ираке как пример войны принципов или действий в защиту коллек-

тивной безопасности: поистине, политическая риторика тех месяцев способствовала такому восприятию событий. В действительности речь шла о коллективной защите интересов Запада. Как отмечали многие обозреватели, если бы Кувейт производил не нефть, а морковь, представляется весьма сомнительным, что для отражения иракской агрессии была бы создана столь могущественная коалиция. Первая война в Ираке была направлена на защиту старого, а не на учреждение нового порядка.

Если тем не менее рассматривать концепцию коллективной безопасности в несколько ином ключе, мы не найдем в ней ничего нового. Коллективная безопасность сочетает две давно известные доктрины: стабильность через равновесие и стабильность через гегемонию. Великая держава (фактор гегемонии), поддерживающая статус-кво, встает на защиту государства — жертвы агрессии, опираясь при этом на мировое сообщество (фактор равновесия).

В сущности, таков старый порядок, мир государственного суверенитета и невмешательства в дела других стран, мир коалиций и безопасности посредством военной силы. ООН как организация коллективной безопасности призвана в таких условиях защищать статус-кво, а не создавать новый порядок. Тем временем новый, *постсовременный* европейский порядок, о котором говорилось выше, основан на совершенно иных принципах.

Войны в бывшей Югославии

История войн в бывшей Югославии и вмешательства западных стран представляет собой более сложный случай. В бывшей Югославии сочетаются элементы постимперского — досовременного мира, в котором слабые государства почти утратили контроль над средствами

военной силы. В долгосрочной перспективе некоторые из стран, образовавшихся в результате распада Югославии, тяготеют к постсовременности. Однако сегодня ключевым фактором ситуации на Балканах следует считать создание *современных* национальных государств — Хорватии и Сербии [9].

Западная интервенция в Югославию в 1999 году была направлена в первую очередь на защиту прав личности — эти гуманитарные по своей природе операции основывались, так сказать, на принципах постсовременного мира. Однако они натолкнулись на амбиции националистического, сугубо современного государства Милошевича. Первый серьезный конфликт, связанный с ситуацией в Боснии, в конечном итоге удалось разрешить согласно сценарию, описанному выше на примере первой войны в Ираке, — посредством силы и переговоров. Второй эпизод, в Косово, обладал существенными отличиями. Здесь гуманитарная миссия соотносилась с обстановкой внутри самой Сербии. Военная операция, сводившаяся к ударам с воздуха, была призвана восстановить некие правовые принципы в стране, правительство которой отказывалось их уважать. В отличие от первой войны в Ираке, данная операция была проведена во имя принципов и, в отличие от обычной практики в постсовременной Европе, подразумевала вмешательство во внутренние дела государства не дипломатическими, а военными средствами. Основу для такого рода действий охарактеризовал Тони Блэр, и эти слова британского премьера можно воспринимать как классическое определение постсовременной дипломатии: «Вступая в новое тысячелетие, мы должны заставить диктаторов понять, что этнические чистки непозволительны. И если мы будем воевать, то не за территорию, а за ценности. За новый интернационализм, не допускающий жестоких репрессий в отно-

шении этнических групп. За мир, в котором преступникам негде будет скрыться» [10].

Уместно процитировать и слова одного из самых убедительных критиков такого подхода. Генри Киссинджер пишет: «Резкий отход от концепции национального суверенитета... ознаменовал возникновение нового стиля во внешней политике, отныне диктуемой соображениями внутренней политики и универсалистскими, морализаторскими лозунгами... Те, кто посмеивается над историей, очевидно, забыли, что правовая доктрина национального суверенитета и принцип невмешательства, закрепленные в уставе ООН, родились в конце опустошительной Тридцатилетней войны. Новая дисциплина международного права была призвана не допустить повторения бесчинств религиозных войн XVII столетия, во время которых около 40 процентов населения Центральной Европы погибло во имя противостоявших друг другу версий всеобщей истины. Если возобладает доктрина всеобщего вмешательства, а версии истины вновь вступят в соревнование, мы рискуем оказаться в мире, где, по словам Г. К. Честертона, все сметает на своем пути “обезумевшая добродетель”» [11].

В ответ на это сторонники доктрины «постсовременного вмешательства», возможно, возразят, что они не подумывают, по крайней мере в настоящее время, о вмешательстве в мировых масштабах. Но есть и второй, более существенный аргумент. Европа, может быть, впервые за триста лет перестала быть ареной соперничающих истин. Окончание холодной войны повлекло за собой, по-видимому, установление в Европе единой системы ценностей. Именно это обстоятельство делает нравственно и практически возможным постсовременное вмешательство в рамках Европы. Одной из самых поразительных характери-

стик косовской интервенции была ее единодушная поддержка со стороны всех правительств государств — членов НАТО, представлявших все области политического спектра. На фоне гражданских войн на Балканах и связанных с ними преступлений решение об интервенции было почти единодушным. Вероятно, не меньшую роль здесь сыграла историческая память о холокосте и потоках перемещенных лиц и беженцев в годы Второй мировой войны. Общеευропейские ценности выросли из этого общего опыта, и таковой, в исключительных случаях, может послужить основой для военного вмешательства внутри Европы. Однако интервенционная политика на другом континенте осложняется чужой историей: здесь решение о вмешательстве может быть принято только для предотвращения крупной гуманитарной катастрофы. Европейский порядок основан на европейской истории и соответствующих ценностях. Мировой порядок, в свою очередь, основан на согласии в отношении неких всеобщих ценностей, но это поле существенно уже.

Интервенция во имя ценностей сопряжена с огромными сложностями. Опасно вступать в войну ради принципов. Ее тяжело прекратить при неблагоприятном развитии событий и ее столь же сложно продолжать в условиях, когда растут потери. Кроме того, всякая война несет разрушения. Можно наказывать тех, кто попирает принципы, но принципы невозможно утвердить силой. Бомбы разравнивают города, но не устанавливают верховенство права. Армия способна поддерживать порядок, но она не в силах привнести в общество чувство единения или культуру толерантности.

Так, постсовременное государство сталкивается с проблемой. Оно должно свыкнуться с идеей двойных стандартов. В отношениях друг с другом постсовременные государства поступают в соответствии с правовыми

нормами и доктриной открытого сотрудничества в сфере безопасности. Но, взаимодействуя с более «старомодными» государствами, вне периметра постсовременного мира, европейцы вынуждены прибегать к более жестким методам прежней эпохи — силе, упреждающему нападению, обману, то есть к полному арсеналу политики XIX века.

В джунглях приходится следовать закону джунглей. В эпоху мирной Европы силен соблазн пренебречь обороной — физической и психологической. В этом состоит одна из опасностей для постсовременного государства.

Вторая война в Ираке: оружие массового поражения

Существуют, однако, и другие силы, которые укрепляют позицию *современного* государства и могут радикально изменить структуру международных отношений. Речь идет о возможном распространении оружия массового поражения (ОМП) — вызвавшем, по крайней мере отчасти, вторую войну в Ираке. В течение полувека распространение ядерного оружия сдерживалось, до известной степени, нежеланием большинства стран мира разрабатывать собственные программы ОМП, а также механизмами контроля над ядерными материалами и технологиями. В 1990 году мир испытал два потрясения. Индия и Пакистан напомнили мировому сообществу, что обладают ядерным оружием, причем продемонстрировали, во время череды кризисов, что не исключают возможности его применения. Вторым, еще более тревожным стало опасение, возникшее во время первой войны в Ираке, что Садам Хуссейн всего в нескольких месяцах от создания ядерного оружия и при этом активно развивает программы химического и биологического ОМП. Стало ясно, что время, отпущенное Западу мерами по сдерживанию распространения

ОМП, истекает и что вскоре в мире могут появиться новые страны с ядерным или иным оружием массового поражения.

Случись это, и мы будем жить в совершенно другом мире. В годы холодной войны была достигнута стабильность в области ядерных вооружений, а учитывая, что стороны в холодной войне осознавали риск нестабильности вообще, система безопасности распространялась и на традиционные вооружения. Однако холодная война была двухполярным противостоянием двух довольно осторожных стран, которые, несмотря ни на что, основывались на некоем общем историческом и культурном опыте. Но даже и в стабильные, казалось бы, годы противостояния между Востоком и Западом мир не избежал нескольких серьезных кризисов. Чем больше стран получают доступ к ядерному оружию, тем больше стран проникнется желанием заполучить его. На определенном этапе те страны, которые приняли на себя обязательство не развивать ядерные программы, будут вынуждены пересмотреть свою позицию. И тогда система международных отношений, в которой только несколько стран обладали ядерным оружием, перестанет функционировать согласно классическим принципам равновесия сил. В подобном мире поиск нового международного равновесия методом проб и ошибок приведет к ужасающим последствиям. Впервые в истории будет достигнут правовой идеал «суверенного равновесия» — ведь обладающие ядерным оружием страны (при условии, что у них есть возможность ответного удара) совершенно равны, и в ядерном конфликте даже крошечное государство может нанести великой державе непоправимый урон.

С определенностью можно сказать лишь то, что, чем больше стран имеет ядерное оружие, тем больше стран захочет его приобрести. А по мере роста числа держав с

ядерным оружием будет возрастать нестабильность системы и опасность того, что кто-то рано или поздно (скорее рано, чем поздно) его применит. Распространение ОМП — это угроза не только отдельным странам, но и всей системе межгосударственных отношений. Вполне вероятно, что оно приведет к своеобразной ядерной анархии, к возникновению мира независимых государств, в котором каждое государство способно уничтожить другое, а некоторые страны могут уничтожить весь мир.

Таков кошмар современного государства. Предотвращение подобного развития событий должно быть задачей каждого, кто хочет жить в относительно упорядоченном мире. Вопрос в том, как этого достичь. Существующие правовые нормы и принципы самообороны, к сожалению, не решают проблемы. Дело не только в том, что обороняться после ядерного удара может оказаться слишком поздно. Посредством радиоактивных осадков и загрязнения среды обитания ядерная война затронет страны, не участвующие в конфликте. Обмен ядерными ударами даст дополнительный толчок для распространения ОМП и устранил все табу на применение ядерного оружия. Таким образом, единственно рациональной представляется политика по недопущению дальнейшего распространения ОМП. В этом состоят жизненно важные интересы всего цивилизованного мира. В условиях, когда хоть еще одна страна в мире стремится завладеть ядерным оружием, бездействие абсолютно безответственно. Нельзя выжидать, пока у такого государства появится атомная бомба. К тому времени цена военной операции может стать непомерно высокой. Отсюда доктрина предупредительных действий в стратегии национальной безопасности США. На практике она не слишком отличается от вековой британской доктрины, в соответствии с которой ни одна держава не должна доминировать на европейском

континенте. В начале XVIII столетия подобная стратегия привела к войне за испанское наследство, в которой Великобритания стремилась не допустить объединения корон Франции и Испании. Это тоже была война на упреждение. Никто не нападал на Великобританию, но если бы англичане позволили двум странам объединиться, то позже не смогли бы противостоять мощи новой европейской сверхдержавы. Стоит государству получить доступ к ядерной бомбе, как оно обретает смертоносную мощь.

С другой стороны, если превентивной доктрины станут придерживаться все страны, мир может соскользнуть в хаос. Возможно, это будет не ядерная анархия, но очень неустойчивая система, коль скоро каждая страна поставит целью предугадать действия соседей, так чтобы иметь возможность первого удара. (Доктрина превентивной войны стала одним из факторов, приведших к Первой мировой войне.) Система, основанная на превентивной доктрине, устойчива лишь при условии доминирования единственной державы или «концерта держав». Таким образом, превентивная доктрина должна быть дополнена доктриной длительного стратегического превосходства, и в этом, по сути, главная мысль стратегии национальной безопасности США.

Если распространение ядерного оружия станет господствующей темой международных отношений, можно ожидать, что мир устремится к порядку, в котором будет одна доминирующая держава. Устойчивость подобной системы будет зависеть от ее признания достаточным числом участников международных отношений. На практике это подразумевает создание широкой коалиции, или «концерта держав», так как Америка не вынесет бремени власти в одиночку: гегемония сопряжена с чересчур высокими затратами внутри страны и неприятным за ее пределами. Однако это будет иной, более слож-

ный мир. Как и идеологии XX века, ядерное оружие — это абсолют. Ни то, ни другое не допускает компромиссов. Рациональные аргументы и дипломатические сделки отступают перед всепоглощающим императивом безопасности.

Безопасность и досовременный мир

А что насчет хаоса в досовременной части мира? Как поступать с ним? В начале 1990-х годов ответ казался простым и ясным: оставить все как есть, свести вмешательство к минимуму. Хаос не представляет собой угрозу в традиционном понимании, то есть он не влечет вооруженное нападение со стороны агрессивного сопредельного государства. Гражданская война в Сомали и распад Югославии вызывали чувства сострадания, гнева, стыда, но не угрожали напрямую жизни и благополучию людей, проживающих в более спокойных, лучше организованных частях мира. Правда, побочные следствия хаоса — наркотики, болезни, беженцы — весьма неприятны, но ни одно из них не представляет собой такой угрозы «жизненно важным» интересам западных стран, чтобы это потребовало вооруженного вмешательства. Интервенция в зоне хаоса сопряжена с затратами и риском. Если военная кампания затянулась, она вызывает недовольство общественности. Если кампания оказалась неудачной, она вредит затеявшему ее правительству. Поэтому изначально отклик Запада на события на Балканах, в Сомали и Афганистане состоял в небрежении, потугах на миротворческую деятельность и попытках гуманитарного облегчения симптомов потенциально «инфекционной болезни».

С тех пор западные правительства извлекли три урока из наблюдений за *досовременным* государством и царящим в нем хаосом. Не исключено, что таких горь-

ких уроков будет больше: мы все еще мало знаем о феномене «досовременности» и о его роли в системе международных отношений. Во-первых, Запад узнал, что хаос заразен. Сползание в анархию государства Сьерра-Леоне способствовало дестабилизации Либерии. Растущее беззаконие в Либерии, в свою очередь, подвергло опасности ее соседей, включая саму Сьерра-Леоне, которая, казалось бы, оправлялась от беспорядков. В Центральной Африке хаос, захвативший Демократическую республику Конго (бывшее бельгийское Конго), связан с трагическими событиями в Руанде и нестабильностью в Бурунди. Кризис в Афганистане осложнил положение в Пакистане и среднеазиатских республиках — Таджикистане и Узбекистане. Когда перестает функционировать государство, распадаются и его границы.

Второй урок состоит в том, что в условиях развала государственной машины власть может переходить в руки преступников. Это отчасти логично. При нормальном развитии событий государство обладает монополией на силу и законотворчество. После утери государством монополии на силу законы уступают место «приватизированному» насилию и погоне за личным обогащением. Досовременные государства — это чаще всего поле конфликта, вначале гражданских войн, затем, по меткому определению Гоббса, «войны всех против всех» за доступ к ресурсам. Заветной целью могут быть минералы (рутений в Сьерра-Леоне или золото в Руанде); драгоценные камни, например в Центральной Африке или в Афганистане; наркотики или «человеческий товар» — беженцы или секс-рабы. В этом смысле особенно удобны драгоценные камни («кровавые бриллианты», как их часто называют), так как их легко перевозить, прятать и сбывать, хотя в последние годы международное сообщество предпринимает попытки

положить конец незаконной торговле посредством учреждения системы сертификатов о происхождении товара. Если в «зоне досовременности» государство развалилось, узурпирование государственных функций по-прежнему прибыльно, так как регалии позволяют захватившим власть группам получать гуманитарную помощь, брать взятки и даже пользоваться известным авторитетом. Даже в условиях хаоса псевдогосударственный статус — это наивысшая награда.

Усиление в зонах хаоса организованной преступности небезразлично развитому миру современных и постсовременных государств, потому что преступность склонна распространяться за рубеж. Досовременные государства слишком бедны, чтобы предоставить возможность для обогащения уголовным группировкам, захватившим власть или стремящимся установить контроль над отдельными частями страны. Алмазы, наркотики и несчастных секс-рабынь приходится переправлять за границу. Преступникам необходимо покупать оружие. Преступные группы орудуют в досовременном мире, но их филиалы действуют за границей. На определенном этапе эти группы могут стать настолько могущественными, что это начнет угрожать безопасности западного мира и населению самих досовременных стран. Не в каждом случае и не всегда — это зависит от удаленности и величины «зоны хаоса», но не следует исключать необходимость устранения проблемы в зародыше.

Это подводит нас к третьему уроку, который был преподан миру 11 сентября 2001 года. Иногда из зоны хаоса происходит непосредственная угроза безопасности иностранных государств. Справедливо утверждение, что накануне 11 сентября в Афганистане сложились уникальные условия. Государственный аппарат (или то, что от него оставалось) находился в руках экс-

тримистской исламской группировки, препоручавшей государственные функции различным лицам: финансы — наркобаронам, здравоохранение и социальное обеспечение — ООН и различным НПО, оборону — Осаме бен Ладену. В обмен на убежище и плацдарм для подготовки террористов бен Ладен поставлял талибам людей и оружие для гражданской войны с Ахмад Шахом Масудом. (Возможно, бен Ладен причастен и к организации убийства Масуда. Слишком невероятным кажется совпадение, что покушение произошло всего за несколько дней до терактов в Нью-Йорке.) Исламские боевики и террористы происходили из разных мест. Кто-то из «арабского легиона» воевал на Балканах, кто-то — в Чечне. Кто-то был уроженцем Пакистана. Или даже западных стран. Все они — боевики и террористы — были мусульманами, и всех их в той или иной мере затронул кризис, сотрясавший исламский мир Ближнего Востока и Северной Африки на протяжении нескольких десятилетий. Маловероятно, что подобные обстоятельства возникнут где-либо снова, что Запад позволит им возникнуть снова. (Само по себе удивительно, что, зная о существовании лагерей подготовки террористов, западные правительства позволили им существовать и продолжать свою деятельность.) Урок состоит в том, что в критически опасных регионах мира хаос не должен оставаться без внимания. Рим пал под ударами варваров.

Сложность, однако, состоит в определении вектора интервенции. Самый логичный путь покончить с хаосом — это колонизация. Если национальное государство потерпело неудачу, почему бы не вернуться к империи? Исторически национальное государство стало локомотивом прогресса, но его вряд ли назовешь совершенным успехом. В своей европейской колыбели национальные государства породили систему межгосу-

дарственных отношений и доктрину равновесия сил, в рамках которой эти же государства, презрев сдержанность и всякое благоразумие, разрушили созданный порядок. Парадоксально, что как раз в то время, когда европейские страны, после двух чудовищных войн, постепенно отходили от понятия об исключительности национального государства и незыблемости его границ, они оставили систему национальных государств в наследство своим бывшим колониям. Сама деколонизация стала, таким образом, последним имперским деянием, коль скоро африканцы и азиаты восприняли сугубо европейскую систему государственного устройства, чуждую их собственной истории. Увы, национальное государство не оправдало себя и за пределами Европы. Япония — первый адепт этой системы на Дальнем Востоке — проявила такой динамизм, что привела на грань гибели весь азиатско-тихоокеанский регион, а затем и себя саму. С тех пор Япония, а также ряд других стран региона предпочитают жить под сенью американского могущества. В Африке и на Ближнем Востоке проект национального государства оказался провальным как для отдельных стран и их граждан, так и для региона в целом.

Однако к империализму в его традиционном понимании нет возврата. Империя невозможна в постимперскую эпоху. Сегодня ни одна западная держава не обладает достаточной верой в собственную цивилизаторскую миссию, чтобы поддерживать порядок и власть на заграничных территориях силой. Да это и невозможно, так как западная идеология демократична, а демократия недостижима через принуждение (хотя армия способна создать условия для демократии, устранив тирана). Традиционный империализм неприемлем и для народов несостоявшихся государств — разве что на стадии их освобождения от хаоса или тирании.

Имперский опыт все еще свеж в памяти бывших колониальных народов, и эти воспоминания в целом не назвать приятными.

В известном смысле национальное государство и империя противоречат друг другу. Империям свойственно многообразие, национальным государствам — однородность. Национальные государства ограничены этнокультурной идентичностью и географией языка. Классические империи — например, Римская или Оттоманская — могли расширяться до любых пределов, ведь все люди, населявшие новые территории, могли стать гражданами империи, по меньшей мере в теории. Напротив, империи, создававшиеся национальными государствами, основывались на культурной или даже этнической (или расовой) идентичности, и поэтому не предлагали путей скорой ассимиляции иностранцев. В силу этого у национальных империй были две возможности. Первая — низвести завоеванные народы до подчиненного статуса, что произошло в колониальных европейских державах XIX века. Вторая — уничтожить покоренные народы или превратить их в рабов. Именно таким было логическое следствие крайнего национализма в XX веке. Либеральным может быть национальное государство, но «либеральный империализм» содержит смысловое противоречие. Империи XIX века основывались на общепринятой расистской доктрине; создавалось впечатление, что и колонизаторы, и колонизируемые принимали идею превосходства белой расы. Сегодня это основание утратило всякое значение. Чтобы стать приемлемой, «постсовременная империя» должна быть добровольной. Чтобы стать долговечной, такая империя может основываться только на сотрудничестве.

В некоторых чертах «империя сотрудничества» складывается в рамках программ помощи Международного

валютного фонда и Всемирного банка. В обмен на финансовую помощь, которая дает возможность государству-получателю вернуться в поле мировой экономики, правительство обязуется следовать советам и рекомендациям международных институтов. Иногда в рамках указанных программ в министерствах страны-получателя сидят иностранные чиновники и дают рекомендации (эти рекомендации, в сущности, не слишком отличаются от приказов). В 1875 году западный мир примерно так же пытался найти выход из египетского финансового кризиса: британский комитет, состоявший из держателей облигаций, надзирал за доходами египетского правительства, тогда как французский комитет надзирал за его расходами. Впрочем, в Египте тех лет реализация подобия программы МВФ закончилась ниспровержением правительства, причем новые власти пригрозили, что не станут действовать по англо-французской указке. Вместо того чтобы начать переговоры (как поступил бы сегодня МВФ), Британия послала в Египет генерала Уолсли с армией в 31 000 человек, дабы тот восстановил в стране порядок и законность.

С финансовым кризисом, быть может, удастся справиться посредством ограниченного (и добровольного) империализма в финансовом секторе. Когда кризис более обширен и его масштабы тревожат мировое сообщество, необходимы более универсальные средства. Этот «универсальный империализм», также добровольный, принимает форму опеки, обычно осуществляемой международным сообществом через ООН, как в Боснии, Косово и Афганистане. Некоторое время режим опеки действовал в Восточном Тиморе, еще более короткое время — в Камбодже. Опека и программы международной помощи предоставляют несостоявшимся государствам передышку и возможность реформировать систему. Однако эти мероприятия далеко

не так эффективны, как традиционный империализм. Ввиду их добровольности все условия программы подлежат переговорам и компромиссу. Международные институты пока еще не обладают ясностью, решительностью и механизмами отчетности национальных властей. Наконец, в силу временности режима опеки, не исключено, что он прекратит действовать, не достигнув цели. Тем не менее в постсовременную эпоху законны именно международные и добровольные средства воздействия.

Наиболее развитой формой постсовременной экспансии нужно считать Европейский союз. В последние годы целый ряд центральноевропейских государств изменили свои конституции, переписали законы, реформировали систему рыночного регулирования, учредили органы противодействия коррупции и приняли огромное количество законов ЕС — все в целях вхождения в союз. Поразительны и реформы в Турции, где была отменена смертная казнь и определены права меньшинств. В другую эпоху такие изменения могли бы произойти только при аннексии страны колониальной державой. Однако сегодня указанные реформы проводятся добровольно, с целью присоединения к «постсовременной империи», получения места за столом равноправных держав и права голоса в общеевропейских органах власти. Такая форма империи, возможно, будет обладать устойчивостью, так как структуры сотрудничества придают ей легитимность. Называть это политическое образование следует, конечно, не империей, а содружеством. Перспектива вхождения в ЕС играет ключевую роль в стабилизации Балкан и стимулировании реформ на периферии Европейского союза. Невозможность дробления стран на еще более мелкие этнические единицы (в этом одна из причин неудач национального государства в эпоху самоопределения

народов) означает, что в регионах с высоким этническим разнообразием модель широкого (в классическом понимании — имперского) управления может оказаться более успешной, чем национальное государство.

Вряд ли какая-либо из европейских стран, останься она за пределами союза, превратилась бы в «несостоявшееся государство», но, пожалуй, всем новым государствам-членам пошла на пользу конституционные модели и нормативные системы, заимствованные у ЕС. Кроме того, существуют определенные преимущества членства в союзе, способном защищать интересы государств-членов в отношениях с державами величиною с континент, например с США или, в будущем, с Китаем. Для некоторых стран ЕС предлагает ключ к проблемам, которые не удавалось решить в рамках национального государства. Так, Кипр существовал относительно безбедно в составе Венецианской, Османской и Британской империй. Проект национального государства на Кипре не удался. Не исключено, что однажды остров вернется к нормальной жизни в рамках постсовременной европейской империи.

Вмешательство в гуманитарных целях опасно для государств, предпринимающих интервенцию. Сложно определять цели, сложно решать, где и когда остановиться. Существует большой риск затянуть кампанию. Державы, начавшие операцию в «регионе хаоса», рискуют увязнуть там уже в силу своего присутствия. Успеха, скорее, достигнет интервенция, диктуемая интересами или стремлением расширить сферу влияния. Традиционная мудрость и все реалистичные доктрины международной политики выступают против военного вмешательства в досовременном мире из альтруистичных побуждений.

И все же, несмотря на интеллектуальную внятность и рациональность, эти «реалистичные» доктрины нереа-

листичны. Несмотря на уроки, извлеченные из кризисов в Сомали и в Боснии, мы не застрахованы от новых бедствий. В постсовременной среде, сформировавшейся после окончания холодной войны, внешняя политика диктуется внутривнутриполитическими мотивами, на которые оказывают влияние СМИ и моральные факторы. Мы ушли от мира сугубо национальных интересов. В формировании политики неизбежно играют роль права человека и гуманитарные проблемы.

Сегодня новый мировой порядок — это еще не реальность, но уже отчетливая тенденция, особенно в жизни европейцев. Стремление защитить личность, а не только «безопасность государства» составляет часть постсовременного этоса. В мире, где много несостоявшихся или недееспособных государств, существует широкое поле для гуманитарной интервенции. Однако, планируя вмешательство в «зонах досовременности», правительства колеблются между государственными интересами (которые чаще всего диктуют политику невмешательства) и нравственным побуждением общественности «сделать хоть что-нибудь». В той или иной мере все эти операции направлены на защиту гражданских лиц — от военной машины, правительства или хаоса. Результаты гуманитарной интервенции далеко не всегда впечатляют, и сами принимаемые меры зачастую половинчатые. Решения развитых стран об интервенции в досовременном мире лежат где-то между их интересами (то есть нежеланием вмешиваться) и моральным императивом (то есть стремлением идти вперед) — между Гоббсом и Кантом.

Гуманитарная интервенция не всегда решает проблему, но она может очистить совесть. И спасти множество жизней. Так что не следует считать ее бесполезной. Следовательно, нужно примириться с тем, что нам придется вмешиваться в ситуации, которых стоило

бы избегать, если бы мы руководствовались только интересами и расчетом. Здесь следует придерживаться нескольких правил. Во-первых, соразмерять цели со средствами. Война идеологий требует полной победы. Война интересов требует победы. В контексте военной интервенции в досовременном мире о победе речь не идет.

Победа в досовременном мире означает возврат к господству, а к этому не готова ни одна из сторон. Постсовременная держава, решившаяся на интервенцию в целях спасения гражданского населения, обычно не стремится к господству. Поэтому цели гуманитарной интервенции должны быть очерчены еще более строго, чем в войнах интересов. Их следует выражать в относительных, а не в абсолютных категориях: больше спасенных, меньше жертв, ниже уровень насилия; наименьшие потери для вмешивающейся стороны. В то же время западные правительства должны быть готовы к неудаче, даже к провалу гуманитарной операции, и тогда они должны уйти, причем с минимальными потерями. Операция в Сомали окончилась неудачей для всех сторон. Тем не менее попытка вмешаться была оправданной (хотя операция могла быть лучше спланирована). Но оправданным был и уход из страны после неудачи. Попытка гуманитарной интервенции в Сомали дала правительству этой страны передышку, возможность преодолеть кризис. То, что сомалийцы не воспользовались предоставленной возможностью, — не вина интервенционных сил.

Интервенция в досовременном мире по-прежнему основывается на доктрине Клаузевица, то есть война воспринимается как продолжение политики другими средствами. Военное вмешательство всегда должно сопровождаться политическими усилиями. Если попытки политического регулирования окажутся

неудачными или если цена военной кампании возрастет до недопустимых пределов, единственная возможность для постсовременного государства — это уйти.

Заключение: безопасность и постсовременный мир

Общеизвестно, что сегодня в мире нет «нового мирового порядка». Гораздо менее заметно то, что мир стал свидетелем рождения нового европейского порядка — нового, потому что он не имеет аналогов в истории и основан на новых концепциях. В действительности новый европейский порядок *предшествовал* возникновению новых концепций. Выдающийся дипломат и политолог, который отказывается это принять (хотя он лучше большинства из нас понимает многие другие вещи и пишет о них с замечательной, эlegantной простотой), — это Генри Киссинджер. Он утверждает: «В мире более или менее сопоставимых по мощи держав есть лишь два пути к стабильности — гегемония и равновесие» [12]. Следует признать, что предлагаемая Киссинджером альтернатива была возможна вчера. Но в современном мире она утратила актуальность. Равновесие неустойчиво и чревато опасностями. Гегемония порождает ненависть. С гегемонией сложно смириться в либеральном мире, где ценятся права человека и право на самоопределение.

Но есть и третий путь — постсовременная безопасность. В сущности, можно говорить о трех парах возможностей. Первая — выбор между хаосом и империей, то есть анархией и централизованной монополией на власть. Вторая — выбор между империей и национализмом, то есть централизованной властью и равновесием сил. Наконец, сегодня речь идет о выборе между нацио-

нализмом и интеграцией, то есть равновесием и открытостью. Хаос усмирен империей; империи сломлены национализмом; национализм, будем надеяться, готовится уступить место интернационализму. Конечная цель — это свобода личности. Свобода, поначалу охраняемая государством, позже — охраняемая от притязаний государства.

Мир, в котором мы живем, в той или иной степени зависит от природы образующих его государств. В понятиях досовременного мира успех равнозначен империи, неудача — хаосу. В современном мире успех сопряжен с контролем над системой равновесия сил, неудача — с войнами или откатом к эпохе империй. Для постсовременного государства успех тождествен открытости и международному сотрудничеству. (О неудачах речь пойдет ниже.) Открытая государственная система — это конечная цель открытого общества. Такая классификация не претендует на полноту: в будущем, как, впрочем, и в прошлом, теснятся неожиданности. В наших построениях нет и неумолимой гегелевской прогрессии. Да, описанная концепция тяготеет к прогрессу, но в ней нет предопределенности. В частности, вовсе не неизбежным представляется выживание постсовременного государства во враждебной внешней среде.

Постсовременному европейскому порядку грозят те же опасности, что и Соединенным Штатам. Во-первых, это угроза со стороны «досовременной стихии». Мы, быть может, безразличны к хаосу, но силы хаоса небезразличны к нам. Хаосу, или по меньшей мере процветающей в условиях хаоса преступности, цивилизованный мир нужен в качестве добычи. Открытое общество более уязвимо для нападения. В своей худшей разновидности — в облике терроризма — хаос может стать серьезной угрозой для всего мирового порядка. Терроризм —

это, так сказать, приватизация войны, оскал досовременности. Если в руки террористов попадет биологическое или ядерное оружие, последствия окажутся чудовищными для всей цивилизации. Так *негосударство* нападает на государство. Чуть менее серьезна опасность соскальзывания в досовременное состояние по глупости или в силу инертности. Наконец, досовременные методы ведения дел разлагают нравственность и угрожают всеобщей безопасности.

Во-вторых, опасность исходит от мира современных государств. Ни одна страна в мире не собирается нападать на Европу — сегодня или в обозримом будущем. В более отдаленной перспективе угроза региональной стабильности или европейским интересам может исходить от вооруженных или преисполненных честолюбия Китая или Индии, однако прямое нападение на европейский континент все же представляется маловероятным. Реальная опасность в контексте современного мира состоит преимущественно в оружии массового поражения — и эта общая угроза тоже роднит Европу с США.

О двух подходах к упомянутым проблемам говорилось выше. Подход США основан на гегемонии — контроле (если необходимо, военными средствами) над внешней политикой всех потенциально недружественных государств. Слабость такого подхода в том, что ноша может оказаться непосильной даже для США. Очаги влияния в мире распространены слишком широко, чтобы их удавалось эффективно контролировать. Цена множественных интервенций окажется непомерно высокой. Кроме того, интервенция порождает вражду и страх, когда лекарство в конечном счете становится ядом.

Постсовременный европейский ответ на существующие угрозы состоит в дальнейшем расширении «империи сотрудничества». «У меня нет другого способа защи-

ты моих границ, кроме их расширения», — сказала Екатерина Великая. Европейский союз, иногда кажется, следует схожей логике. Приведенная фраза русской императрицы как нельзя более точно формулирует политику в сфере безопасности, наиболее естественную для сообщества постсовременных государств. Чем шире область распространения постсовременной системы, тем она менее уязвима для атак извне и тем больше у нее ресурсов для обороны, причем без излишней милитаризации. (У Римской империи на поздних стадиях существования были те же преимущества, но она растратила их, полностью презрев оборону своих рубежей.) Хотя Европейский союз вырос под сенью американского военного могущества, военное присутствие США не обязательно для долгосрочной стабильности ЕС — при условии, что объединенная Европа наберет критическую массу (это уже произошло) и разовьет динамичную оборонную культуру (это должно произойти). Но даже и тогда политика расширения Европы будет испытывать естественные ограничения. Во-первых, она основывается на распространении европейской политической культуры. Для многих стран, сопредельных с Европейским союзом, принятие политической и правовой системы ЕС тождественно смене режима. Даже если предположить, что смена режима возможна, она займет долгое время. Во-вторых, существуют естественные географические ограничения. Территория европейского содружества народов более или менее непрерывна, а вот угрозы в условиях глобализации могут исходить отовсюду.

Тем не менее, несмотря на существующие между ними различия, вышеназванные подходы совместимы. В частности, сочетание военной силы с политическими методами и «имперской ипостасью» Европейского союза может способствовать стабилизации обстановки

и разрешению кризиса в ближневосточном регионе. Но для этого, если Европа действительно собирается проводить активную внешнюю политику, ей следует обращать более пристальное внимание и на развитие своей военной машины. Будущее определяют не только великие замыслы и соглашения, но и решения, которые на местах, в Афганистане или в Ираке, принимают военачальники. Империя сотрудничества — это ослепительная мечта, но, до того как она претворится в жизнь (а этого может и не произойти), содружество постсовременных государств должно уметь себя защитить. Страны, основанные на «государственных интересах» и политике силы — не самое приятное соседство для демократически мыслящих людей в постсовременном мире. Если мир, согласно предположению Киссинджера, будет развиваться в русле межконтинентального соперничества, будет ли к этому готова Европа?

Третий, происходящий изнутри фактор риска характерен именно для системы постсовременного европейского мира. В постсовременном мире, где мысли о безопасности не слишком занимают людей, снижается роль государства. Ослабеть или распасться может и государство, заключенное в рамки НАТО или ЕС, если регрессивные процессы зайдут слишком далеко. Лоскутные государства средневекового образца невозможно эффективно организовать и охранять. Исторически, сильное государство было единственным стражем безопасности. Следующие несколько десятилетий покажут, сумеет ли союз европейских государств противостоять внешним угрозам так же успешно, как он справился с внутренними конфликтами.

Результатом развития постсовременной экономики может стать ситуация, при которой каждый живет только для себя, перестав заботиться об обществе, — след-

ствием этой тенденции является, в частности, снижение рождаемости в западных странах. Существует также риск того, что деконструкция государства перерастет в деконструкцию общества. В сфере политики рост прозрачности и рассредоточение власти и ответственности может привести к возникновению государства и международного порядка, в котором нереальны целенаправленные политические действия и где размыты принципы ответственности. В этом случае все мы увязнем в системе, как в болоте.

Не исключено, что в Западной Европе подошла к концу эпоха сильного государства (1648–1989), и что мы движемся по направлению к системе, где пересекаются сферы ответственности правительств, международных институтов и частного сектора, причем ни один из участников не имеет над системой полного контроля. Может ли такая система функционировать? На это следует надеяться и к этому следует стремиться.

Часть вторая
**УСЛОВИЯ МИРА:
ДИПЛОМАТИЯ XXI ВЕКА**

Введение

Надежны лишь одни слова...

У.Б. Йейтс. Песня счастливого пастуха.
(Перевод Г. Кружкова)

Мы живем в опасном мире, и ему суждено стать еще более опасным. Двойная угроза терроризма и оружия массового поражения поместила нас в совершенно новую среду. Сегодня полномасштабный вооруженный конфликт принесет человечеству гораздо больше потерь, чем когда-либо в истории. Поэтому важно, чтобы мы приступили к поиску политических решений собственных проблем и проблем наших соседей. В прошлом достаточно было, чтобы каждая страна отвечала за себя. Сегодня этого недостаточно. В эпоху глобализации ни одна страна не останется островом. Всякий кризис, в Кашмире, на Ближнем Востоке или на Корейском полуострове, влияет на безопасность каждого континента и поэтому должен заботить всех нас.

Старые решения международных проблем — равновесие или гегемония — более не представляются привлекательными. Если равновесие сил подразумевает паритет среди растущего числа государств с атомной бомбой или иным оружием массового поражения, то это скорее проблема, а не решение. В прошлом баланс сил между государствами опирался на войны, которые были призваны вернуть систему в состояние равновесия или усмирить агрессора. В ядерный век это неприемлемо.

Гегемония вряд ли выглядит более благоприятной альтернативой. Скажем, один из способов предупредить распространение оружия массового поражения — уста-

новить в мире просвещенное господство Соединенных Штатов. Это, однако, скорее приведет к появлению новых проблем, чем к решению старых. Такая задача непосильна для одной страны. Каким бы просвещенным ни было господство, оно вызовет ненависть и страх. И, как следствие, приведет к росту терроризма или даже к распространению оружия массового поражения. Даже «расширенная» система господства, в которую вошли бы Европа и Япония, не будет выглядеть более привлекательной для тех, на кого это господство распространяется.

Если безопасность недостижима ни благодаря равновесию сил, ни благодаря гегемонии, необходимо найти другое решение. В части I настоящей работы описывалась альтернатива, предложенная послевоенной Европой, — сообщество постнациональных, постимперских государств, сосуществующих в исторически беспрецедентных условиях стабильности и безопасности. Нечто подобное, если только это достижимо, потребует на международном уровне — как первый шаг к построению подлинно всемирного общества. В предлагаемом эссе рассматриваются сложности, с которыми сопряжен этот процесс.

Военные и дипломаты, в сущности, преследуют одну и ту же цель — изменить образ мыслей других людей. Те и другие сталкиваются со схожими проблемами: они не знают, что происходит в головах других людей и как эти другие отреагируют на попытку изменить ход их мыслей.

Ошибки во внешней политике могут оказаться такими же катастрофичными, как ошибки на войне. Иногда между ними сложно провести различие. Потеря Британией американских колоний в XVIII веке была в первую очередь политическим провалом, который в итоге проявился в военных неудачах. Следует ли считать войну во Вьетнаме неудачей военных или дипломатов?

Возможно, и тех, и других, но политическая ошибка предшествовала военной. Напротив, поведение президента Кеннеди во время Карибского кризиса обернулось не только дипломатическим, но и военным триумфом, так как фактор силы был частью его стратегии. Массовые убийства боснийцев сербской милицией в Сребренице были равнозначны дипломатическому и военному провалу; а дейтонские переговоры, положившие конец войне в Боснии, были успехом и дипломатии, и вооруженных сил. В тех случаях, когда дипломатия не сосредоточена на предотвращении войны — она сосредоточена на ведении политически целесообразной войны в правильный момент времени и с правильными союзниками.

Но если кадровые военные, как правило, стремятся извлечь уроки из прошлого, в мире дипломатии это далеко не так. Военную историю изучают все думающие офицеры, историю дипломатии, кажется, пишут ученые для ученых.

В настоящем эссе предпринята попытка сформулировать некоторые правила для дипломатов. Это не строгие правила и не принципы, но скорее максимы, побуждающие к размышлению. Мир изменчив. Контекст, настроение и личность играют в международной политике большую роль, чем отводится им в учебниках. Дипломатия — это искусство, а не наука. Великие государственные деятели способны формулировать правила по ходу дела, и иногда это удается им блестяще. Но данное обстоятельство, разумеется, не должно препятствовать извлечению уроков из прошлого опыта.

Начальной точкой можно было бы избрать, скажем, «постсовременную» перспективу. Целью внешней политики следует считать мир и процветание, а не власть и престиж. Власть необходима для защиты мира, но она — средство, а не цель. Таким образом, должны существо-

вать некие принципы (или максимы) для постимперской эпохи и постимперских государств. В досовременную эпоху [13] война была образом жизни; в современную эпоху она была инструментом политики; но в постсовременном мире войны нужно избежать любой ценой. Применение силы свидетельствует о политической немощи, сила перестает быть инструментом политики. От Гоббса (и его «войны всех против всех»), Клаузевица, для которого война была продолжением политики другими средствами, мы приходим к таоистскому военному философу Сун Цу, утверждавшему, что лучшая война — это та, которую не пришлось начинать.

Самюэль Хантингтон писал, что войны будущего вполне могут зависеть от того, кто вы есть, а не от того, как вы поступаете или на чьей вы стороне. Такова в известном смысле и тема настоящей работы. Мир будущего тоже зависит от того, кто вы есть. Мир все еще разделен на *других* и на *нас*, но (здесь, наверное, я расхожусь с Хантингтоном) иногда у *нас* бывает возможность решить, как мы будем определять себя и других.

Эта часть комментирует пять принципов, и ее цель состоит в формировании неких общих тезисов, которые вкратце изложены ниже.

Первый принцип заключается в необходимости лучше понимать иностранцев. Эта очевидная, но часто игнорируемая мысль актуальна в современном мире как никогда. До окончания холодной войны основные заботы западных правительств были связаны со странами и людьми, принадлежащими к одной с ними культурной традиции. На Западе христиане воевали с христианами. Даже коммунизм был побочным сыном века Просвещения и христианской культуры. Проблемы новой эпохи происходят из культур, которые на Западе понимают плохо. Между тем это непонимание чревато тяжелыми последствиями.

Второй принцип соотносится с тем обстоятельством, что даже в эпоху глобализации жизнь людей и политика их стран чаще всего замыкаются на местных вопросах. Это можно сказать и о внешней политике. Лозунг «мысли глобально, действуй — на местах», быть может, подходит для бизнеса, но для дипломатов он не годится, так как иностранцы, на которых направлены их действия, по определению — чужаки, и они едва ли способны участвовать в решении местных проблем. Чтобы внешняя политика могла влиять на жизнь людей, нужно, чтобы она стала неотъемлемой частью внутренней политики.

Из сказанного следует **третий принцип**, суть которого в сложности влияния на правительства иностранных государств. Их можно подкупить, но они откажутся повиноваться, если иссякнет денежный поток; им можно угрожать, даже нанести им военное поражение и оккупировать территорию, но ничто не помешает им вернуться к прежней политике, когда армия оккупантов покинет страну; или их можно попытаться переубедить. В конечном итоге здесь значима, наверное, готовность пойти на долговременные договоренности. Возможно, наиболее действенный способ применения силы — следовать политике сдерживания, обороняя свою страну и при этом пытаясь изменить других.

Сложность такого подхода состоит в том, что основы политики страны глубже, чем ее национальные интересы, — это **четвертый принцип**. Переговоры, направленные на отстаивание интересов, полезны, но еще важнее то, как эти интересы сформулированы, что, видимо, связано с идентичностью страны и ее народа. Следовательно, достижение устойчивых перемен иной раз важнее переговоров об интересах.

Таким образом, поиск долгосрочных решений может потребовать мышления в категориях переформулирова-

ния нашей идентичности — это **пятый принцип**. Лишь расширение идентичности в конечном итоге могло бы привести к созданию международного сообщества, не знающего войн.

Восприятие мира как арены постоянной борьбы за власть и за национальные интересы может привести к обманчивому впечатлению, что положительных изменений в международном устройстве можно достичь только посредством укрепления власти и применения силы. Иногда это действительно так: сила бывает жизненно необходима для установления порядка и защиты свободы. Но чаще всего сила — не лучший способ изменить мышление людей. Иногда, чтобы повлиять на других, мы должны изменить собственное мышление. В международных делах долгосрочные решения подразумевают выработку общих принципов законности. Может быть, надо говорить о новом толковании самого понятия «иностранный».

В конечном итоге существуют лишь два источника власти — сила и законность. Люди подчиняются правилам или из страха перед насилием, или из уважения к закону. Цивилизация и порядок происходят из умения поставить силу на службу законной власти. Инструменты силы и представления о законности меняются со временем и техническим прогрессом. Но и сила, и законность остаются обязательными элементами порядка. Сила без законности порождает хаос; законная власть, не обладающая силой, будет свергнута.

Принцип первый:

Иностранцы отличаются от нас

Внешняя политика не представляла бы собой никаких сложностей, если бы не различия в менталитете.

Посольство лорда Макартни к китайскому императору в 1793 году (экспедиция из нескольких сотен человек,

проведшая в Китае много месяцев) преследовало цель установить отношения между Великобританией и Китайской империей и, в частности, положить начало торговле между двумя странами. Император и двор полностью проигнорировали торговые предложения Макартни. Китайцы истолковали визит иноземца как просьбу правителя далекой страны вступить под покровительство китайского императора. Китайские летописи сообщают, что Макартни якобы сказал следующее: «С величайшим смирением наш король послал нас с дарами к Великому императору». Китайцы великодушно простили его за дерзкое предложение торговать с империей: «Не будучи знакомым с обычаями Империи, вы обнаружили неприличные просьбы... сообщите своему повелителю, что Великий император согласен не возлагать на него ответственность за совершенные ошибки в отношении обычаев Поднебесной, о которых тот ничего не знает». Возможно, китайцы и не могли истолковать визит англичанина иначе. Со своей стороны Макартни, отказавшийся демонстрировать раболепие перед китайским двором, докладывал в Лондон, что его приняли как посла суверенного государства и что император выслушал его, но не ответил на его просьбу. Макартни, наверное, тоже не мог дать другую оценку своей поездке. Как сообщает в «Столкновении двух цивилизаций» (1989) французский государственный деятель Ален Пейрефит, недоразумения продолжались (причем сознательное нежелание понять другую сторону непрерывно возрастало), пока наконец, в 1839 году, дипломатический диалог не был прерван и не заговорили пушки опиумных войн.

Вряд ли следует удивляться тому, что две такие разные и далекие цивилизации, как георгианская Великобритания и Китай династии Цинь не сумели понять друг друга. С тех пор вести переговоры с Китаем стало несколько легче, хотя китайские формы выражения

искренности и тщательно ранжированные извинения по-прежнему очень далеки от западной дипломатической традиции. Даже если то, как Китай преследует свои интересы, в целом схоже с политикой западных стран, язык, на котором Китай осуществляет свою внешнюю политику, все еще предоставляет широкое поле для толкований.

Самый простой путь *не* понять иностранца — это предположить, что он похож на вас. Именно эту ошибку допустили Макартни и китайские придворные. Хрущев спустя 170 лет совершил ту же ошибку, истолковав использование Кеннеди тайного дипломатического канала для связи с Москвой как признак слабости американского президента. В действительности тайный канал связи был особенностью неформального, свободного стиля команды Кеннеди во внешней политике (вести упомянутый канал связи было поручено Роберту Кеннеди). Хрущев же счел, что президент прибегнул к тайным переговорам только потому, что он хочет обойти враждебную государственную машину, — возможно, этот вывод оказался бы правомерным, если бы тайный канал связи избрал советский вождь.

Примеров, серьезных и банальных, можно привести множество. Курьезная ситуация сложилась при визите одного из руководителей Армии спасения в одну страну, где существовал тогда военный режим. Несмотря на всю дипломатическую переписку, до руководства страны не удалось донести мысль, что титул «генерал» не означает военного статуса представителя Армии спасения. Так, по прибытии его встретили с полными воинскими почестями, за которыми последовала, к удовольствию или неудовольствию «генерала», насыщенная программа знакомства с вооруженными силами страны. У каждого дипломата найдется с десяток таких историй.

Вот несколько примеров с куда более серьезными последствиями. Первый взят из хитросплетения собы-

тий, предшествовавших Первой мировой войне, когда кайзер Германии Вильгельм II, во многом определявший положение дел в европейской политике, исходил, по видимому, из трех ложных предпосылок. Получив весть об убийстве эрцгерцога Франца-Фердинанда в Сараево, он поклялся австрийскому императору в нерушимой верности (*Nibelungentreue*) и тем самым, как говорили в то время, дал ему карт-бланш, вероятно, предполагая, что австрийцы хотят всего лишь унижить Сербию, за освобождение которой ратовал убийца: «все образуется через неделю, так как Сербия смирится». Сам император, на которого полагался кайзер, возможно, и не хотел войны, но к войне стремились австрийские чиновники и военные, и император потерял контроль над ситуацией. Этого, однако, было недостаточно, чтобы война стала общеевропейской, пока на помощь Сербии не пришла Россия. Второе неверное допущение кайзера состояло в том, что его самодержавный кузен, русский царь Николай II разделяет его негодование в отношении убийства в Сараево («царь не поддержит царубийц») и согласится, что Сербию необходимо покарать. К сожалению, он не был осведомлен о том давлении, которое оказывало на царя общественное мнение — у австрийского посольства в Петербурге проходили массовые демонстрации в поддержку Сербии. Правительство не могло игнорировать всплеск народного возмущения в стране, уже пережившей одну революцию и, возможно, находившейся на пороге другой. Царь, подобно австрийскому императору, не владел ситуацией. Третья ложная предпосылка кайзера заключалась в том, что Британия («эта ненавистная, лживая, бессовестная нация лавочников») замышляла международный заговор с целью уничтожения Германии. Возможно, если бы Великобритания руководствовалась доктриной чистого интереса, такая политика выглядела бы логичной: упреждающая

война с потенциальным неприятелем — до того, как его могущество достигнет опасных размеров. Быть может, сам кайзер на месте британского правительства поступил бы именно так. Как оказалось, ситуацией не владел и сам кайзер: после начала мобилизации он обнаружил, что военный план, «не подлежащий изменению», как говорил ему начальник генштаба фон Мольтке, состоял в нападении на Францию, а это нарушало нейтралитет Бельгии и неизбежно вело к вступлению Британии в общеевропейскую войну.

Два первых ложных допущения не позволили кайзеру верно оценить риск конфронтации с Россией; третье побудило его пренебречь попытками министра иностранных дел Великобритании лорда Грея разрешить кризис. В случае с Россией и Австрией, по крайней мере, кайзер предполагал, что хорошо знает своих братьев-монархов (так до известной степени и было) и что они поведут себя так же, как он, на их месте. Но он ошибся в отношении обоих монархов, возможно, потому, что не понял внутренней обстановки в двух странах. Эти ошибки были отягощены непониманием того, как много поставлено на карту для Германии и для всей Европы.

Второй пример взят из современной истории Китая. Безрассудная уверенность правительства США, точнее, генерала Макартура, в том, что Китай не станет вмешиваться в войну на Корейском полуострове (1950–1953), поражает воображение. Американцы, похоже, исходили из мнения, что Советский Союз все более настороженно относится к развитию событий в Корее (это была правда) и что Китаем управляют из Москвы (что было неправдой). Возможно также, что Вашингтон находился во власти иллюзии о том, что давняя, по словам Трумэна, «дружба Америки с китайским народом» в какой-то мере взаимна. Правительство США получало отличные разведданные из Москвы, но почти ничего из Пекина. США

не имели с Китаем дипломатических отношений и, следовательно, дипломатического представительства.

Следовательно, со стороны Вашингтона было героическим безрассудством строить догадки относительно возможной реакции Китая. Великобритания, которая хотя бы имела в Пекине диппредставительство, составила гораздо более правдоподобный прогноз, и британское правительство выказывало растущее беспокойство по мере того, как американские войска приближались к реке Ялу (пограничной между Китаем и Кореей), хотя это и не оказало сколь-нибудь серьезного влияния на политику США. Однако опасения Лондона происходили главным образом из мнения, что китайцы боятся потерять источник электроэнергии в долине реки Ялунцзян (что отражает порой присущее британской внешней политике «счетоводческое» мышление — еще один пример того, когда мы думаем, будто образ мыслей иностранцев схож с нашим).

В действительности озабоченность китайцев была гораздо серьезнее и, пожалуй, не слишком отличалась, *mutatis mutandis**, от мотивов США. Соединенные Штаты позволили себе считать, что Южная Корея находится в зоне интересов их национальной безопасности и, несмотря на очевидность обратного, ввели в Корею войска для защиты прозападного правительства. Так почему бы и Китаю, который уже не раз и явно выступал по этому поводу с предостережениями, не воспринимать зоной своих интересов Северную Корею и не защитить ее силой? Сегодня кажется удивительным, что попытки понять позицию Китая были столь ничтожны. В рассматриваемых обстоятельствах понять логику китайского правительства было не так уж сложно. В Соединенных Штатах было, конечно, несколько вдумчивых аналити-

* С необходимыми изменениями (*лат.*)

ков, способных дать в отношении Китая дельный совет, но комитет конгресса по антиамериканской деятельности отстранил их от процесса принятия политических решений.

Пример с Кореей показывает, что можно *не понимать* иностранцев, попросту не принимая их в расчет. На примере войны во Вьетнаме (1965–1973) видно, как Соединенные Штаты умудрились одновременно пренебречь интересами северных и не понять психологию южных вьетнамцев. В книге о вьетнамской войне, «Взгляд в прошлое» (1995), бывший министр обороны США Роберт Макнамара называет одиннадцать причин катастрофы во Вьетнаме. Перечислим первые четыре:

1. Мы неверно истолковали геополитические намерения неприятеля и преувеличили опасность, грозившую [Соединенным Штатам] в результате его действий.

2. Мы рассматривали народ и руководство Южного Вьетнама исходя из собственного опыта. Мы видели в них стремление и решимость сражаться за свободу и демократию. Мы совершенно неверно оценили расклад политических сил внутри страны.

3. Мы недооценили способность националистической идеологии побуждать людей сражаться и погибать за свои убеждения и ценности.

4. Наши ошибки в оценке друзей и врагов отражали наше глубочайшее невежество в области истории, культуры и политики народов в данном регионе, а также непонимание личностных качеств и привычек их правителей [14].

Возможность извлечь схожие уроки предоставлялась Макнамаре и раньше — на Кубе, когда фиаско в заливе Свиней показало, что кубинцы вовсе не алчут свободы и демократии, как Соединенные Штаты. Принимая во внимание количество официальных лиц США, так или иначе задействованных в войне во Вьетнаме, разрабаты-

вавших стратегические планы, пытавшихся преодолеть политический раскол внутри американского общества, остается только удивляться, насколько незначительным среди них было число людей, пытавшихся действительно понять вьетнамцев, а не просто принудить их к выполнению воли США. И тем более разительным представляется отличие этой политики от подхода США к Японии после Второй мировой войны, когда Пентагон заказал одному из ведущих американских антропологов исследование японского общества [15]. Этот последний случай — пример мудрости военного командования. Однако в Корее, во Вьетнаме и на Кубе — во время войн, начавшихся в силу непонимания мотивов другой стороны, — основные внешнеполитические решения, по странному совпадению, также принимали военные. Возможно, что игнорирование ими психологии и образа мыслей иностранцев проистекало из уверенности, что сила — единственное средство для достижения цели.

Таков урок, который нам предстоит усвоить снова: иностранцы — другие. Их по-другому воспитали; на образ их мыслей повлиял другой язык и другие книги; их привычки сформировались под воздействием других школ, других социальных установлений, национальных героев, церквей, мечетей и храмов. Иногда они смотрят те же телекомедии, что и мы, но их телевизионные новости исходят из других студий и подаются под другим углом зрения. Их представления о справедливости и законности могут существенно отличаться от наших.

Разумеется, всегда сложно понять другого. Мы все совершаем ошибки и склонны заблуждаться. Чемберлена можно простить за то, что он ошибся в Гитлере («Человек, на слово которого можно положиться»). В конце концов, в Гитлере ошиблись и многие немцы. Но ведь и Гитлер, и Риббентроп (а ведь последний жил в Англии) тоже заблуждались в отношении Чемберлена.

«Was nun?» («Что теперь?») — спросил Гитлер, когда в 1939 году Чемберлен, против всех ожиданий, сдержал слово и объявил Германии войну. И Британия, и Германия совершили одинаковые ошибки, предположив, что противоположная сторона играет по ее правилам. Чемберлен считал, что Гитлер — джентльмен и умеет держать слово; Гитлер никогда не верил, что Чемберлен сдержит свое обещание. Спустя полвека мы прошли через такой же период безрезультатных увещаний и разочарования в Слободане Милошевиче.

Чемберлен был не одинок. Заблуждение Сталина насчет Гитлера и намерений Германии оказалось, пожалуй, еще более тяжелым. Несмотря на предостережения со всех сторон (по некоторым подсчетам их было более семидесяти) и очевидную жестокость Гитлера, Сталин, похоже, до самого вторжения немецких войск думал, что Гитлер не нарушит советско-германский пакт о ненападении. Точно так же Сталин ошибся в Черчилле, полагая, что тот намерен использовать войну, дабы обескровить Советский Союз. Рузвельт, в свой черед, ошибся в Сталине, думая, что союзничество в войне можно перенести в послевоенную эпоху, надеясь, что со Сталиным можно сотрудничать в мире открытых рынков, управляемым прогрессивными, либеральными силами.

Эти недоразумения между отдельными личностями отражали и глубокие различия в культуре и обществе разных стран. Как, по здравому рассуждению, Рузвельт мог понять Сталина, если он так плохо представлял себе Советский Союз? И как мог Сталин, никогда не покидавший пределы России, не считая поездки в качестве политического комиссара Красной армии в Польшу*, мог вникнуть в образ мыслей того же Черчилля, про-

* Фактологическая неточность автора: в 1907 году Иосиф Джугашвили участвовал в V съезде РСДРП в Лондоне. (Прим. пер.)

исходившего из совершенно другого мира? Сложно поверить, что Гитлер, Чемберлен, Рузвельт или Сталин совершили бы те же ошибки, имей они дело с соотечественником. То же можно сказать о дипломатах, пытавшихся вести переговоры с Милошевичем. В девяностые годы XX века западные политики постепенно осознали, что балканские правители далеко не всегда порядочные джентльмены, несмотря на безупречный английский, служивший инструментом их лжи.

Означает ли это, что мы должны отказаться от дипломатических «бесед у камелька»? Не обязательно. Личные отношения и отношения на уровне государственной власти неизбежно переплетены, и лучше, чтобы власти держащие знали друг друга. Но при этом они должны учиться понимать друг друга. Здесь подразумевается и некое взаимное понимание культурных и политических основ (чего нельзя достичь за пару встреч на высшем уровне в условиях кризиса), а также отношений во властных сферах страны-контрагента, политических (а иногда и личных) мотивов ее руководителей. Личные встречи обязательны: ведь личное доверие в конечном итоге — это самое существенное, но их недостаточно.

Недоразумения в отношениях с неприятелем иногда происходят из его желания обмануть вас; но недоразумения между друзьями — тоже распространенное явление. Так Великобритания и в известной степени Соединенные Штаты всегда недооценивали стремление немцев к воссоединению. Статус-кво не угрожал ни Великобритании, ни США. Для них разделение Германии и разделение Берлина было своего рода решением. Существующее положение вещей не было в полной мере удовлетворительным, но к нему все привыкли. Руководители государств, например Макмиллан и Кеннеди, были больше заинтересованы в стабильности, чем в переменах. Пожалуй, лишь де Голль, который сам пережил раз-

деление и оккупацию Франции, мог лучше понять канцлера ФРГ Аденауэра.

Имперским державам особенно сложно понять чувства людей на колонизируемых землях. Мир выглядит по-разному для тех, кто наверху, и тех, кто внизу. Империи заинтересованы в порядке; их подданные хотят свобод и права распоряжаться своей жизнью. «Но разве вы не свободны при империи?» — спросит удивленный приверженец имперского порядка. В годы Первой мировой войны британцы заставили себя поверить, что арабы хотят жить под английской короной (а также совершили вполне традиционную ошибку, предположив, что иностранные институты подобны британским, и что халифат — это исламская разновидность папства). Спустя годы, в пору конфликта в том же регионе, можно было с абсолютной уверенностью заключить, что Иден и Насер не поймут друг друга. Гораздо более странно в контексте суэцкого трагифарса то, что Великобритания столь неверно истолковала намерения США. Впрочем, у англо-американских недоразумений длительная история. Неспособность, в XVIII веке, британского имперского парламента и правительства хотя бы приблизиться к пониманию своих североамериканских подданных — несмотря на связывавшие их узы истории, кровного родства и языка — это только начало.

Возможно, властителям вообще сложно понимать людей из внешнего мира. Во-первых, сильные в меньшей степени, чем слабые, заинтересованы в понимании других. Если своего можно добиться силой, зачем тратить время на утомительные попытки понять или даже переубедить иностранцев? Сильные, чаще всего, могут позаботиться о себе сами. Беда в том, что чем могущественнее держава, тем тяжелее совершаемые ею ошибки и тем сложнее признать их вовремя. Кроме того, большой стране с разветвленным бюрократическим аппара-

том или имперским строением так сложно достичь внутреннего согласия, что принятие во внимание интересов или озабоченности иностранцев может оказаться попросту невозможным. Если вы восседаете в столице огромной страны с большим правительством, то порой затруднительно вспомнить о существовании внешнего мира.

Росту отчужденности между странами способствует и природа современного оружия: оно, как кажется на первый взгляд, снижает актуальность задачи понимания иностранцев. Если для того чтобы убивать людей, вам даже не нужно быть с ними в непосредственной близости, зачем беспокоиться о том, что происходит в их головах? Однако при таком подходе упускается из виду, что победа в сражении не тождественна победе в войне. Цель войны состоит в том, чтобы изменить образ мыслей людей или хотя бы их поведение. Если оружие дальнего действия порождает иллюзию, будто все вопросы в отношениях с иностранцами можно решить на расстоянии, то такое оружие одинаково опасно как для его владельцев, так и для жертв. Так или иначе, но противоборство с невидимым врагом, например с террористическими группами, требует значительной проницательности и здравомыслия. То же относится к созиданию мира. Если мы окажемся успешны на войне, но беспомощны в мирных условиях, это вернет нас во времена Чнгисхана или Тамерлана.

К отчужденности могут привести не только вооружения, но и слова. Поэтому в дипломатии целесообразно избегать религиозного или морализаторского языка — описывая мир в категориях морали, сложнее понять другого. Характеристика (и восприятие) Ираном Соединенных Штатов как «большого сатаны» — это серьезное препятствие на пути к конструктивным договоренностям. Рональд Рейган, на заре своего президентства называвший СССР «империей зла», отказался от этой

риторики, чтобы вступить в серьезный диалог с Горбачевым.

Нежелание поставить себя на место другого — уже большая ошибка. Но беда в том, что, даже попытавшись это сделать, вы, вполне возможно, поймете *другого* неправильно, ведь *его положение* совсем не таково, каким вы его себе представляете, и даже воображение другого человека отлично от вашего. Если бы Саддам Хусейн лучше понимал иностранцев, он, наверное, не отпустил бы заложников в преддверии «Бури в пустыне»; или даже не стал бы нападать на Кувейт. Недостаточно и того, чтобы внимательно слушать иностранцев или следить за их действиями. Быть может, Саддам Хусейн верно расслышал слова американского посла. Не исключено, что советские и северокорейские правители слишком прямо поняли госсекретаря США Ачесона, сказавшего, на собрании Национального пресс-клуба в январе 1950 года, что корейский полуостров находится вне периметра безопасности Соединенных Штатов. Так, русские и северокорейцы предположили, что США не станут защищать Южную Корею. Аргентинцы сделали логичный вывод из намерения Великобритании вывести из эксплуатации корабль «Эндьюранс»: если британцы не готовы платить за содержание в регионе хотя бы одного разведывательного корабля, они вряд ли станут воевать за Фолклендские острова. Однако информации и анализа недостаточно. Необходимо понимать характер целей страны и нрав ее правителей, стремиться предугадать, как они отреагируют на ваши действия в критической ситуации. Сопереживание может оказаться важнее интеллекта. Одна из причин успеха Генри Киссинджера в Европе и на Ближнем Востоке состояла в том, что вдобавок к своему поразительному интеллекту он, в силу происхождения, обладал способностью сопереживать обеим сторонам в конфликте.

Лицам, определяющим внешнеполитический курс своей страны, следует в первую очередь прислушиваться к советам экспертов «на местах». Рассуждая об ошибках, допущенных во Вьетнаме, Роберт Макнамара отмечает: «Мы могли бы столь же неверно истолковать намерения и действия Советов — во время наших частых столкновений, в Берлине, на Кубе, на Ближнем Востоке, если бы не рекомендации Томми Томпсона, Чипа Болена и Джорджа Кеннана. Эти ведущие дипломаты в течение десятилетий изучали Советский Союз, его народ и правителей, мотивы поступков советского руководства и его возможную реакцию на наши действия» [16]. Не исключено, что нам следует признать, что, возможно, мы никогда не поймем друг друга. Сэр Энтони Парсонс, некогда посол Великобритании при дворе иранского шаха Реза Пехлеви, вспоминал, какую он испытал тревогу, когда монарх решил приветствовать высокопоставленного британского гостя на своем превосходном английском. Если бы шах заговорил на фарси и беседа велась через переводчика, у британского посетителя возникло бы ощущение, что он говорит с представителем другой культуры. Однако свободная беседа на английском казалась более рискованной: создавалось впечатление, что собеседники прекрасно понимают друг друга и что шах не слишком отличается от любого англичанина.

Плохую службу может сослужить и так называемая «вековая мудрость», идущая от предполагаемых знатоков. «Вековая межнациональная вражда» оказалась неудовлетворительным объяснением конфликтов на Балканах; так же и боевой дух сербов оказался ниже, чем свидетельствовали воспоминания о Второй мировой войне. Не оправдался пока и тезис ученых мужей, предрекавших, что Афганистан всегда будет враждебен иностранным войскам на своей территории. При этом существенно не только присутствие экспертов на месте

событий, а их присутствие в нужный момент, а не 20 лет назад.

Как отмечалось выше, ключевым правилом дипломатии должна быть привычка внимать советам *изнутри* иностранной державы. Разумеется, ошибочными могут оказаться и советы диппредставителей, но без них возможность неверной оценки многократно возрастает, если вы находитесь за тысячи километров от места событий. Именно Джордж Кеннан, искушенный наблюдатель процессов в Советском Союзе, оказал решающее влияние на изменение курса американской внешней политики, развеяв иллюзии Рузвельта о возможности сотрудничать со Сталиным. (Знаменитая статья некоего Х в журнале «Форин эффейрс» в июле 1947 года появилась как раз в то время, когда на Западе стали осознавать всю бесчеловечность советского режима.) Для получения внятных советов изнутри целевой страны дипломатическое ведомство должно быть адекватно в ней представлено наблюдателем, говорящим на языке страны пребывания, понимающим ее политическую культуру, следящим за ее жизнью изо дня в день, разделяющим заботы местных жителей и дышащим с ними одним воздухом. Мнение, что в эру телефонов, электронной почты и реактивных самолетов нет необходимости в представительстве на местах, в корне неверно. Иными словами, разрывать отношения и закрывать посольства следует только тогда, когда не существует другой альтернативы (чаще всего соблазн отозвать посла больше всего именно в тех случаях, когда нужда в дипломатическом представительстве как нельзя высока). Речь не о том, что дипломаты непогрешимы — они, как и все люди, совершают ошибки. Так, неверно оценило ситуацию британское посольство в Берлине в преддверии Второй мировой войны или, к примеру, посольство США в Сайгоне, отражавшее в конечном итоге беспочвенные выводы

военного командования, а не действительную обстановку во Вьетнаме. Следует внимательно прислушиваться к мнению людей, хорошо знающих целевую страну или понимающих логику ее руководства. Важно и умение прислушиваться к мнению соседних стран — в силу общности интересов с целевой страной и, в известной степени, культурного родства. Кларк Клиффорд, преемник Макнамары на посту министра обороны США, начал испытывать сомнения в правильности американской политики во Вьетнаме, обнаружив, что поддерживавший США Таиланд готов послать на фронт лишь 2500 человек — против полумиллионного контингента, выставленного Соединенными Штатами. Возможно, тайцы знали что-то, что было неизвестно в Вашингтоне.

Не всякое недоразумение ведет к войне, и не все войны вызваны недоразумениями. В Первую мировую войну недоразумение сыграло важную роль. Быть может, война началась бы в любом случае, оттого ли, что, как утверждают некоторые историки [17], войны желала Германия, или просто потому, что война в те дни все еще была частью культуры международных отношений. Однако ничто в истории не неизбежно, и великие исторические события по-прежнему зависят от решений, а иногда от ошибок отдельных личностей. Если они лучше осведомлены, если они лучше понимают друг друга, их решения будут более разумными. Какого бы взгляда мы ни придерживались на Первую мировую войну, очевидно, что Вторая мировая не была вызвана чередой случайностей или недоразумений. Она началась потому, что к ней стремился Гитлер и нацистская партия. Но и в этом случае, если бы другие державы лучше понимали намерения Германии и были готовы к действиям на основании верных предпосылок, войну, быть может, удалось бы предотвратить. Черчилль, во всяком случае, всегда в это верил.

Взаимодействие с иностранными правительствами в демократическую эпоху может оказаться сложнее, чем в дни «братства монархов», когда все дипломаты происходили из среды межнациональной европейской аристократии. На изломе этой эпохи вера германского кайзера в монархическое братство затмила для него подъем национальных настроений в России и их важность для царя. Культура, общая для европейской элиты, некогда говорившей на одном языке, то есть на латыни, затем на итальянском, затем на французском, исчезла. Теперь у нас общая массовая культура, но это обстоятельство едва ли влияет на образ мыслей или поступки людей. В мире глобальных связей и торговых марок иллюзия всеобщей похожести обладает особой притягательностью. Иностранцы могут носить такие же, как мы, джинсы и есть такие же гамбургеры, они даже могут говорить на международном (втором для них) языке, но это вовсе не означает, что они думают так же, как мы.

Принцип второй:

Внутренняя политика важнее внешней

В XIX столетии немецкие историки разработали теорию, обосновывавшую примат внешней политики над внутренней. Согласно этому учению, в глазах государства внешнеполитические интересы всегда обладают первичностью по сравнению с внутренними делами. Учитывая, что в основе всякого государства лежит забота о безопасности населяющих его людей и что первейшая задача государства состоит в отражении внешней угрозы, такая доктрина представляется логичной. Таким, по крайней мере, было положение вещей на протяжении почти всей истории. Пока оборона оставалась основной заботой государства и пока монархи были обязаны своим положением династическим связям и церковному

благословию, а не воле народа, отношения с другими государями обладали безусловным приоритетом. Так или иначе, но на протяжении столетий государственная политика сводилась в первую очередь к внешним сношениям и обороне, причем внутренние дела оказывались в центре внимания, когда возникала необходимость поднять налоги — для покрытия военных расходов. Тем не менее в XIX столетии, как раз когда получила развитие упомянутая теория, внешняя политика постепенно утрачивала главенствующее положение (что превосходно поясняет мысль Гегеля о сове Минервы) [18]. Правительства стали гораздо больше зависеть от народа, а избирателей, разумеется, гораздо больше занимали вопросы внутренней политики.

Сегодня приоритет внутренних дел очевиден практически во всех странах. Правительства приходят или остаются у власти в силу внутривнутриполитической ситуации, а не отношений с другими державами. Ни разу в британской истории XX века исход всеобщих выборов не зависел от внешнеполитических вопросов, и за редкими исключениями (причем одно из них — это парламентские выборы в Германии 2002 года) то же справедливо в отношении всех демократических стран. Но и в недемократических странах первейшая, зачастую единственная задача правительства — оставаться у власти. Нередко ее выполнение связано с удовлетворением потребностей народных масс. Иногда — с удовлетворением потребностей армии. Как бы то ни было, но удовлетворение потребностей иностранцев для любого правительства — дело десятое.

Примеров можно привести множество. Каждый знает о могуществе промышленных, сельскохозяйственных, рыболовецких и других лобби (многие страны именно по этой причине ставят вне закона пожертвования на избирательную кампанию из иностранных источников). Кто

получает больше государственной помощи, небольшой слой относительно зажиточных фермеров внутри страны или миллионы бедняков за рубежом? Ответ очевиден — государственная поддержка направлена на собственное сельское хозяйство. В мировом масштабе внутренние сельскохозяйственные субсидии превышают финансирование программ международного развития примерно в десять раз. Если возникает вопрос о выборе между внутренними или внешнеполитическими интересами, предпочтение отдается первым. Президенты и премьер-министры часто прислушиваются к словам иностранных правителей, но еще внимательнее они следят за настроениями деловых кругов и избирателей в своей стране. Опытный дипломат знает, как мобилизовать внутреннее лобби. Послу одной иностранной державы в Лондоне, стремившемуся устроить визит ключевого британского министра в собственную страну, никак не удавалось достичь цели традиционными методами. В конце концов он сообщил руководству всех британских компаний, активно действовавших за рубежом, что их интересы пострадают, если визит не состоится. Лоббирование со стороны британских компаний оказалось гораздо эффективнее привычных дипломатических маневров. Этот подход можно экстраполировать и на деятельность международных неправительственных организаций (НПО). Если вам удастся заручиться поддержкой Гринписа или подобных организаций, не исключено, что они сумеют привлечь на вашу сторону лобби за границей. К такой политике, в частности, с успехом прибегло канадское правительство в политической кампании, увенчавшейся заключением международного договора о запрещении противопехотных мин.

Общественное мнение может играть важную роль даже в тех ситуациях, которые, казалось бы, малозначительны с точки зрения внутренней политики. Амери-

кано-китайский инцидент с самолетом-шпионом в 2001 году (во время которого китайцы вынудили совершить посадку американский разведывательный самолет, вторгшийся, согласно заявлениям китайской стороны, в воздушное пространство Китая, а затем создавали значительные трудности для возвращения экипажа и самолета в Америку) был, на первый взгляд, сугубо внешнеполитическим делом. Однако очевидно, что в расчетах правительств обеих стран важную роль играло общественное мнение: в Китае руководящим мотивом было стремление сдержать народный гнев. Казалось, будто китайское правительство опасается, что гнев против Америки может обратиться в гнев против самого китайского правительства, в случае если его действия будут восприняты как недостаточно жесткие. В конце концов и экипаж, и самолет вернулись в Соединенные Штаты, причем самолет — в разобранном виде. Подобным образом спор между Великобританией и Испанией о статусе Гибралтара, который тоже представляется вполне внешнеполитическим вопросом, важен не в силу дипломатических или оборонных соображений (Гибралтар уже несколько лет как утратил стратегическое значение), а из-за общественного мнения в Испании, Великобритании и, конечно, в Гибралтаре. В палестинском вопросе озабоченность или гнев арабских государств вызывают не столько события на оккупированных территориях, сколько реакция на эти события их собственного населения. Правители всерьез задумываются о решении проблем лишь тогда, когда на улицы городов выходят манифестанты.

Связь внешней политики с внутренними делами находит отражение и в современном лексиконе — «правые республиканцы», «левое крыло лейбористской партии», «китайские военнослужащие», «арабская улица». Эти и другие термины свидетельствуют о зависимости

внешней политики от внутривнутриполитической ситуации. Только подумайте, как изменилась бы политика США в отсутствие ирландского лобби, еврейского лобби, польского, греческого или литовского лобби, а также других групп влияния. Кстати, крайне неудачной следует признать деятельность кубинского лобби: бойкот со стороны США, возможно, лишь укрепил позиции Кастро (возобладай в американской политике разум и прагматизм, ситуация на Кубе могла быть иной).

Иногда внутривнутриполитические мотивы заводят дипломатию в весьма отдаленные пределы. Государства, озабоченные движением за самоопределение в собственных границах, склонны под определенным углом зрения рассматривать и ряд международных проблем. Китай желает, чтобы край Косово оставался в составе Югославии не из-за хитросплетений балканской политики, а из-за Тайваня и Тибета. Российская позиция по этому вопросу той же природы. Если британский дипломат обсуждает Гонконг с испанским дипломатом, можно быть уверенным, что в уме у них вопрос о Гибралтаре.

В иных случаях внешняя политика отражает глубинную борьбу за влияние между силами внутри страны. Таков, возможно, сценарий развития внешнеполитических дебатов между так называемыми реформаторами и приверженцами «жесткой линии» в Иране. Подлинная схватка идет за власть в стране, а внешнеполитический курс лишь служит ее тенью. Легитимность и, следовательно, власть основаны на общественном мнении, а оно реагирует в первую очередь на политику внутри страны. Внутренняя политика сосредоточена на борьбе за власть в стране, а без власти невозможно оказывать влияние на процессы за рубежом.

Так, признавая первостепенность внутренней политики, следует отметить, что внешняя политика выходит на авансцену именно в тех случаях, когда она оказывает

влияние на жизнь внутри страны. Если дипломатия относится к «другим народам» — к положению на Ближнем Востоке, кризису в Африке, необходимости стабилизировать Афганистан, эти вопросы могут возбуждать интерес, даже страсти, и обладать значимостью в контексте долговременных национальных интересов. Но только когда речь заходит о внутренних делах — занятости, налогообложении, иммиграции или системе социального страхования — тон разговора вдруг становится жестким. Эта так называемая низовая политика, рутина политических будней отдалена от дипломатии, но именно она ведет к победам или поражениям на выборах. Если переговоры с зарубежными партнерами ведут к повышению внутреннего налогообложения или увеличению иммиграции, голоса звучат громче и спор становится гораздо более напряженным. В мирное время именно во внутренней сфере сосредоточены жизненные интересы правительств. Тут премьер-министры и президенты вступают в переговоры наряду с министрами иностранных дел. Внешняя политика начинается дома.

Отказ Китая посольству лорда Макартни не имел ничего общего с внешней политикой. Он отражал убеждение китайского правительства, что начало торговли с внешним миром нарушит внутреннюю стабильность в стране. Примерно такой же логики, только с противоположным знаком, придерживаются китайские реформаторы сегодня. Китай вступил в ВТО не из соображений внешней политики, а потому что китайское правительство верит, что вовлеченность в мировую экономику повысит уровень жизни внутри страны (при этом используется деликатный термин — «экономическая реформа»). Политика может быть внешней, но ее мотивы вполне внутренние. В 1914 году кайзер недооценил реакцию России на события в Сербии, так как не был осведомлен о российской внутривнутриполитической ситуа-

ции. Как только отношение к балканским славянам (по мере распространения националистических чувств в Европе) стало вопросом национальной гордости в России, царь стал воспринимать происходящее как внутривосточную проблему — и дипломатия отошла на задний план.

Дело в том, что внешняя политика отражает внутренние дела, то есть приоритеты правительств, вопросы, занимающие народ, успехи и неудачи в общественной и экономической жизни стран. Внешняя политика приобретает первостепенную важность в пору войны, но это потому, что грозящая стране опасность — вторжение иностранных армий, оккупация и все ее последствия, включая насилие, утрату автономии [19] и собственности — катастрофична для ее внутренней жизни. По той же причине стратегические решения о членстве в альянсах или другие далеко идущие соглашения (например, о вступлении в Европейский союз) следует воспринимать как важные вопросы внутривосточной повестки дня.

Учитывая, что внешняя политика служит продолжением внутренних дел, то и подлинные перемены во внешней политике страны происходят из перемен в ее внутривосточной жизни. Это очевидно хотя бы на примере современной европейской истории. Преобразования в Европе, с 1989 года, берут начало с горбачевской программы *гласности* и *перестройки*, причем оба русских слова подразумевали лишь внутривосточные цели Советского Союза. Другие коренные изменения в Европе также были вызваны внутренними революциями — крушением авторитарных и военных режимов в Испании, Португалии и Греции. В Азии окончание китайской «культурной революции» существенно изменило конфигурацию отношений Китая с сопредельными странами: внешняя политика Китая стала менее агрессивной и утратила идеологическую заостренность,

сосредоточившись на продвижении экономических интересов. Внутренние изменения в Иране привели к революции в иностранных делах, так что союз Ирана с Соединенными Штатами сменился двадцатилетней враждой, несмотря на, казалось бы, не изменившуюся геополитическую реальность.

Особенно примечателен пример холодной войны, так как она представляла собой в конечном итоге конфликт между двумя внутривосточными системами. Было бы неверно объяснять сорокалетнее противостояние соперничеством гегемонических устремлений Советского Союза и Америки. Холодная война была борьбой двух систем — демократии и рыночной экономики, с одной стороны, и командно-административного режима — с другой. Окончание холодной войны и последующие события выявили ее природу со всей очевидностью. Поражение одной из двух систем стало следствием не завоевания, а внутривосточных изменений — принятия новых конституций, приватизации и вступления стран восточного блока в «капиталистические» организации, такие как МВФ и ВТО.

В XX веке внутренние дела стали господствующей темой в международных отношениях — демократия, права человека, политика в отношении национальных меньшинств прочно вошли в повестку дня дипломатических переговоров. Более того, иногда они служат причиной конфликтов. Так сегодня, после окончания холодной войны, конфликты в современном мире чаще всего принимают форму междоусобицы, а причины вмешательства извне, то есть интервенции, сводятся в первую очередь к внутренним конфликтам и гуманитарным вопросам.

Вследствие этого многие из важнейших тем международных отношений современности касаются вопросов установления демократии и создания среды стабильно-

сти в Ираке, режима в Афганистане, защиты меньшинств в Боснии и Македонии, реформирования Палестинской автономии. Те, кто ратовал за «смену режима» в Ираке, составляли в международном сообществе меньшинство, но на практике их риторика не слишком отличалась от принятого сегодня подхода в международной политике. Все это не слишком ново. В XVII веке основным внешнеполитическим вопросом в Европе была католическая или, наоборот, протестантская ориентированность того или иного государства, тогда как в веке XIX он сводился к монархическому или республиканскому устройству страны. Но *новым* стало то, что подобные вопросы вышли на первый план международной политики. В 1945 году, например, вопрос о грядущем политическом устройстве Польши и Чехословакии (не говоря уже о Германии) послужил одной из причин холодной войны. В новейшей истории предмет дипломатических переговоров не раз становилась государственная организация стран Центральной Европы, Кореи, Вьетнама, Кипра, Камбоджи и Афганистана. Государственное строительство вошло в число внешнеполитических целей после Второй мировой войны и, с переменным успехом, продолжает оставаться в центре внимания до сих пор.

Мысль о том, что внутренняя политика не должна пересекаться с внешней, происходит из доктрины суверенитета и из права народов на самоопределение, из утверждения, что народы имеют право определять собственную судьбу и политику, при условии что последняя не направлена на вмешательство в дела других. Сообразно этой логике, внешняя политика страны может дать повод для дипломатической ноты или даже для военных действий, но ее внутренняя политика никого не касается. В течение долгого времени упомянутое разделение было одним из важнейших принципов междуна-

ного порядка. Оно по-прежнему священно для многих стран (особенно для тех, которые я именую «современными»), в особенности для стран с недавним колониальным прошлым или горькими воспоминаниями о потере независимости. Но оно священно и для Соединенных Штатов, где по крайней мере одна школа политической мысли утверждает, что единственный источник законности в мире — это конституция США.

Сложность состоит в том, что по мере раскрытия границ (а это, в свою очередь, стало следствием международной политики, направленной на упрочение мира) воздействие зарубежных событий на внутреннюю жизнь страны усиливается. Растет международная конкуренция и открытость, а вместе с ней незаконная торговля наркотиками, незаконная иммиграция и, чему мы стали свидетелями, опасность совершения террористических актов. Опасности на домашнем фронте усугубляются проблемами за рубежом — войнами и государствами-изгоями, оказавшимися в плену казнокрадов и взяточников или уголовников. Решение этих проблем лежит в сфере международной политики. Во время войны иностранцы вступают на чужую землю захватчиками; в дни мира их появление менее драматично, их присутствие менее навязчиво, но последствия могут оказаться ничуть не менее значительными.

Существует миф, что вмешательство во внутренние дела другой страны — это своего рода искажение внешней политики. Раньше такое вмешательство происходило только в необычных обстоятельствах, например в конце войны или при крушении национальных государственных институтов. То были исключительные минуты в истории государства. Но с глобализацией все изменилось. Суть глобализации в том, что она размывает границу между внутренней и внешней политикой. Инвестиционные решения, принимаемые в Японии,

вливают на занятость в Европе; голод в Африке вызывает волну сострадания в Соединенных Штатах (в силу того, что телевизионные картинки поступают в дома американцев); в Гамбурге террористы — уроженцы Египта — ожидают приказа атаковать Нью-Йорк от саудита, находящегося в Афганистане. Следовательно, существует весомая причина озаботиться внутренней политикой в других странах — или даже вмешаться. По мере того как на смену империям приходят слабые, плохо управляемые страны, подобное вмешательство входит в норму.

Пожалуй, самым важным событием в развитии современной внешнеполитической концепции стало восприятие мира как политической цели. Эта важнейшая переменная стала следствием чудовищного роста разрушительной силы военной машины, о чем свидетельствуют две мировые войны и создание ядерного оружия, а также переход от сельского (аграрного) к городскому (индустриальному) и, позже, к постиндустриальному обществу. Государственный деятель Великобритании XIX века У. Гладстон, представлявший новый промышленный класс, первым сформулировал мирное развитие как внешнеполитическую цель, но потребовались войны XX века и их страшные последствия для гражданского населения, чтобы эта мысль укоренилась в общественном сознании. После Первой мировой войны по обе стороны Атлантики бытовало упрощенное мнение, что пацифизм, в облике нейтралитета, изоляционизма или поддержки Лиги наций, принесет всем долгожданный мир. Чуть-чуть смахивает на человека, полагающего, что поедание мозгов сделает его умнее. После Второй мировой войны политика одновременно более жесткая и тонкая — жесткая благодаря НАТО и тонкая благодаря Европейскому союзу — ввела понятие «мира между народами» не только в политику, но и в институциональное строение европейских стран.

Сегодня Европа перешла на следующую стадию. В глобальной экономике, где стерто различие между «внутренним» и «внешним», где наше благополучие так сильно зависит от открытости торговли и инвестиций, последствия крупного военного конфликта окажутся серьезнее, чем когда бы то ни было. Это не означает, что мир, так сказать, неизбежен, — людскому гневу, алчности и глупости нет предела, — но это означает, что сегодня политические цели развитого мира отличаются от тех, что были в прошлые века. Выбор в пользу мирной, стабильной обстановки объясняет, почему развитые страны все чаще вмешиваются в гражданские войны других народов, почему военнослужащие обучаются «миротворчеству» и почему сегодня как полиция, так и вооруженные силы размещаются за рубежом. То, что армия, представляющая собой важнейший инструмент внешней политики, берет на себя функции поддержания правопорядка за границей, в известном смысле символизирует торжество внутренней политики над внешней.

Внутренняя политика обладает безусловным приоритетом во время президентских выборов в США, что, на первый взгляд, довольно странно, так как президент в большей степени волен в вопросах внешней политики, тогда как во внутренних делах последнее слово чаще всего остается за конгрессом, председателем федерального резервного банка и правительством штатов. Но даже президента США — самую могущественную фигуру в мире международной политики — избирают исходя из внутривнутриполитических соображений. Как сказал Билл Клинтон, один из гроссмейстеров избирательных компаний: «Это экономика, глупый». В США, как и в большинстве стран, политику в первую очередь делают на местном и общенациональном уровне, а внешняя политика занимает лишь третье место.

Однако в мире без границ события за рубежом могут оказывать существенное воздействие на внутренние дела, и тогда это становится серьезным. Очевидно, что проблемы за пределами нашей страны затрагивают не нас, а кого-то еще, но беда в том, что этот *кто-то еще* не желает или не может решить их. Именно потому, что внешнеполитическая проблема одного человека тождественна внутривнутриполитической проблеме другого (хотя для него она может не быть вопросом его политической жизни или смерти), последний чаще всего не склонен прислушиваться к мнению иностранцев. Проблема влияния на другую страну так, чтобы та изменила свою политику в отношении неких внутренних проблем, — это содержание следующего принципа.

Принцип третий:

На иностранцев сложно влиять

Странная метаморфоза происходит с американскими президентами после их избрания на пост. Кандидатами в президенты они много говорят о внутренней политике, часто подчеркивая свою отстраненность от вашингтонского истеблишмента. Нередко кандидат порицает своего оппонента — президента, стремящегося к избранию на второй срок, за то что тот уделяет слишком много внимания внешней политике. Но уже через год или около того после вступления в должность новый президент США занимается в основном внешнеполитическими вопросами. Это не сугубо американское явление. Нечто похожее происходит с премьер-министрами и президентами большинства европейских стран.

Борьба с преступностью или безработицей — это тяжелое и неблагодарное дело. Тут приходится иметь дело с жестким внутривнутриполитическим лобби, и, даже если программа мер хорошо продумана, никто не поручится

за то, как она сработает на практике. Во внутренних делах прогресс очевиден далеко не сразу и часто сопряжен с болезненными реформами. Напротив, внешняя политика, иногда кажется ее вершителям, сулит скорый успех и, может быть, чуточку славы. Руководители стран проводят встречи на высшем уровне, вступают в международные соглашения, подписывают договоры, выделяют щедрые пакеты помощи и даже, в крайнем случае, принимают решения о начале военных действий.

Мысль о том, что внешняя политика проще внутренних дел — это странное заблуждение. Внешняя политика имеет дело с той частью мира, которая лежит за пределами прямого воздействия правительства. Внутри страны правительство проводит законы и, по крайней мере в теории, принуждает население к повиновению. За рубежом оно может действовать только силой убеждения, надеясь, что к его советам прислушаются. Воздействовать на иностранные правительства непросто. Всякий крупный политик — плоть от плоти своей системы, и естественно, что влиянию на него со стороны иностранцев суждено быть ограниченным.

Во внешней политике для достижения даже очень скромных результатов часто приходится затрачивать огромные усилия. Иногда результатов не будет вовсе, несмотря на потраченные время и силы. Вспомним, к примеру, сколько времени и сил было отдано послами для особых поручений, госсекретарями и президентами США на решение палестинской проблемы. После первой войны в заливе, когда международный престиж Америки был на небывалой высоте, администрации Буша — Бейкера удалось усадить обе стороны за стол переговоров. Тщательно продуманные закулисные маневры даже привели к заключению рамочного соглашения (договоренность в Осло). Но то ли по несчастливой случайности, то ли из-за недобросовестности участников

переговоров воплощение достигнутых договоренностей постоянно откладывалось или срывалось, несмотря на посредничество таких политических тяжеловесов, как сенатор Митчелл или глава ЦРУ Джордж Тенет, которые действовали от имени президента США. Затем переговорный марафон начал в Кемп-Дэвиде президент Клинтон, но и эти встречи не привели к существенным результатам. Можно винить в неудаче переговорного процесса ту или другую сторону, но урок из этой истории следует извлечь один: даже сверхдержаве крайне сложно заставить других поступать так, как хочется ей.

Претворение в жизнь политической программы в собственной стране — уже непростая задача. Сделать это в чужой стране чудовищно сложно. Если те или иные силы могут помешать законно избранному правительству в проведении реформ внутри страны, что говорить о загранице, где присутствие иностранцев так или иначе временно.

В известных исторических обстоятельствах иностранцы действительно могут оказать влияние на ход событий. После крушения существовавшего порядка, скажем, в результате войны, сильная, хорошо организованная держава способна построить в потерпевшей поражение стране нечто новое. Масштабную перестройку такого рода мир наблюдал после Второй мировой войны. (Не исключено, что сегодня подобная возможность существует в Ираке.) Однако задача создания или переустройства страны, то есть государственного строительства, гораздо сложнее, чем свержение режима. Свидетельство этого — деятельность западных стран на Балканах. Проект строительства боснийского государства (осуществление которого началось после краткой военной кампании и длительных переговоров) идет уже много лет и обошелся, на сегодня, в несколько мил-

лиардов долларов. В Боснии восстановлен мир и порядок; возобновилась политическая жизнь и регулярные выборы; ведется борьба с преступностью; перестраиваются армия и полиция. Но до выполнения поставленной задачи еще очень далеко. Это и неудивительно. Если сложно управлять экономикой в собственной стране, вдвойне сложно управлять экономикой в иностранном государстве. Снижение уровня преступности у себя в стране — тяжелая задача; ликвидация организованной преступности за рубежом — сущий кошмар. Реформирование собственной системы сопряжено с большими трудностями. Реформирование другой страны — с трудностями почти непреодолимыми.

Так как же поступить государству, если положение дел в зарубежной стране влияет на его жизненные интересы? Вопрос этот тем более актуален в эпоху глобализации, когда на внутреннем состоянии государства сказываются действия за его пределами, когда события в Афганистане или, скажем, в Саудовской Аравии могут изменить жизнь людей в Нью-Йорке или Париже. Государство, отметим сразу, располагает тремя инструментами влияния — словами, деньгами и силой. Государство способно убеждать, подкупать или принуждать.

Убеждение, на первый взгляд, кажется самым слабым средством воздействия. Слова имеют вес в той мере, в какой они выражают обещание помощи или угрозу насилия. То есть подкрепляют политику силы или политику денег. Тем не менее ни экономические инструменты, ни военная сила не гарантируют успех.

Финансовые инструменты часто неэффективны, так как одолженные деньги трудно получить обратно. Для поддержания влияния необходим непрекращающийся денежный поток. Но даже и тогда на деньги не купить слишком много. Денежная помощь — это всегда палка о

двух концах. Можно предположить, что помощь, которую МВФ предоставляет отчаянно нуждающимся в деньгах странам, дает фонду сильнейшие рычаги влияния. В действительности все не так просто. Отказ в финансовой помощи и провоцирование экономического коллапса невыгодно ни донору, ни заемщику. Обусловливание международных займов на этапе переговоров вовсе не означает, что страна будет следовать принятым обязательствам после получения ею денег. Уже через некоторое время после согласования стороны частично или полностью пересматривают многие из программ МВФ.

Использование экономических инструментов влияния для достижения неэкономических целей еще более проблематично. Предположим, что программа экономической помощи обусловлена мерами, которые должна принять страна-получатель в области защиты прав человека. Как должно поступать государство-донор, если правительство страны-получателя ведет замечательную экономическую политику, но ничего не предпринимает в сфере защиты прав человека (как в Чили Пиночета)? Отказ от дальнейшего предоставления помощи не стимулирует экономическую политику и в целом никак не содействует улучшению положения с правами человека. Те же проблемы возникают при попытке увязать программу помощи с внешней политикой. Следовало ли международному сообществу прекратить предоставление помощи Уганде, разработавшей превосходные программы борьбы с бедностью, по причине действий угандийской армии в некоторых районах Конго? Использование программ помощи как рычага во внешней политике — это нечто среднее между покером и игрой «кто первым струсит», но в международных масштабах. Целиком зависящие от внешней помощи косовары — люди очень независимо

мыслящие, и они часто не поддаются давлению извне. Но оставит ли международное сообщество Косово без помощи? Вряд ли. Иногда доноры добиваются своих целей посредством жесткой риторики или постепенного выделения денежных траншей. Однако успеха, скорее всего, правительство-донор достигнет только в том случае, если его отношения со страной-получателем основаны на стратегическом партнерстве, а не на принуждении. Сотрудничество с партнерами внутри государственной системы страны-получателя, например с министерством финансов, существенно укрепляет позиции донора. Кроме того, логичнее стремиться к ограниченным целям. Сосредоточенность на единой, выверенной цели, вероятно, эффективнее попыток достичь результата сразу на нескольких направлениях.

Схожая ситуация наблюдается в сфере военной помощи. На этапе переговоров государство может оказывать некоторое давление на партнера — получателя помощи, но после начала программы донор связан политическими обязательствами. Донор настолько же зависит от получателя, насколько получатель — от донора. Соединенным Штатам, несмотря на массивную помощь, так и не удалось добиться желаемого поведения от правительства Южного Вьетнама. Влияние, которое оказывают США на Израиль, незначительно по сравнению с тесным сотрудничеством двух стран в оборонной сфере (такая помощь Израилю за истекшие десятилетия превысила 70 миллиардов долларов). Ленинский вопрос «кто кого?» применим к этой, как, пожалуй, и ко всем другим формам тесных политических связей. Помощь редко предоставляют только ради того, чтобы оказать влияние. США помогали Южному Вьетнаму и продолжают помогать Израилю в силу политического решения. В большинстве случаев это не просто политика расчета, от которой можно отказаться в

любую минуту, но комплекс мер, связанных с важными национальными целями и — особенно в случае с Израилем — деятельностью могущественного внутреннего лобби. Приверженность партнерству с иностранным государством предполагает необходимость смотреть дальше, чем сиюминутная политика правительства страны-партнера.

Негативные экономические инструменты — это тоже палка о двух концах. Санкции могут побудить страну к изменению политического курса, а обещание их отмены служит полезной картой на переговорах. Но санкции, увы, отражаются на простых людях, ведь правители чаще всего умеют о себе позаботиться. Несмотря на все усилия именно это произошло в Ираке. Парадоксальным образом санкции, вероятно, были бы эффективнее всего там, где они менее всего нужны, — против государства с демократическим устройством, потому что люди могут сместить правительство на грядущих выборах. Но даже и тогда санкции извне могут привести к усилению правительства. Внешнее давление зачастую повышает сплоченность народа даже вокруг непопулярного правительства. Возможны и другие негативные последствия санкций. Например, в Сербии правительство не только объясняло санкциями плачевное экономическое положение страны, но и, возможно, обогащалось, так как санкции позволяли правящим кругам манипулировать карточной системой нормирования. Полууголовное правительство с широкими «теневыми» связями, подобное клике Слободана Милошевича, может процветать в обстановке контрабанды и беззакония.

Нельзя сказать, что санкции всегда безуспешны. Однако цели они достигают не сами по себе, а только в составе комплекса мер, включающего иные инструменты давления или побуждения. Самое важное, что санкции

должны применяться в течение длительного времени. Можно привести примеры Южной Африки, Родезии и Сербии, где в деле свержения режима, наряду с санкциями, сыграла роль военная сила и другие факторы. Пример действенных санкций — это политика в отношении Ливии после взрыва пассажирского «Боинга» над городом Локерби в 1988 году. Впрочем, и в этом случае санкции применялись в течение длительного времени и преследовали ограниченные цели привлечения к суду двух ливийских государственных служащих. Примечательно, что в этом и других случаях изоляция, в которой оказывается страна вследствие режима санкций, не менее важна, чем экономическое воздействие. Большинство людей хотят принадлежать к некоему сообществу, так же как большинство правительств желают быть частью мира или по меньшей мере регионального сообщества. В недавнее время элемент изоляции в политике санкций принял, среди прочего, форму запрета на выдачу виз членам политического руководства — в противоположность экономическим мерам, которые чаще всего поражают уязвимые слои населения. Определенных результатов такая тактика принесла в отношении Сербии и Беларуси, гораздо менее эффективной она оказалась в отношении Зимбабве и Бирмы (Мьянмы).

Наиболее радикальный инструмент воздействия в международных делах — это военная сила. Она символизирует скорее могущество, нежели влияние. Для государства привлекательность использования военной силы очевидна: его подданные, подчиняясь приказу своего правительства, выполняют требуемые задачи на иностранной территории. Наконец-то можно пренебречь неудобным «фактором иностранцев». Для военной операции характерны затратность и риск, но армия хотя бы достигает результатов. Но так ли? История неоднозначна. Дело не только в том, что, по крайней мере в XX

веке, страны, начинавшие войну, чаще всего в ней и проигрывали, причем заплатив ужасную цену. Но счастливая доля не всегда выпадала и победителям. Полувековая советская оккупация Восточной и Центральной Европы оставила после себя только дурные воспоминания и недоверие. Также и японская оккупация Кореи, индонезийская оккупация Восточного Тимора, германская оккупация Эльзаса и Лотарингии или израильская оккупация Южного Ливана не породили ничего долговечного, кроме ненависти. Макиавелли предупреждал своего государя, что лучше убить врага, чем лишить его имущества, — убийство в конце концов может быть забыто, но кража порождает неутихающую вражду. Возможно, это справедливо и в контексте международной политики. Поражение в войне будет однажды забыто. Оккупация вызывает непримиримую вражду. Достаточно вспомнить оккупацию немцами Эльзаса и Лотарингии.

Военная сила оказалась действенной в косовском конфликте, хотя для того, чтобы Милошевич отступил, потребовалось больше авиаударов, чем предполагалось изначально. Однако подлинные перемены в Югославии стали следствием внутренней революции, происшедшей спустя некоторое время после интервенции. Революцию вызвало не только военное вмешательство, но и режим изоляции страны. Политика Европы и США после окончания военной фазы конфликта в Косово — санкции, изоляция и поддержка оппозиции — была настолько же важна, насколько сама военная кампания. Во время первой войны в Ираке военная кампания привела к решению военной, но не способствовала решению политической проблемы существования агрессивной диктатуры, имевшей доступ к огромным нефтяным доходам и попиравшей разобщенный народ.

Если не считать войн, которые заканчивались безоговорочной капитуляцией и оккупацией территории

неприятеля, примеров решения международных проблем военным путем найдется немного. Даже безоговорочная капитуляция держав «оси» во Второй мировой войне предполагала создание среды, где возможны политические решения (необходимость создания такой среды в равной степени применима и к миротворчеству, и к войне). Военная победа над Германией и Японией обусловила успешное развитие этих стран в послевоенное время. Однако устойчивым миром Европа в равной степени обязана победе над нацизмом и последовавшей за ней политике мирного строительства. То же можно сказать о Балканах и Афганистане: послевоенное положение дел в этих регионах зависит от политических решений. Вторая война в Ираке решила проблему Саддама Хусейна. Но решит ли она проблемы Ирака? Это будет зависеть от послевоенной политики. Говорят, что Наполеон (а уж он знал в этом толк) незадолго до смерти сказал: «Ничто долговечное не основано на силе».

Партнерство и сотрудничество, вероятно, вообще недостижимо через принуждение. Силой можно навязать разве что угрюмую покорность. Но уберите инструмент принуждения — деньги или силу — и исчезнет даже покорность. Принуждение вызывает вражду, но не ведет к сотрудничеству. Военная мощь СССР не превратила восточноевропейские страны в подлинных союзников Москвы. Сила, возможно, осложнила проведение террористических атак против Израиля с оккупированных территорий, но не заставила людей отказаться от вооруженной борьбы. Чтобы изменить политику другого государства могут потребоваться и деньги, и военная сила, но в долгосрочной перспективе этого недостаточно. Тут мы возвращаемся к вопросу о словах.

В конечном итоге люди должны захотеть перемен и увидеть мир по-новому. Чтобы достичь этого, недоста-

точно обещаний денежной помощи или угроз применить силу. Чтобы убедить политиков изменить курс своей страны, рискнуть карьерой и поставить на карту будущее государства, слова убеждения должны быть подкреплены преданностью цели. Если цель в том, чтобы страна, стоящая на пороге перемен, оказалась вовлечена в систему подлинного партнерства, получила место за столом и реальные права на международной арене, слова могут возыметь действие. Не в каждой стране и не всегда (умиротворяющие речи лишь распалили Гитлера и вряд ли остановили бы Саддама Хусейна), но в определенную историческую минуту и в отношениях с правильными людьми именно слова служат залогом перемен к лучшему.

Эффективность последовательной, сосредоточенной на решении конкретных задач политики очевидна на примере послевоенного устройства Европы и Японии. (Напротив, недалёковидность политики великих держав после Первой мировой войны привела к катастрофическим последствиям.) Природа политики послевоенного устройства рассматривается ниже, в пятой части настоящей работы, но ее проявления (в противовес ситуации после Первой мировой войны) очевидны всем — взять хотя бы американское военное присутствие в Европе и в тихоокеанском регионе. Сегодня один из важнейших мотивов реформ на Балканах — это перспектива вхождения в евроатлантическое сообщество. Этот процесс начался во всех странах бывшей Югославии, состоящих в Совете Европы, причем одна из них, Словения, уже стала членом НАТО и Европейского союза. Если сегодня успех начал сопутствовать политике Европы и США на Балканах, так это потому, что приверженность принципам объединенной Европы сочетается в ней с военной мощью НАТО и финансовыми ресурсами ЕС. Скажем, что в этом состоит конструктивное применение силы, не

как инструмента принуждения или угроз, а как средства защиты, убеждения и повышения доверия.

Сложно побудить иностранное правительство к изменению политического курса, но остановить гражданскую войну сложно вдвойне. Чтобы противоборствующие стороны сложили оружие в междоусобной войне, необходимы усилия и общая стратегия всего мирового сообщества. Обычно люди идут воевать тогда, когда исчерпаны иные способы решения проблемы. Чем дольше длится конфликт, тем больше страстей он вызывает и тем больше у людей формальных причин продолжать войну. Каждый убитый солдат, каждая изнасилованная женщина умножают эти причины. В подобных обстоятельствах, когда стороны не могут прекратить кровопролитие сами, вынудить их к миру должны внешние силы. В известном смысле миротворчество при подобных условиях подобно войне. В частности, речь идет о массированности и концентрации усилий. Полководцы сосредоточивают на определенных участках фронта артиллерию и ударные дивизии. Дипломатам следует поступать так же: сосредоточившись на ограниченных целях, они должны стремиться к созданию широкой коалиции. В конечном итоге политики обязаны вложить в решение конфликта реальные ресурсы — время, людей, деньги. И еще слова. Пусть деньги и сила помогут убедить людей, но важнее всего именно видение будущего и приверженность цели.

Важность коалиций в деле достижения мира была продемонстрирована на Балканах. Контактная группа сыграла ключевую роль в Дейтонском соглашении 1995 года по Боснии. Однако надежды на решение конфликта не было до тех пор, пока сохранялись разногласия между Великобританией и Францией, с одной стороны, и Германией и США, с другой (Россия и вовсе играла самостоятельную партию). Каждая из сторон в кон-

фликте уклонялась от договоренностей в надежде, что на помощь ей придут американцы или русские. Внутреннее перемирие стало возможно лишь после достижения согласия внешних участников переговорного процесса. В Косово ключевую роль сыграло единение международного сообщества. Серьезные переговоры об отводе сербских войск начались только после того, как Россия стала сотрудничать с коалицией НАТО. В контексте афганского урегулирования различие между Боннской конференцией 2001 года (где было достигнуто соглашение между афганскими партиями и образовано переходное афганское правительство Хамида Карзая) и предшествовавшими ей неудачными встречами в Ташкенте и Пешаваре состояло в том, что в Бонне международное сообщество (и в первую очередь США) настояло на достижении соглашения, подкрепив свои слова финансовыми и военными ресурсами. Во всех указанных случаях единство великих держав (или даже видимость такового) стало важным шагом на пути к миру. Если суждено найти выход из палестино-израильского конфликта, то решение будет выработано лишь в результате солидарных усилий широкой коалиции, включающей региональные страны и крупнейшие мировые державы. Единство международного сообщества труднодостижимо и не всегда ведет к желаемым результатам, но это лучшее начало для выхода из любого кризиса.

Убедить кого-либо изменить свое мнение — непростая задача. Люди по большей части не склонны менять устоявшиеся взгляды. Функция дипломатии часто состоит в нахождении формулы, нередко облеченной в обтекаемые фразы, с которой могут, по меньшей мере внешне, согласиться все стороны, в ожидании неких перемен, например, во внутривластной ситуации, способных облегчить решение проблемы. Когда найти

такую формулу не представляется возможным, оптимальное решение — это продолжать говорить, так чтобы сам факт «переговорного процесса» давал всем повод ждать и уповать на лучшие времена, вместо того чтобы осложнять ситуацию необдуманными поступками. Иногда нужно просто ждать появления на авансцене истории новых людей, таких как Горбачев в Советском Союзе или Дэвид Тримбл в Северной Ирландии. В конце концов именно смерть Насера изменила положение дел в Египте, а смерть Мао — в Китае.

Военный эквивалент дипломатии выжидания — это политика сдерживания. В этом, по сути, заключалась западная стратегия во время холодной войны. Ждать пришлось пятьдесят лет. Несмотря на жестокость, насилие и смерть, так называемые опосредованные войны времен холодной войны (например, в Корее, Вьетнаме или Афганистане) были только интермедией. Подлинные баталии холодной войны разворачивались между двумя лагерями, по мере того как Запад, через тернии, пытался сохранить североатлантический альянс, а Советский Союз посредством военного давления (и тающей идеологии) пытался удержать от развала организацию Варшавского договора. Западная победа в холодной войне стала отчасти триумфом коалиционной дипломатии. Настойчивость и терпеливость в ведении переговоров между союзниками были вознаграждены. Компромиссы помогли сохранить альянс, а дебаты — узаконить его. Джордж Кеннан, один из величайших дипломатов современности, выразил это так: «На мой взгляд, было бы полезно признать, что подлинные цели демократического общества недостижимы посредством войны и разрушения <...> Я готов прождать тридцать лет, пока Кремль потерпит поражение вследствие замысловатых, невыносимо медленных дипломатических маневров, но не видеть, как мы под-

вергаем проверке оружием различия, столь мало поддающиеся однозначному и удовлетворительному военному решению» [20].

В точном соответствии с рекомендациями Кеннана сила наиболее эффективна в контексте сдерживания, то есть как выражение ясной и недвусмысленной готовности защитить себя в ожидании соответствующих людей, правильного времени, эффективной внешней коалиции и подходящей внутривнутриполитической ситуации, что позволит найти политическое решение. Такая стратегия — диалог и сдерживание — блестяще сработала во время холодной войны. Остается выяснить, можно ли ее применить ко всем угрозам, существующим в мире после холодной войны. Выжидание неоправданно в отношениях с нестабильным государством, которое вот-вот получит доступ к ядерному оружию. Но такие случаи, будем надеяться, относятся к числу исключений (в противном случае мир входит в новую, опасную стадию развития). В остальном терпение по-прежнему остается главной дипломатической доблестью. Зачастую ожидание оказывается долгим.

Во многом внешняя политика подобна игре. Руководители стран клянутся в вечной дружбе, восхваляют близость двусторонних связей, договариваются о последующих визитах и встречах, обмениваются парламентскими делегациями, призывают к сдержанности и развитию диалога. Осуществляются программы финансовой помощи, в основном для того, чтобы создать ощущение деятельности и не ввязываться в дела других стран. В итоге никто не берет на себя обязательств... и ничего не происходит. Если одно правительство действительно хочет изменить поведение другого, ему потребуется выдержка, приверженность цели и поддержка со стороны могущественных союзников. Все участники международного политического процесса

должны быть готовы к длительным усилиям во имя поставленных целей.

Последовательность в достижении цели имеет ключевое значение. Вовлеченность одного государства в дела другого начинается там, где государство-донор готово пожертвовать чем-то, что значимо во внутривнутриполитическом контексте, — когда оно посылает войска, или открывает свои рынки, или делает прозрачными свои ключевые институты. Так же как внешняя политика приобретает значение внутри страны именно тогда, когда она сказывается на внутренних делах, так она приобретает серьезность в глазах иностранцев не раньше, чем на карту поставлены внутренние ресурсы.

«Мусор на входе, мусор на выходе» — говорят в кибернетике. Поверхностная вовлеченность приводит к поверхностным результатам. Деньги, в долгосрочной перспективе, покупают немного, так же как немногого достигает сила — за спиной уходящих солдат обычно остаются развалины. Долгосрочный успех требует долгосрочных усилий и настойчивости. Наиболее успешный акт внешней политики в новейшей истории — преобразование Европы после Второй мировой войны — стал возможен лишь благодаря беспрецедентной поддержке со стороны Соединенных Штатов. Денежная помощь в рамках плана Маршалла (отчасти призванная, это правда, оказать влияние на правительства европейских стран) и американское военное присутствие в Европе символизировали долгосрочную политику приверженности европейскому развитию. В Европе, так же как в Юго-Восточной Азии, Соединенные Штаты изменили своей исторической политике (завещанной Джорджем Вашингтоном [21]) и вступили в долгосрочный союз. В результате произошли столь же исторические изменения в политике и внутреннем развитии Европейского континента.

*Принцип четвертый:**Внешняя политика не ограничивается интересами*

Когда в 1962 году британский премьер Гарольд Макмиллан прибыл в Нассау на переговоры с президентом Кеннеди, британская ядерная стратегия находилась в кризисе. Соединенные Штаты только что объявили о прекращении программы «Скайболт», которая служила основой для британских сил ядерного сдерживания. Вопрос состоял в том, следует ли Соединенным Штатам помогать Великобритании в поддержании независимых ядерных сил, в частности посредством предоставления ей ракетной системы «Полярис». Представители обеих сторон — британской и американской — были в ту пору озабочены советской угрозой, программами вооружений, управлением силами альянса и логикой ядерного устрашения. Министр обороны США Макнамара задавался вопросом, соответствует ли интересам США и интересам стратегической стабильности предоставление союзникам независимых сил ядерного реагирования. В то же время велись переговоры о создании многосторонних ядерных сил, состоящих из военных кораблей с ядерным оружием на борту (предполагалось, что судовые команды будут состоять из военнослужащих союзных государств, разумеется, под единым американским командованием). Это позволило бы участвовать в ядерной программе западногерманской армии — без предоставления ей ядерного оружия. Эксперты писали статьи по теории игр, исследуя логику взаимного гарантированного уничтожения, гибкого реагирования и других аспектов ядерной стратегии.

Макмиллан не стал останавливаться ни на одном из этих вопросов. Его речь, обращенная к президенту Кеннеди, была не о Советском Союзе, интеграции Германии в НАТО, ядерном оружии или доктрине сдер-

живания. Она была посвящена Британии. Советник президента США по национальной безопасности Макджордж Банди вспоминает, что Макмиллан обратился к британской истории, а затем, упомянув доблестное сопротивление вермахту в 1940 году, сказал: «Отказаться [от независимых ядерных сил] означало бы, что Великобритания — это не та страна, которая прожила свою предшествующую историю... Либо Британия останется в ядерном клубе, либо он [Макмиллан] подаст в отставку, и у нас будет нескончаемая череда Гейтскеллов*» (то есть нейтральная Великобритания, лишь отчасти поддерживающая североатлантический альянс) [22].

С точки зрения «интересов» вопрос о британских ядерных силах мог быть решен так или иначе. Вопрос, по словам Макмиллана, сводился не к интересам, а к восприятию Британией самой себя, к настоящему и будущему всей страны.

В замечательном исследовании индийской ядерной стратегии Джордж Перкович рисует схожую картину [23]. Он заключает, что ключевым мотивом ядерной программы Индии было, с одной стороны, желание достичь статуса великой державы, а с другой — показать свое нравственное превосходство над другими великими державами. Вследствие такого амбивалентного подхода Индия, во-первых, создала собственное ядерное оружие и, во-вторых, постоянно откладывала его испытания и массовое производство. Политика, иными словами, зиждилась на психологических установках, а не на интересах. На уровне политического анализа можно утверждать, что ядерная программа противоречила стратеги-

* Хью Гейтскелл, политический деятель Великобритании, лейборист, сторонник теории «демократического социализма» и принципов мирного сосуществования. (Прим. ред.)

ческим интересам Индии. Подтолкнув Пакистан к созданию собственного ядерного оружия, Индия фактически лишилась преимущества, которым обладала бы в обычной войне. Но каковы бы ни были «интересы» Индии, они, подразумевает Перкович, не играли особой роли. Рассматриваемые политические решения происходили из национальной идентичности, а не из интересов. (Как оказалось, расчеты Индии были напрасными. Ввиду изменений в геополитической и экономической обстановке с начала 1950-х годов ядерное оружие не принесло Индии статуса великой державы. Крушение Советского Союза показало несостоятельность сугубо милитаристской концепции могущества. Кроме того, ответственное государство не считает возможным использование ядерного оружия.)

Примеры того, что политика не всегда определяется национальными интересами, можно наблюдать и в других частях мира. Исходя из прагматических соображений, Ирану следовало бы войти в альянс с Израилем или, по крайней мере, придерживаться нейтралитета в вопросе о статусе Палестины. У Ирана, как и у Израиля, немало врагов среди арабских государств — это продемонстрировала война с Ираком. Иран мог бы склониться к принципу «враг моего врага — мой друг». То, что этого не произошло, означает, что исламская идентичность и солидарность важнее государственных интересов. Схожие замечания можно сделать относительно некоторых арабских стран. Так или иначе, но чувства и настроения народа всегда имеют значение — с ними считаются даже недемократические правительства. Для многих арабских государств Палестина — это вопрос настолько же внутренней, насколько внешней политики, так же как Израиль для США. Идентичность торжествует над интересами так же, как внутреннее над внешним.

Такова одна из причин, по которой иностранцев сложно понять. Если бы политика всегда была следствием расчета интересов, между политическими устремлениями разных стран не было бы существенной разницы. Действительность, однако, не такова. Иранцы, индийцы, корейцы и сербы воспринимают себя по-разному и по-разному определяют свои интересы.

Приведенные примеры относятся к стратегической области. Здесь, в точном соответствии с учебниками, внешняя политика сводится главным образом к интересам. Как только Великобритания решила стать ядерной державой, она приобрела определенные интересы; многие из них были общими для всех стран, разрабатывавших ядерное оружие. Современные взгляды Лондона на контроль над вооружениями, ядерные испытания, распространение ОМП и отношения с ядерными и неядерными державами — все это стало следствием решения о приобретении ядерного оружия. Иногда интересы диктуются историей и географией. Или становятся результатом стратегических решений. Когда государство принимает решение приобрести ядерное оружие, когда оно создает военные базы за рубежом или вступает в альянс, у него появляются определенные интересы, которые впоследствии ложатся в основу национальной политики.

Сформулировав свои интересы, страна пытается определить пути их продвижения и существующие угрозы. Правительство стремится выяснить намерения другой стороны. Страна ищет союзников, страны со схожими интересами, обдумывая возможные сделки и компромиссы. Она снижает пошлины на определенные виды товаров, если с такой же инициативой выступила страна-контрагент. Или даже соглашается проводить не самую выгодную политику, если таковая соответствует интересам широкой коалиции. Но еще чаще дипломаты вежливо выслушивают аргументы другой стороны, обе-

щают принять их во внимание, но политическое руководство поступает ровно так, как задумывалось раньше.

Хотя интересы — это второстепенное понятие, так называемый язык интересов играет важную роль в международных делах. Именно потому, что интересы не затрагивают ядро национальной идентичности, общий язык в дипломатии проще найти, обсуждая интересы, а не ценности. Если вопрос сформулирован в категориях добра и зла, для переговоров или компромисса не остается места. Компромиссам, основанным на политике интересов, суждено быть временными, так как интересы страны меняются или могут измениться. Тем не менее интересы остаются важным элементом поиска долговременных решений. Во многом внешняя политика строится именно на таких суждениях. Где-то происходят неподконтрольные какому-либо правительству события, которые ему не по душе. Правительство выражает протест и приспосабливается к изменившейся реальности. Однако палитра жизни от этого почти не изменилась — разве что там, на периферии общественного сознания возник еще один, с неохотой принятый «свершившийся факт». Или же, если это затрагивает важные интересы страны, правительство отказывается принять новую международную реальность в надежде, что ему удастся, путем давления или компромиссов, повернуть воды вспять.

Но в истории бывает время, когда страна вынуждена выйти за пределы очерченных национальных интересов. В такие периоды страна принимает так называемые стратегические решения — о вступлении в альянс, или о начале войны, которая может поставить под угрозу ее существование, или же о создании (отказе от) ядерного оружия. Пусть иногда подобные решения основаны на интересах, но зачастую они принимаются из совершенно иных мотивов. Это решения как о целях, так и о средствах; решения, формирующие интересы, а не происте-

кающие из таковых. К примеру, вопрос об использовании силы для захвата территории или, наоборот, о следовании нормам международного права, не может быть решен только на основе национальных интересов или предполагаемой выгоды. Это не просто тактический вопрос, но и отражение желаемого будущего страны и мира. Соответствовало ли интересам греческого острова Мелос сопротивление Афинам в 416 году до Р. Х.*? А интересам Польши — Германии в 1939-м? В 1914 году было ли в интересах Бельгии отказываться в проходе германской армии через территорию страны (хотя проход нарушал принцип нейтралитета Бельгии)? Мелос был разрушен; 85 процентов польских военнослужащих лишились жизни; бельгийцы знали, что не смогут сдерживать натиск немцев дольше, чем в течение нескольких дней. Здесь неуместно говорить об интересах. Во всех упомянутых случаях вступление в войну происходило не из расчета. Люди дрались потому, что таково их мироощущение, и они не собирались его менять. Такие периоды в истории принято называть «поворотными моментами». Это удачная фраза.

Поворот происходит в развитии национальной идентичности. В такие моменты страна воплощает свой национальный миф или даже созидает новый. Новая идентичность порождает национальные интересы.

В конечном итоге собственную идентичность выбирают все страны. Это происходит посредством политических решений, часто вызванных логикой общественного развития. Конституция, приверженность международным нормам (например, Европейской конвенции о защите прав человека), членство в альянсах или ценно-

* Во время Пелопонесской войны (431–404 гг. до н.э.) афинские войска захватили и разрушили островной город Мелос за отказ сдаться. (*Прим. ред.*)

сти, прививаемые через образовательную систему — все это накладывает свой отпечаток на национальную идентичность. Так или иначе, но Швеция и Америка, Индия и Пакистан, Турция и Саудовская Аравия — все они выбрали свою идентичность. Однако сделанный выбор не был неизбежен.

В XIX столетии главной темой британской внешней политики было искоренение работорговли. Начиная с Венского конгресса, где этот вопрос был одним из важных предметов переговоров, и на протяжении последующих пяти десятилетий, пока Британия использовала для достижения своих целей военно-морской флот (зачастую в нарушение международного права), британской политикой руководили не интересы, а консолидированное общественное мнение, основанное в первую очередь на нравственных категориях. Тем временем политика Меттерниха в Австро-Венгерской империи основывалась на еще более глубинных мотивах: ее целью была защита европейских монархий от угрозы революций, республиканских идей, национализма и народовластия. Такая позиция диктовалась устройством Австрии — многонациональной империи, управляемой древней династией. Политика Вены проистекала не столько из внутреннего состояния дел или внешнеполитической концепции «равновесия сил» в Европе, сколько из самой истории и природы австрийского государства. Впоследствии стремление Австро-Венгрии доказать, что империя Габсбургов — это все еще держава, с которой нужно считаться (а не анахронизм эпохи национальных государств), толкнуло ее в Первую мировую войну, навстречу гибели.

На протяжении бурного XX века необходимость сложного выбора не раз вставала и перед Великобританией. В 1939 году гарантия, данная Польше, была обусловлена не только стремлением сдержать герман-

скую экспансию в Европе, это было решение (пусть неосознанное) поставить на карту судьбу Британской империи. Такая политика была основана не только на прагматичном расчете. Исследователи не раз отмечали, и это правдоподобно, что после падения Франции британским интересам гораздо больше соответствовал мир с Гитлером. Тот, казалось, готов был оставить Британскую империю в покое, при условии создания континентальной германской империи. Решение продолжать войну происходило в большей степени из инстинктивного восприятия образа Великобритании и Европы или, скорее, неприятия той Европы, которую навязывали миру нацисты. Неосознанно, быть может, но британские политические круги считали будущее Европы более важным, чем любые «владения» в Индии или Африке. Одна из функций политического руководства состоит как раз в угадывании подлинных желаний народа; политика Черчилля основывалась не на интересах, а на глубоком понимании британского народа и его истории.

После Второй мировой войны начался один из периодов переустройства международной системы. Ответственность за эти перемены несли Соединенные Штаты (при поддержке со стороны Великобритании) и сталинский Советский Союз. Обе державы стремились найти ответ на один и тот же вопрос: как предотвратить войну в Европе и не допустить возрождения германского милитаризма. Американский план состоял в развитии мирового сообщества открытых рынков и международных институтов, в котором Соединенные Штаты играли бы ведущую роль (какая драматическая перемена в восприятии Америкой себя и своей роли!). В свою очередь, сценарий Сталина основывался на силе, страхе и санитарном кордоне. Наиболее ярко различие между двумя сверхдержавами проявилось в их политике по отноше-

нию к Германии. США преследовали цель создания демократической Германии, включенной в систему многосторонних отношений. В социалистической Германии, напротив, сохранялся государственный контроль над средствами производства и контролируемая Со-ветами военная машина. В целом США реализовывали названные цели посредством плана Маршалла (способствовавшего снижению торговых барьеров между европейскими странами), создания Европейского союза (начало которому было положено Европейским объединением угля и стали) и международных финансовых институтов, в особенности МВФ и Всемирного банка. (В последующем существенно важный выбор, сделавший ЕС центральным фактором европейской политики, сделали Германия и Франция.) Расхождения в подходах США и СССР были вызваны не различием в интересах — обе страны стремились к стабильности в Европе и обузданию германского милитаризма, а принципиальным различием в их общественном строе. США опирались на открытость и плюрализм (ни одна другая доктрина не выстояла бы в полувековом противостоянии). СССР исходил из принципов силы и государственного контроля, что отражало природу советского строя.

В конце концов доктрины Соединенных Штатов и Советского Союза, два очень разных мира и две различные системы ценностей (алчность с одной стороны и страх с другой, сказал бы циник), пришли в столкновение. С началом противостояния каждая сторона вела себя так, как свойственно странам в состоянии войны — прибегая к силе, обману и коварству. Несмотря на это холодная война была именно конфликтом между разными мировоззрениями и системами ценностей. Исходя из объективно схожих целей или интересов — прекращения германской агрессии и достижения мира в Европе, США и СССР развили диаметрально противоположные кон-

цепции мироустройства: с одной стороны, мир посредством открытости и сотрудничества, с другой — мир посредством уничтожения класса капиталистов и военной гегемонии. Из этого вырос сорокалетний конфликт, в котором стороны определяли интересы в противоположных понятиях. Логика конфликта затмила схожесть интересов; схожесть поступков затмила для многих различие в ценностях.

После страшного разгрома во Второй мировой войне Япония и Германия пересоздали себя, причем в обоих случаях значительную роль сыграла внешняя политика. (Нечто подобное, причем с поразительным успехом, проделала после смерти Франко Испания.) Преобразованиям сопутствовал впечатляющий успех, как в Германии, так и в Японии, и хотя можно сказать, что в определенном смысле обе страны действовали исходя из собственных интересов, это упрощенное восприятие событий. Выбор, сделанный в обеих странах, соотносился с их собственным видением будущего, которое и определяло их интересы и политику [24].

Следует отметить, что хотя ни Япония, ни Германия не вели активную внешнюю политику в послевоенный период, обе страны оказывали и продолжают оказывать значительное влияние на сопредельные страны, возможно большее, чем Великобритания и Франция, несмотря на то что в классическом понимании внешняя политика последних была гораздо более активной. Ряд азиатских стран последовали примеру Японии — отказавшись от наступательной внешней политики в пользу экономического роста. В свою очередь, победа в холодной войне стала возможна благодаря политике сдерживания и одновременно внешнему восприятию процветающей, мирной, единой Европы, в которой Германии отводилась исключительно важная роль. В контексте судьбоносных стратегических решений идентичность довлеет

над интересами. Более того, в долгосрочной перспективе идентичность страны оказывает большее влияние на ее партнеров на международной арене, чем внешнеполитические маневры в традиционном понимании. Нередко сущность важнее поступков.

Вопросы войны и мира имеют эмоциональную и рациональную составляющую. Аналитики старой (реалистической) школы сказали бы, что цель политики как раз и заключается в устранении эмоционального элемента и сужении пределов ущерба, который может нанести конфликт. Сторонники такого подхода ошибочно пренебрегают тем обстоятельством, что страны — это сообщества, а сообщества, по своей сути, нерациональны. Придающие им единство связи могут быть историческими, религиозными или племенными. Или они могут основываться на совместном опыте и общих ценностях. К добру или к худу, но внешняя политика в вопросах, которые воздействуют на судьбу или идентичность страны, отражает эти факторы в той же мере, что и всякую рациональную концепцию интересов. В моменты кризиса государство более всего склонно обращаться к своим корням и мифам и следовать «велениям сердца», а не доводам рассудка. Иррациональные силы не раз становились проводником войн и насилия. Вопрос в том, смогут ли они стать основанием для мира и свободы.

Этическое измерение внешней политики состоит не только в конкретных решениях о политическом курсе, о санкциях или о продаже оружия. Внешняя политика полна дилемм, компромиссов и неоднозначностей. Она не бывает совершенной. Часто хорошего решения просто нет. Если осуществить сделку по продаже оружия какой-либо стране, оно может быть использовано там в целях подавления недовольных. Если не совершить ее, законное правительство окажется под угрозой мятежни-

ков, способных на еще более бессовестное попрание прав человека. Введение санкций может послужить стимулом для изменения политического курса, но и привести к тяготам для простых людей. Предоставление продовольственной помощи населению на оккупированных арабских территориях помогает людям выжить, но и снижает стоимость оккупации для израильского правительства. Продовольственная помощь Северной Корее спасает жизни, но одновременно продлевает дни режима Ким Чен Ира.

Осуществление политики в обстановке неопределенности, в неподконтрольных ситуациях, попытки достичь соглашения с людьми, которых не всегда можно понять и которые не всегда внушают доверие, — все это неизбежно ведет к ошибкам и неприятным компромиссам. Если этические соображения сосредоточены только на средствах (не применять силу, не продавать оружие), результат может оказаться обратным желаемому. Политика «чистых рук» не всегда самая действенная. Нейтралитет — возможно, самая нравственная политика — не всегда предотвращает войну и вторжение, как в 1939 году это испытали на себе Нидерланды. Членство в военном альянсе, хотя, на первый взгляд, оно и выглядит менее миролюбивым, может оказаться гораздо более эффективным средством поддержания мира (как те же Нидерланды после войны). В мире, который держится на военной силе, часто нет другой альтернативы, кроме как использовать силу. Пацифизм спасает совесть, а не жизни.

Однако несостоятелен аргумент в пользу того, что этике не место во внешней политике и что было бы лучше, если бы все страны просто следовали своим национальным интересам. Важно не столько то, как страны продвигают собственные интересы, сколько то, как они эти интересы формулируют. Широки или узки их

взгляд на вещи? Каким они видят собственное будущее? В какой стране хочется жить народам? И в каком мире? Вот основные вопросы внешней политики, и все они непосредственно связаны с этикой.

Принцип пятый:

Расширение контекста

То, что должно всегда сопровождаться или подчиняться иному подходу, цель которого — расширение горизонтов и изменение человеческих мотивов.

Джордж Кеннан. Американская дипломатия

Этот принцип основан на замечании Жана Монне, вдохновителя и одного из создателей Европейского союза: если вы столкнулись с неразрешимой проблемой, расширяйте контекст.

На тактическом уровне это правило так же старо, как внешняя политика. Эдуард III, не получив поддержки фламандцев в войне с Францией, наложил запрет на экспорт шерсти во Фландрию. Эта мера поставила фламандцев на грань разорения — ткачество было их основным занятием — и принудила их к союзу с английским королем. На этом примере очевиден немедленный успех политики санкций, что случается нечасто. Впрочем, история показала, что принуждение не сделало фламандцев надежными союзниками. Сегодня такие меры называют политической «увязкой». Всякая увязка — санкции, компромиссы, сделки (явные или подразумеваемые) или широкие альянсы — все это предполагает некое расширение контекста, чтобы избежать ситуации, когда говорят: «Вы можете нам с продажей оружия — мы поможем вам с экстрадицией». «Вы предоставите нам базу — мы закроем глаза на подавление оппозиции». «Вы поддержите нас в ООН — мы обеспечим необходимый вам заем». И так далее.

Иногда две страны могут достичь компромиссного решения конкретной проблемы, преодолев существующие различия. Так, с поправкой в ту или другую сторону, могут быть разрешены, например, приграничные споры между Россией и Китаем. Но это происходит относительно редко. Обычно во время переговоров затрагивается относительно широкий круг вопросов или подразумевается возможность дипломатической сделки в другой области. (Говоря о необходимости сохранения «добрых отношений», дипломаты чаще всего подразумевают, что добрая воля понадобится когда-нибудь в будущем и что налаживание многосторонних отношений служит основой для долговременной выгоды.) В современной многосторонней дипломатии считается правилом, что проблемы нельзя решать поодиночке, а иногда справедливо и то, что чем больше проблем — тем лучше. Множество проблем означает расширение поля для компромисса. Если во время переговоров обсуждается только одна проблема, весьма вероятным исходом будут «победители» и «проигравшие», или просто кажущиеся таковыми. Или же переговоры могут затянуться до бесконечности, потому что сделка не устроит проигравшую сторону. Идеальна ситуация, когда каждая из сторон может вернуться домой, провозглашая победу. Таким образом, может оказаться полезной множественность проблем, предполагающая большое число возможных сделок. Вплоть до того, что иногда, прежде чем садиться за стол переговоров, стоит дождаться, пока масса скопившихся проблем не достигнет критической величины.

Одно из преимуществ Европейского союза как раз в том и состоит, что он позволяет государствам-членам рассматривать широкий круг вопросов, сосредоточиваясь на наиболее животрепещущих проблемах и соглашаясь на взаимные уступки. (Это выгодно как с точки зрения дипломатического обмена, так и с точки зрения

международной торговли.) Первую «европейскую сделку» часто толкуют — с неизбежным упрощением — как договоренность между германской промышленностью и французским сельским хозяйством. Сегодня необходимость заключать комплексные соглашения представляется одной из причин, по которой европейские проблемы часто решаются на встречах на высшем уровне. Только на таких встречах можно свести воедино вопросы о местонахождении центра тестирования фармацевтической продукции, гражданстве президента Европейского центрального банка, выделении региональной помощи, вопросы политики в области охраны окружающей среды, сельского хозяйства, рыболовства и сотен других предметов. Эти проблемы, далеко не всегда поддающиеся решению по раздельности, проще рассматривать в рамках общего пакета мер.

Принцип расширения контекста применим и на стратегическом уровне, причем не только в целях политического торга, но и для вовлечения в процесс новых участников или для изменения рамок осуществления политики. Прекрасный пример такого подхода подал в XIX веке Бисмарк. После достижения своей цели — объединения Германии под знаменами консервативного национализма — Бисмарк стремился сохранить в Европе статус-кво. Основным препятствием на этом пути была непримиримая враждебность Франции после аннексии Германией Эльзаса и Лотарингии (сам Бисмарк, говорят, согласился на аннексию неохотно и позже всегда сожалел об этом шаге). Так, учитывая безнадёжность примирения с французами в европейском контексте, Бисмарк потворствовал империалистическим устремлениям Франции, поддерживая ее в противостоянии с Великобританией в Египте и даже предложив создание франко-германского альянса против британцев в Юго-Западной Африке [25]. Это помогло бы

отвлечь внимание от проблемы Эльзаса и Лотарингии и дать выход национальной гордости и милитаристскому духу французов в регионе, где они не представляли опасности для Германии. Это позволило бы также вовлечь Францию в конфликт с Великобританией, крупнейшей имперской державой на то время. Наконец, это позволило бы Германии выставить себя другом Франции. Политика Бисмарка не принесла плодов, отчасти потому что она оказалась половинчатой (постоянство — это одна из величайших дипломатических добродетелей). После отставки Бисмарка Германия и сама стала империалистической державой. Пожалуй, эта политика была заведомо обречена на неудачу: Эльзас и Лотарингия волновали простых французов несравненно больше, чем Египет или Индокитай. В первом случае речь шла о национальной идентичности, во втором — только об интересах. Тем не менее это была примечательная попытка разрешить проблему европейских границ посредством распространения контекста на колониальные владения, лежащие далеко за пределами Европы.

Вполне естественно, что Черчилль, обдумывавший идею «великого альянса» и Атлантической хартии, также рассуждал в широких стратегических категориях. То же относится к Рузвельту — в контексте создания ООН и Бреттон-Вудских учреждений*. Переговоры между Великобританией и Соединенными Штатами о создании Бреттон-Вудских учреждений представляют собой интересный пример «расширения контекста».

* Так иногда называют Международный валютный фонд и Всемирный банк, созданные в июле 1944 г. на конференции представителей 44 государств в Бреттон-Вудсе (штат Нью-Хэмпшир, США). Тогда же роль мировых денег наряду с золотом была закреплена за долларом США. (*Прим. ред.*)

Назревавшие между двумя странами разногласия, состоявшие в стремлении США к установлению режима свободной торговли и желании Великобритании сохранить некое подобие управляемой системы (если и не системы имперских преференций), были разрешены посредством расширения рамок переговоров и введения механизма регулирования обменных курсов валют, что позволило государственному казначейству США, наряду с государственным департаментом, выступить полноправным участником процесса, и вывело концепцию экономического регулирования за традиционную сферу торговли [26]. Одновременно системы альянсов, выстроенные Америкой в Европе и в Азии, способствовали расширению политического контекста правительствами европейских стран, Японии и Южной Кореи. Сегодня, когда терроризм угрожает всему мировому порядку, правительство США могло бы содействовать созданию гораздо более широкого альянса мировых держав, нежели это возможно при сосредоточении внимания и сил на одном эпизоде или на одном неприятеле. Понятие видения часто тождественно понятию расширенного контекста.

Правило Жана Монне применимо на тактическом уровне, в повседневных переговорах, или на стратегическом уровне в целях создания или поддержания коалиций по интересам. Сам Жан Монне, спустя почти семьдесят лет после предпринятой Бисмарком попытки решения франко-германского вопроса, применил это правило не только стратегически, но, пожалуй, и экзистенциально. На стратегическом уровне великим достижением Монне было вовлечение во внешние сношения интересов делового сообщества, испытывавшего естественное желание развивать трансграничную торговлю. Экономика — движущая сила интеграции и трансграничных связей, так же как политика, иногда, — это сила

разъединяющая. Монне осознанно держал министров иностранных дел (которые, разумеется, заинтересованы в нерушимости границ и сохранении суверенитета) в стороне от создания единого европейского сообщества. Представители деловых кругов, в свою очередь, расширили рамки процесса интеграции, привнеся в него новые трансграничные связи и значительную лоббистскую мощь.

На тактическом уровне расширение контекста предполагает выработку некоей временной меры принуждения или стимулирования. На стратегическом уровне — вовлечение в политический процесс интересов широких кругов общества. На экзистенциальном уровне расширение контекста означает преобразование идентичности. Гений Жана Монне позволил европейцам расширить понятие *мы*. Он создал общеевропейский контекст. В одиночку Франция и Германия никогда не разрешили бы существующие между ними проблемы — в границах общего европейского проекта такая возможность появилась. Сегодня, привыкнув к нормальным отношениям между Францией и Германией — отчасти сотрудничеству, отчасти конкуренции, отчасти риторическим заверениям в вечной дружбе, отчасти повседневным спорам о банальных европейских вопросах, — мы выпускаем из виду сам необычайный, невероятный факт примирения. Несколько столетий войн и вражды, составлявшей, в сущности, часть политической культуры по обе стороны Рейна, закончились миром благодаря созданию Евро-пейского союза. «Кто *мы*?» «В каком мире *мы* хотим жить?» В широком европейском, а не в узком национальном контексте ответы на эти вопросы оказались совершенно иными.

Германский вопрос стоял на европейской политической повестке дня более трехсот лет. Ослабленная, вследствие политики кардинала Ришелье, Германия

уступила место (благодаря времени, Наполеону и Бисмарку) сильной Германии. Наконец третье рождение новой, европейской Германии в 1990 году, кажется, навсегда решило германский вопрос. Это, однако, было бы невозможно в сугубо европейских рамках. Существенным элементом здесь оказалась приверженность Америки европейскому миру. Поистине евроатлантический ответ на германский вопрос был одновременно американской и европейской концепцией. Верховный комиссар США в Германии (в 1949–1952 гг.) генерал Макклой утверждал: «Решения германской проблемы не существует внутри Германии как таковой, взятой в отдельности. Решение находится в евроатлантическом сообществе»[27]. Процесс решения потребовал не только американских сил и денег, но и изменения взглядов Америки на собственное будущее. С другой стороны, было необходимо созидание, совместно с американцами, более широкой западной идентичности, выражаемой в том числе посредством НАТО, ОЭСР и Бреттон-Вудских учреждений. Это решение означало существенное изменение идентичности внутри США. Вместо уклонения от европейских войн посредством политики изоляционизма теперь Соединенные Штаты стремились предотвратить европейские войны, непосредственно участвуя в европейских делах. Сегодня трансатлантическая, западная идентичность скрепляет евроатлантический союз вот уже полвека, пережив исчезновение восточного блока. По словам британского политика Эрнеста Бевина, американцы «расширили горизонты понимания... Соединенных Штатов, включив в это понятие Атлантику и несколько сотен миллионов европейцев, проживающих по другую сторону океана»[28].

Переустройство франко-германских отношений в европейском контексте потребовало фундаментальных

перемен, причем не только в Германии, но и во Франции. Требовать перемен от страны, потерпевшей поражение в войне, не представляется необычным: именно с этих позиций был сформулирован положивший конец Первой мировой войне Версальский договор. Ожидать осознания необходимости перемен от победителя гораздо сложнее; в рассматриваемом случае помогло, возможно, то, что поражение в войне потерпела и Франция. Подобным образом при создании атлантического сообщества перемениться должна была не только Германия, но и США и даже Великобритания (никогда до той поры не размещавшая, на постоянной основе, войска на континенте). Призыв Черчилля «В победе — великодушие» обладал практическим значением на пути к миру.

Долговременное решение палестино-израильского конфликта потребует перемен как в израильской, так и в палестинской идентичности и, возможно, подобных перемен во многих арабских странах. Настаивать на сохранении суверенитета, отказываться от частичного изменения своей идентичности и от адаптации других значит консервировать проблему.

Если бы мы жили в сугубо рациональном мире, то войны между государствами, ограниченные и локальные, заканчивались бы переговорами, обменом территорий или денег, а их результатом становился бы относительно прочный мир. Мирные договоренности такого рода были нередки в XVIII веке. Беда в том, что с середины XIX века мы живем в мире наций и национальных государств. Не ограничиваясь интересами государств, международные отношения охватывают теперь и вопросы идентичности. А проблему национальной идентичности невозможно решить за столом переговоров или посредством соблюдения баланса сил. После франко-прусской войны вопрос Эльзаса и Лотарингии стал

основополагающим для французской идентичности. Так называемый ирландский вопрос в Великобритании также был вопросом идентичности. Схожей природой, по крайней мере отчасти, обладают проблемы Боснии, Палестины, Кипра, Шри-Ланки, Косово и Судана, трения между Индией и Пакистаном, Китаем и Тибетом, Китаем и Тайванем. Подобные проблемы неразрешимы через доктрину равновесия сил. Мир между народами — не то же, что мир между государствами. В решении должны участвовать не только правительства, но и сами народы.

Почему страны перестают воевать? Недостаточно сказать, что причина в равновесии сил или в страхе. Почему Испания и Италия не замышляют сегодня вместе напасть на Францию? Почему Германия не стремится оккупировать относительно слабые государства у своей восточной границы? Почему Япония не собирается, как некогда, вторгнуться в Корею? Попытка ответить на эти вопросы только с «реалистичных» позиций, то есть в терминах государственных интересов и власти, окончится неудачей.

Некоторые конфликты заканчиваются благодаря созданию единого государства, как в случае Англии и Шотландии или Баварии и Саксонии. Но в иных случаях, например в Западной Европе или в трансатлантических отношениях, мир обеспечивается благодаря развитию более острого чувства общности (и, как следствие, установлению постсовременных отношений между государствами). Чтобы широта контекста стала постоянным признаком международной жизни, необходимы постоянно действующие институты. Таковые следует признать определяющей чертой постсовременного мира. Если исторический момент подобран верно, вовлечение в упомянутые институты новых участников может способствовать формированию более широкого

содержания идентичности. Для действительных членов организации расширение членства в ней обычно сопряжено с расходами и риском. Как реальная внешняя политика начинается только тогда, когда она напрямую связана с внутренними делами, так и расширение контекста в международных делах подразумевает готовность разделить права и риск с тем, кто до недавнего времени считался чужаком.

Примерно через сорок лет после того, как Монне раздвинул национальные горизонты в Западной Европе, Горбачев отказался от риторики противопоставления Востока Западу и заговорил об «общем европейском доме» — концепции, которую обе стороны (так как необходимые изменения должны произойти и на Западе) медленно превращают в реальность. Это займет время. Недоразумения в отношениях с Россией еще не преодолены. Доверие придет постепенно, с преобразованием российского государства и общества. На формирование общей идентичности уйдет еще больше времени. Но до тех пор, пока обе стороны рассуждали в категориях «Запада» и «Востока» и, в сущности, пока они воспринимали себя как «две стороны», лучшее, на что можно было рассчитывать, состояло в перемирии и патовой ситуации. В ядерный век этого недостаточно. Постоянный мир может быть достигнут только благодаря расширению кругозора.

Все это нелегко. Государству проще переформулировать собственные интересы, чем идентичность. Первое возможно по принуждению, второе — нет. В первом случае процесс проще повернуть вспять — вернувшись к первоначальной формулировке интересов после устранения угрозы или фактора принуждения. (Пока действовало шерстяное эмбарго, Фландрия была заинтересована в союзе с Англией. После отмены эмбарго Фландрия вернулась к обычному для нее нейтралитету.)

Напротив, перемены в идентичности в целом благотворно сказываются на международном климате, однако они возможны, только если в процессе преобразования участвует все общество, а не только политическое руководство страны. Вполне возможно, что такие перемены последуют после затяжного конфликта или кризиса, как в случае Франции и Германии. Чтобы отразить новую идентичность, может потребоваться обновление государственных структур — такова, опять же, история послевоенной Европы. Не исключено, что только коренные перемены на уровне идентичности смогут привести к разрешению кризисных ситуаций в исламском мире и в Африке.

Если расширение контекста иногда помогает в решении проблем, то сужение контекста чаще всего ведет к их возникновению или обострению. Например, на Балканах людей, некогда считавших себя югославами, вынудили — стараниями Милошевича, Туджмана и других — причислить к сербам или хорватам. В формировании идентичности значительную роль играет пропаганда, образование и интеллектуальные течения. Сегодня надежда на разрешение балканского кризиса исходит не только из попыток достичь примирения между отдельными общинами, но и из перспективы помещения данных общин в более широкий, европейский контекст, расширения их идентичности через членство в европейских и атлантических организациях. Именно на платформе превращения Сербии в нормальную европейскую страну Коштуница одержал победу над Милошевичем на президентских выборах 2000 года, и именно с целью вступления Сербии в Европейский союз премьер-министр Джинджич проводил политику, приведшую к его убийству в 2002 году.

Гражданские войны и распад государств обычно сопряжены с таким же сужением поля зрения, что и на

Балканах. Государство перестает быть средоточием законности — эта функция переходит к фракции или этнической общине, а в конечном итоге к клану, семье или даже к отдельной личности. Конфликты разрастаются. Процесс разложения до досовременного состояния мы наблюдаем сегодня во многих распадающихся африканских странах, в частности в Сомали, Конго и в Сьерра-Леоне.

«Расширяйте контекст» — это не готовая формула для решения проблем во внешней политике. Мирные переговоры следует начинать не с далеко идущих планов, а с относительно нейтральных, может быть даже процедурных вопросов, так чтобы стороны приступили к диалогу и к попыткам укрепить взаимное доверие. В большинстве случаев целесообразно стремиться к примирению интересов, так чтобы стороны научились сосуществовать без войн, несмотря на разъединяющую их проблему. Поиски широкого контекста и долговечного мира придется отложить. Настоящие прорывы в международных отношениях крайне редки. Неправильно выбран момент. Не то политическое руководство. Не готово общество. Вероятно, неким предварительным условием следует считать общность ценностей и политической культуры. Кроме того, для окончательного решения проблемы нужны незаурядные политики. В обычном ходе вещей проигравшие не хотят идти на переговоры, а победители не видят в этом смысла. Война может закончиться, но победа — не то же, что мир. Для устойчивого мира необходимо великодушие и широта взглядов.

В отношениях между Западом и Советским Союзом можно выделить три основные стадии. В течение длительного времени после Октябрьской революции нормальные отношения были невозможны. Советская картина мира (борьба между капитализмом и коммуниз-

мом, при которой демократия была симуляцией, скрывающей от рабочих степень их униженности, а подлинными движущими силами общественно-политических процессов были экономические факторы) отличалась от восприятия мира на Западе. Не было общего языка. Не было общих правил. Советы стремились посеять зерно революции на Западе. Запад поддерживал контрреволюционные силы в СССР. На этой стадии политические альтернативы заключались в попытках смены режима и сдерживании. После провала интервенции (в годы Гражданской войны) Западу осталось только сдерживание. Союзничество в битве с фашизмом могло бы положить конец противостоянию, как надеялся Рузвельт, но этому помешала личность Сталина. Процесс диалога начался после смерти Сталина и кубинского кризиса. Запад и Восток по-прежнему видели друг в друге врагов, но нашли общие интересы и разработали язык, достаточный для достижения соглашений, хотя, вероятно, если бы та или другая сторона была уверена в возможности достижения решающей победы в противостоянии двух систем, она бы не замедлила ею воспользоваться. Наконец, с окончанием холодной войны и коренными переменами в российской идентичности и государственном устройстве, появилась основа для более прочного и долговременного мира, выходящего за пределы простой общности интересов. Пользуясь терминами из первой части настоящей работы, в политике необходимо сдерживать проявления *досовременного* или чужеродного; примирение интересов возможно с *современным* государством, но долговременный мир может наступить только при *постсовременном* слиянии идентичностей.

Примирение интересов может принести затишье — не мир, но передышку. Иногда это лучшее, хотя далеко не простое решение. Дипломатия сдерживания кон-

фликтов, ограничения власти и управления кризисом необходима, пока не представится возможность оптимальных соглашений. Но для прочного мира нужно нечто большее. То же относится к военным действиям. Военный успех эфемерен без политической структуры, способной удержать его плоды. Завоеватели стремятся достичь результата, провозглашая новый порядок — так поступали Наполеон, Гитлер и Сталин. Однако либо их слова шли вразрез с делами, либо, в случае Гитлера, предлагаемый порядок был настолько чудовищным, что вызывал, за редкими исключениями, только враждебность.

В конечном итоге устойчивый и надежный мир зависит от установления легитимности (законности). Чтобы быть прочным, мир должен устраивать всех. Это очевидно на примере гражданских войн, которые сегодня представляются самым распространенным видом вооруженных конфликтов на планете. Восстановление законности и порядка в стране подразумевает восстановление правовых основ. То же справедливо в отношении международного сообщества.

Наполеон был прав и неправ, когда говорил, что на силе ничего не основано. Из оружейного дула происходит не власть, а разрушение и беспорядок, что очевидно на примере стран, где автоматы Калашникова продают и покупают на улицах. Власть, порядок и мир произрастают из законности, но законность должна покоиться на силе.

Дипломатию можно определить как искусство сдерживания власти [29]. Это утверждение справедливо в отношении досовременного и современного мира. Те или иные страны в разные исторические периоды бывают опасны для мира в силу присущих им особенностей, и их мощь может быть обуздана только равными или превосходящими их по силе странами. В подобном

мире война остается инструментом политики, принимаемым по умолчанию. Однако возникновение, в последние полвека, постсовременного сообщества в Европе позволяет предположить, что война не неизбежна. Обузданию одной страны другой страной существует альтернатива, а именно *интериоризация* и *узаконивание* власти.

Подлинное международное сообщество, в котором совпадают не только интересы, но и идентичность и даже судьбы народов, наступит, когда внешняя политика станет частью внутренней политики. Этот процесс уже начался в Европе. Любое осложнение отношений между Францией и Германией воспринимается как пример «дурной политики» в обеих странах. В большинстве европейских стран политики не любят, чтобы их считали евроскептиками. Плохие отношения с Европой считаются дурной политикой даже в Великобритании (это обстоятельство сыграло роль в падении правительства Маргарет Тэтчер). Такой подход справедлив (правда, в меньшей степени) и в отношении трансатлантических отношений.

Есть, конечно, те, кто относится к означенной концепции развития мира более чем скептически. Один из идеологов неоконсерватизма в США, Ирвинг Кристал, пишет, что иллюзией было бы считать, будто мы движемся по направлению к «всемирному сообществу», где защиту национальных интересов «заменит дипломатия, направленная на примирение интересов всех стран». Правда, что мы очень далеки от такого мира. Рудиментарное сообщество такого рода существует в образе ООН, и здесь же следует отметить значимость ряда международных соглашений о сотрудничестве в сфере торговли, транспорта, телекоммуникаций и др. Но, когда речь заходит о вопросах безопасности и применения силы, мы, по большей части, вновь оказываем-

ся в мире, где каждый за себя. А ведь безопасность лежит в основе всего.

Следовательно, было бы ошибкой преувеличивать степень упорядоченности и законности в мире. Но ошибочно и считать, что «всемирное сообщество» не может существовать в принципе, что мы не должны думать о нем как о конечной, пусть и отдаленной цели. Эта цель может оказаться недостижимой. И тогда альтернативой станет закон джунглей, а это, принимая во внимание развитие технологий, выглядит зловеще. Попытки построить такое сообщество — не только нравственная заповедь, но, быть может, и вопрос нашего выживания. Применение силы оправданно только тогда, когда оно способствует строительству более упорядоченного и законного мира. Образование Европейского союза, последовавшее за самым кровавым периодом в европейской истории, одновременно показывает, что может быть сделано, и демонстрирует сложность рассматриваемых политических процессов. Как писал в своих воспоминаниях Жан Монне: «Европейское сообщество само по себе — это лишь этап на пути к более организованному миру будущего».

Причина, по которой Великобритания, Франция и Германия, после тысячелетней истории антагонизма, отказались от мысли воевать друг с другом, проистекает из переформулировки понятия «мы». Этому соответствует чувство принадлежности к одному сообществу — определено ли оно как Европа, Европейский союз или Запад. Фактическое расширение контекста, посредством вовлечения в международную политику внутренних интересов и придания иностранцам чуть менее *иностранного* статуса, состоит в переосознании нами себя самих. Прежде чем строить внешнюю политику, следует задаться вопросом не только о мире, в котором нам хотелось бы жить, но и о том, кто есть *мы*. Чем шире

наш ответ, тем выше вероятность, что мы сумеем жить в мире.

*С тех самых пор, как люди,
Время от времени сходились в парламентах,
Где каждый... пропускал вперед соседа,
Где, набрав в рот тихий воздух слов, они пытались
Не драть друг другу глотку.
Надеялись, что наделенный словами
Воздух осядет, как видимость истины, в умах
И привнесет согласие; тихий воздух,
Что умирающие твари, чрез поры ненависти,
Несут друг другу монотонно.
Лишь тихий воздух, что назначен
Злобу сущего превратить во что-то
Гуманное, пусть, и не в прощенье...
Ничто в истории не было честнее и
Ничто не вело к неудаче так часто...*

Из поэмы Кристофера Лога «Музыка войны»

Часть третья
ЭПИЛОГ: ЕВРОПА И АМЕРИКА

Различия между Европой и Америкой объясняются разницей в их военном потенциале — таково широко распространенное мнение. Попросту говоря, Соединенные Штаты исповедуют принцип «однополярности» именно потому, что могут позволить себе действовать в одиночку. Напротив, приверженность Европы договорным принципам, верховенству права и многополярности, происходит из ее слабости и досужих мечтаний. Правила существуют для защиты слабого, и поэтому европейцы любят правила.

В годы холодной войны упомянутые различия были скрыты. Европа служила ареной противостояния сверхдержав и трофеем в холодной войне. По этой причине Европа обладала значимостью, далеко превосходящей ее военную мощь. Холодная война была соревнованием альянсов и борьбой разных концепций легитимности: на одном полюсе главной ценностью почиталась свобода, на другом — равенство (по крайней мере, в теории). Сражавшиеся на стороне свободы американцы не могли, исходя из идеологических соображений, принуждать своих союзников к той или иной политике, поэтому основанный на многостороннем согласии процесс принятия решений стал такой же неотъемлемой частью западной идеологии, как и свободный рынок. Во время холодной войны европейцам фактически было навязано стратегическое мышление. После ее окончания европей-

цы позволили себе удалиться от дел. Когда кризис миновал, европейские страны урезали оборонные бюджеты и предоставили Соединенным Штатам вершить судьбы мира. Стоило Америке принять это предложение, как европейцы начали сетовать на односторонний подход США к международным делам. Но, не имея ни воли к власти, ни желания возвращаться к политике силы, Европа ограничивается декларациями, договорами и миротворческими операциями в фарватере американской армии.

Так, в упрощенной форме, можно изложить аргументы американского неоконсервативного эксперта Роберта Кагана в книге «Paradise and Power» («Рай и сила», 2003), вызвавшей оживленные споры по обе стороны Атлантики. Неверно, что у европейцев нет военного потенциала — после США и России немногие страны могут сравниться с совокупными вооруженными силами Европейского союза. Неверно и то, что европейцы не готовы к применению силы. В конце концов, именно англо-французская артиллерия (в составе сил быстрого реагирования), а не американские авиаудары решила исход боснийского конфликта. Именно Великобритания и Франция послали на Балканы войска, когда воздушная кампания в Косово зашла в тупик. (При этом следует признать, что почти все всепогодные самолеты, высокоточное оружие, не говоря уже о спутниках связи и разведки, были американского производства.) Участие Германии в военных операциях в Косово и Афганистане, несмотря на оговорки и разногласия относительно применения военной силы внутри страны, было бы немислимо даже десять лет назад. Тем не менее с точки зрения военных операций за границей потенциал Европы весьма ограничен. Только Соединенные Штаты могли позволить себе афганскую операцию (несмотря на ограниченность введенного контингента), не говоря о кампании в Ираке.

Справедливо и то, что и на Балканах, и в Афганистане (а возможно и в Ираке) США могли бы вести войну в одиночку, но ни в этих, ни в других регионах они не обошлись бы без помощи союзников в деле поддержания мира.

При всех оговорках факты говорят за себя. Несомненная особенность современной международной политики — это военное превосходство США. При этом разрыв в военном потенциале между США и Европой неуклонно растет. Правда, большинство европейских стран отказались от призыва и переходят к профессиональному принципу комплектации армии, но практические результаты проводимых реформ отдалены во времени. Между тем Соединенные Штаты совершенствуют способы и технологию военных действий куда как быстрее. Очень скоро даже Великобритании и Франции — самым развитым в военном отношении европейским странам — будет сложно координировать свои действия с американскими союзниками в так называемом цифровом пространстве военных действий.

Дело не только в том, что США тратят на оборону в два раза больше, чем все их европейские союзники вместе взятые, но и в том, что военный бюджет США расходуется гораздо более эффективно. С точки зрения военного бюджета европейские страны не расходуют деньги *сообща* — в результате складывается неблагоприятная ситуация, при которой две или более стран расходуют средства на дублирующие, зачастую несовместимые технологии (британские самолеты не могут взлетать с французских авианосцев — только один пример). Вследствие этого Европа, в отличие от США, не достигает ни консолидации военной мощи, ни эффекта масштабного производства. А ведь оборонный потенциал сводится в конечном итоге к масштабному производству и сосредоточению сил.

В эпоху развитых технологий военные расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские

работы (НИОКР) и военную технику дают самое верное представление об оборонном потенциале страны. В таблице ниже приводятся показатели, позволяющие оценить разрыв между США и европейскими странами: в действительности этот разрыв еще более велик, так как совокупный оборонный потенциал европейских государств меньше, чем простое арифметическое сложение их военных бюджетов. Дублирование, отсутствие единства в системе военных ведомств, недостаточное взаимодействие и совместимость приводят к тому, что целое значительно меньше суммы составляющих его частей.

Расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в оборонной сфере и военную технику (млн долл. США)

Страна	НИОКР	Техника	Итого
Ирландия	0	50	50
Дания	1	224	225
Бельгия	1	233	234
Австрия	10	323	333
Португалия	4	366	370
Финляндия	8	618	626
Испания	174	1 062	1 236
Греция	26	1 378	1 404
Нидерланды	65	1 341	1 406
Швеция	103	2 114	2 217
Италия	291	2 291	2 582
Германия	1 286	3 389	4 677
Франция	3 145	5 450	8 595
Великобритания	3 986	8 597	12 586
США	39 340	59 878	99 218

Источник: «Военный баланс 2001–2002» (Международный институт стратегических исследований, 2001)

Но различия между Европой и Америкой в плане военного потенциала не сводятся к сокращению европейских оборонных бюджетов в последние десять лет (то есть до выхода в свет этой книги в 2004 г. — *Прим. ред.*). Европа все менее склонна рассматривать мир в понятиях политики силы. В Германии, Италии, Греции и Испании большинство людей, по очевидным историческим причинам, не воспринимают применение военной силы как легитимную меру. По столь же понятным причинам большинство европейских стран предпочли бы жить в мире права, а не в мире силы. Во время холодной войны различия между США и Европой отчасти проявлялись в стремлении европейцев установить рабочие отношения с коммунистическими режимами, в отличие от более конфронтационной стратегии Вашингтона. Если рассмотреть разногласия времен холодной войны относительно строительства газопровода из Советского Союза, или размещения ракет, или же взаимоотношений с правительством Горбачева, мы обнаружим, что европейцы всегда выступали за более мягкий подход, тогда как Соединенные Штаты неизменно занимали относительно жесткую позицию. Так случилось, что сторонники взаимодействия с восточным блоком в годы холодной войны оказались правы. Но это не означает, что политика взаимодействия всегда оправданна.

По словам Роберта Кагана, в пору холодной войны разногласия между союзниками были чисто тактическими: по обе стороны Атлантики существовало понимание исходящей от Советского Союза угрозы, и вопрос состоял лишь в том, какими методами противостоять ей. В мире после холодной войны угрозу гораздо сложнее выявить и определить. Это становится очевидно при рассмотрении таких проблем, как оружие массового поражения или иракский кризис. В отсутствие стратегически единого понимания угроз, их относительной значимости

и, в широком смысле, способов их предотвращения, различия и разногласия между союзниками окажутся гораздо серьезнее, чем мы думаем. В конечном итоге под угрозой могут оказаться сами союзнические отношения.

Есть доля истины в высказывании, что для человека, умеющего обращаться только с молотком, всякая проблема выглядит как гвоздь. Отчасти справедливо и то, что недостаток военной мощи толкает европейские страны на поиск невоенных решений. Однако это механистическое (если не марксистское) объяснение. Возможно, Европа пренебрегает политикой силы из-за своей слабости в военной сфере, но верно и то, что она относительно слаба в военном отношении именно потому, что решила отказаться от политики силы. Европейский союз родился из стремления дезавуировать политику силы и угроз в Западной Европе. Такова была главная цель Европейского объединения угля и стали, предшественника Европейского союза. На протяжении тысячи лет внешняя политика европейских стран строилась на альянсах, конфликтах и военной силе: Великобритания против Франции, Франция и Россия против Германии, большая коалиция против Габсбургов и т. д. Таким образом, новейший европейский проект преследует цель упразднения «внешней политики» в пределах континента.

Неудивительно, что теперь, пережив век, в котором европейская государственная система породила войны катастрофических масштабов, европейские страны ценят среду, в которой государства взаимодействуют в рамках права, а конфликты улаживаются мирным путем. Желание распространить такой порядок на остальной мир естественно и похвально. Отказ от политики силы принес Европе великие блага. К сожалению, он же породил многочисленные иллюзии. Одна из них проявилась на ранней стадии балканского конфликта,

когда многие в Европе верили, будто мир и справедливость восторжествуют, стоит только попросить людей вести себя разумно.

Сегодня кажется, что верховенство права и принцип мирного разрешения конфликтов может вернуться на Балканы. Но не следует забывать, что ситуация вошла в нормальное русло лишь после применения военной силы.

Схожим представляется заблуждение, в силу которого о Германии или о Европе говорят как о «гражданской державе». Справедливо, что послевоенная Германия во многом стала образцом для других стран. Преображение Германии оказало глубокое и благотворное влияние на континент в целом. Верно и то, что в своей внешней политике Европа сосредоточилась на невоенных, то есть финансовых и договорных средствах влияния. В военной сфере акцент делается на миротворческих операциях, когда военная сила используется лишь в целях защиты и поддержания порядка, а не разгрома неприятеля. Так Европа видится образцом немилитаристской державы — влиятельной, но не склонной прибегать к силе. Однако за спиной всякого закона стоит полицейский, готовый, в случае крайней необходимости, применить силу. За каждой конституцией — армия, готовая ее защитить. Так в мирном развитии второй половины XX века Европа опиралась на НАТО и американскую военную мощь.

Североатлантический альянс и в особенности готовность США применить ядерное оружие позволили европейцам действовать согласно новым правилам. Европейские страны сократили оборонный бюджет, разработали принципы прозрачности и постепенно создали корпус законов и институтов, регулирующих их отношения, — систему «постсовременной безопасности». Однако внешние границы этой системы всегда

находились и находятся под защитой армии. За конституцией, которую Европейский конвент и его президент Жискард д'Эстен предложили Европе в июне 2003 года, стоит армия. Но это американская, а не европейская армия.

Может быть, это и неважно. Никто не собирается нападать на Европейский союз. То, как могла бы действовать европейская конституция, не зависит от американского военного присутствия в Европе. Но проверка на устойчивость страны или сообщества стран, подобного ЕС, происходит не в легкие времена, а в дни кризиса. Даже в отсутствие непосредственной угрозы недостаток военного потенциала Европы приводит к тому, что ключевые решения по «горячим точкам» — Косово, Ираку или Афганистану — принимаются в Вашингтоне. Если бы мир стал вдруг развиваться к худшему, если бы ракеты и оружие массового поражения превратились в реальную, осязаемую угрозу жизни, европейцы обнаружили бы, что их безопасность зависит главным образом от доброй воли Америки.

В этом, по выражению Роберта Кагана, «постсовременном раю» легко было забыть о том, что военная сила имеет значение. К несчастью, она имеет значение большее, чем что бы то ни было еще. «Мягкая сила» полезна. Программы международной помощи благотворны и, при умелом маневрировании, могут послужить инструментом влияния. Торговые соглашения (вот еще один рычаг влияния) — это довольно успешный способ сблизить страны, связав их в единую систему. Но суть внешней политики заключается в делах войны и мира, и от государств, способных действовать только в рамках мирных программ, остается сокрыта половина книги — может быть, самая важная ее половина.

Справедливо это или нет, но на Балканах Соединенные Штаты обладают большим влиянием, чем Европей-

ский союз. ЕС выделяет на нужды региона больше денежных средств, чем США, здесь больше европейских солдат (в Боснии — почти в три раза), Европа предоставляет торговые концессии и, в долгосрочной перспективе, обещает балканским странам членство в ЕС. Но все это бледнеет по сравнению с подразумеваемой гарантией безопасности, предоставляемой Соединенными Штатами. Именно Америке доверяют слабейшие и самые хрупкие государства региона. США все еще воспринимаются как традиционная сверхдержава. Европейский союз — нет. Измученные бедами страны тянутся к мощи, им недостаточно добрых намерений.

Схожим образом Соединенные Штаты задают тон в Афганистане, хотя сегодня и здесь больше европейских солдат и европейских программ помощи. Но ведущая роль в вопросах обеспечения безопасности принадлежит американцам. Когда насилие грозит полыхнуть в любую минуту, как в Афганистане или на Балканах, естественно, что военная сила имеет первостепенное значение. Однако военная сила остается ключевым фактором влияния даже в сравнительно спокойных регионах. Европа выделяет больше помощи Индии, но Соединенные Штаты обладают здесь большим влиянием. В мире нет постоянства, и каждое государство предпочло бы знать, что в дни кризиса его поддержит единственная в мире сверхдержава. Те европейские правительства, которые, несмотря на серьезные внутренние разногласия, поддержали Соединенные Штаты во время второй войны в Заливе, поступили так потому, что в конечном итоге от США зависит их собственная безопасность. Даже в отсутствие явных угроз лучше застраховаться. Неслучайно, что страны Центральной Европы, относительно уязвимые, преданно поддержали Соединенные Штаты во время иракского кризиса. Военная мощь притягательна и как нельзя лучше склоняет к согласию.

Однако вряд ли кому-нибудь приглянется мир, где реальной властью обладает только одна страна. Сколь бы ни были восхитительны Соединенные Штаты — а для многих они олицетворяют свободу и демократию, переживут ли эти качества Америки длительный период безраздельного мирового господства? Учитывая, что ни одна страна в отдельности и ни одна коалиция стран не могут нанести США поражения в традиционной войне, не станем ли мы свидетелями того, как все большее число стран или групп лиц, не готовых терпеть американское господство, примутся атаковать США нетрадиционными методами? Образы одиннадцатого сентября по-прежнему волнуют умы недругов Америки. В каком мире мы окажемся, если США, единственная в мире значимая военная держава, будет постоянно подвергаться терактам? Америка всемогущая и уязвимая со всех сторон? Как долго просуществуют общие для Европы и Америки ценности? Уже сейчас люди содержатся без доступа к суду и правовой защите в тюрьме Гуантанамо, а в некоторых американских СМИ поговаривают о легализации пыток.

Наше государственное устройство подразумевает контроль над властью. Система сдержек и противовесов — это, пожалуй, самое существенное положение конституции США. Кажется логичным, чтобы либеральные государства преследовали схожие цели в сфере международной политики. Сдерживание американского могущества с помощью некоего равновеликого и враждебного Соединенным Штатам государства не представляется ни возможным, в обозримом будущем, ни желательным (в конце концов, стоило ли тогда побеждать в холодной войне?). Можно считать, что призывы европейцев к многополярности — это последнее убежище слабых и выражение тоски по временам военного паритета и холодной войны, когда Европа находилась в

самом средоточии всемирного противостояния двух систем. Но это не вся правда. Понятия многополярности и верховенства права обладают непреходящей ценностью. Мы дорожим плюрализмом и верховенством права в нашем обществе, и демократическим странам, включая США, не уйти от мысли, что эти принципы желательны и в области международных отношений.

В Европе, как отмечает Роберт Каган, эти идеалы особенно дороги. Путь к ним проходит через две мировые войны, более шестидесяти миллионов погибших, континент в развалинах, идеологическое разделение и нравственное банкротство, вызванное фашизмом, коллаборационизмом и массовыми убийствами. В работе Ницше «К генеалогии морали» (1857) содержатся строки, поясняющие эту мысль. Рассуждая об истоках справедливости, он пишет: «Ах, разум, серьезность, обуздание аффектов, вся эта мрачная затея, называемая размышлением, все эти привилегии и шеголяния человека: как дорого пришлось за них расплачиваться! сколько крови и ужаса заложено в основе всех “хороших вещей”!..».

Ницше говорит, что справедливость рождается не из стремления слабых к защите, а из трагического опыта сильного. Тот же довод можно отнести к мирной, «постсовременной» системе международных отношений. Вне зависимости от того, насколько верны предположения Ницше о происхождении справедливости, совершенно очевидно, что травма двадцатого века стала причиной утраты Европой «воли к власти» (в ницшеанских понятиях) .

Трансатлантические отношения осложнены сегодня тем, что после травмы одиннадцатого сентября в Соединенных Штатах воля к власти возродилась. США давно обладают непревзойденной военной мощью, но после террористических актов в Нью-Йорке и Вашингтоне Америка вновь исполнилась решимости применять

военную силу для защиты своих рубежей. Соединенным Штатам всегда была присуща непоколебимая уверенность в своей правоте. Франклин Рузвельт однажды сказал Уинстону Черчиллю, что после Второй мировой войны следовало бы разоружить все страны, кроме одной — Соединенных Штатов. (Кто знает, может быть, сегодня мир идет к этому — другой дорогой.) Вера в то, что благо для Америки есть благо для всего человечества, никогда не покидала вашингтонские политические круги. Однако после одиннадцатого сентября в американской политике появилась стальная нотка, пугающая даже некоторых из друзей Америки. Разрыв между Европой и США не сводится к военному потенциалу, он соотносится и с понятием воли.

Европе пора пересмотреть свою позицию. Неправильно, что 450 миллионов европейцев так сильно нуждаются в защите, предоставляемой 250 миллионами американцев. Бесплатной обороны не бывает. Никто не знает как и когда, но однажды европейцы обнаружат, что им нужно платить по счетам. Нет никакой гарантии, что американские и европейские интересы будут всегда совпадать. Если европейцам не по душе национальная стратегия безопасности США, им следует выработать собственную стратегию, а не сетовать в сторонке на ее отсутствие. Еще того лучше — выработать совместную стратегию. Но нет смысла выработать стратегию, если нет сил воплотить ее в жизнь. Америка заинтересована в совместной стратегии, только если европейцам есть что предложить американцам.

Существует принципиальное расхождение между европейским и американским пониманием идеи совместной обороны. Большинство европейских стран готовы без колебаний утверждать, что НАТО находится в сердце их оборонной стратегии. Это не лицемерие: многие европейские столицы посылают своих лучших офи-

церов служить в штаб-квартиру НАТО в Монсе, большинство стран Европы организуют свою военную машину в соответствии с концепцией, стандартами и процедурами НАТО. Германия отказалась от собственного генерального штаба в пользу штаба НАТО. В свою очередь, национальная стратегия безопасности США содержит рекомендации по совершенствованию военного потенциала, командного и контрольного механизмов НАТО. Но в тех же документах США утверждается: «Если НАТО претворит в жизнь данную программу реформ, ее результатом станет партнерство — такое же важное для безопасности и интересов государств-членов, каким оно было во время холодной войны». Эти положения представляются практичными и разумными, однако в их свете НАТО выглядит скорее средством для достижения целей, инструментом политики, которым можно воспользоваться или пренебречь. (Как сказал министр обороны США, «миссия определяет коалицию».) Как отличается эта позиция от совершенной, почти экзистенциальной приверженности НАТО со стороны европейцев и, в прежние годы, американцев.

Возможно, европейцы вполне способны защитить собственную территорию, но в сегодняшнем мире этого уже недостаточно. Защита родной земли начинается за рубежом — в регионах, подобных Афганистану и Ираку. Было относительно просто (хотя, по зрелому размышлению, не так уж и просто) договориться с американцами, когда Европе угрожала непосредственная опасность, исходящая с ее территории на Балканах. Будет гораздо сложнее действовать сообща в мире смутных и отдаленных угроз. Политика США на Ближнем Востоке может оказаться столь же значимой для внутренних дел Европы, сколь для самой Америки. Если европейцы хотят воздействовать на США, они должны внести свою лепту, а это подразумевает военный потенциал.

В целом монополии нежелательны. Единственное исключение из этого правила — монополия на силу. Таковая не просто желательна, но сущностно важна для любого государства. Что худого, в таком случае, если одна страна фактически обладает монополией на силу во всем мире? Ответ в том, что государство зиждется на *легитимной* монополии на силу, а беда с американской монополией на силу в мировом сообществе проистекает из того обстоятельства, что эта монополия — американская, а значит естественным образом будет использоваться в интересах Соединенных Штатов. Мир не готов воспринимать ее как легитимную.

Легитимность служит источником власти в той же мере, что и сила. Сила без легитимности равнозначна тирании для тех, кто ее испытывает. В эпоху, когда безопасность во многом зависит от упреждающих действий против угроз, возникающих за рубежом, легитимность важна как никогда. Нравится нам это или нет, но ООН остается наиболее значимым источником легитимности для интервенционных действий в сфере международной политики, несмотря на многочисленные провалы Организации Объединенных Наций. Успех не нуждается в узаконивании, но для того чтобы, потерпев неудачу за неудачей, вызывать в других чувство лояльности, нужно обладать особыми качествами. Лучше всех это выразил Наполеон, сказав, что король останется королем и после череды поражений. Сам Наполеон перестал быть императором, проиграв лишь однажды. Разница между королем и Бонапартом — в легитимности.

Сегодня ООН по-прежнему служит главным источником законности в международных делах. Об этом свидетельствуют опросы общественного мнения как в Америке, так и в Европе. Но нет никакой уверенности, что так будет всегда. Однажды, если провалы в работе ООН (например, неудачные попытки государств выра-

ботать совместные решения в Совете безопасности) станут угрожать безопасности людей, они примутся искать источник законности где-нибудь еще. Если мы ратуем за сохранение плюрализма и многостороннего сотрудничества в сфере международной политики, ООН должна наконец стать эффективной организацией (во избежание блистательного провала, постигшего Лигу наций).

Многосторонние отношения и плюрализм, за которые ратует Европейский союз и которые в известной степени лежат в его основе, — это больше чем «приют для слабых». Эти концепции отражают, на глобальном уровне, идеал демократии и мирного сообщества, за который выступают во внутренних делах все цивилизованные страны. Но для того, чтобы состояться в качестве системы, плюрализм должен опираться на силу, в том числе и на военную. Если Европейскому союзу дороги эти идеи, он должен уметь их защитить.

Речь не о том, что Европе следует стремиться к военному паритету с США. Такой план совершенно нереалистичен, так как среди прочего, он потребовал бы увеличения военных бюджетов всех европейских стран за исключением Греции, создания некоей общеевропейской армии, единоначалия в военном планировании и закупках, а также оборонных расходов, *превосходящих* оборонный бюджет США, на протяжении многих лет, чтобы преодолеть полувековое отставание в технологии и вооружениях. Тем не менее Европа может гораздо эффективнее, чем это происходит сегодня, развивать свою оборонную систему, причем без существенного увеличения военного бюджета. Представьте себе, что все европейские армии используют одну модель вертолета. Неважно, будет ли этот вертолет германо-французским или британо-итальянским... или даже американским. Объединение финансовых ресурсов в едином европейском оборонном ведомстве обеспечило бы снижение

стоимости вертолетов; совмещение ремонтных и технических мощностей уменьшило бы затраты на техническое обслуживание, высвободив значительные средства и расширив поле совместных действий. Национальным военным ведомствам пришлось бы поступиться безраздельным правом выбора вооружений и военной техники, однако экономия средств и многократное повышение эффективности сполна возместили бы частичную потерю национальной самостоятельности. Приведенный пример можно распространить на весь спектр вооружений и иных составляющих частей оборонной системы.

Уровень развития военной техники чрезвычайно важен для достижения успеха в бою, однако применение силы не ограничивается только техникой. Для достижения слаженности и эффективности европейским вооруженным силам необходимо набраться опыта взаимодействия, что подразумевает повышение взаимного доверия на военном и политическом уровнях. Кроме того, поддержание мира не менее важно, чем победа в войне. И здесь Европейский союз располагает надлежащим потенциалом (и средствами), если он сумеет извлечь верные уроки из балканского конфликта. После того, как выполнила свою задачу армия, долгосрочных целей войны можно достичь только посредством «мягкой силы».

Если бы интеграция европейских вооруженных сил привела к повышению качества их взаимодействия и способности к развертыванию и если бы она сочеталась с подлинно интеграционной политикой (подобно тому как, похоже, начинают развиваться события на Балканах), Европа могла бы предложить какой-то ответ Роберту Кагану. Возможность развертывания европейских сил могла бы воздействовать на отношения с Соединенными Штатами. Это сказалось бы и на европейской внешней политике. Когда слова невозможно

подкрепить делами, то первые чаще всего безответственны. Возросший оборонный потенциал Европы способствовал бы более серьезному подходу к вопросам внешней политики. В точности так, как утверждает Роберт Каган, — могущество порождает ответственность.

В XX веке Европа и Соединенные Штаты поменялись местами. В первой половине века военные возможности США были ограничены, американская администрация не стремилась к силовой политике (за исключением Центральной Америки) и была привержена легалистской доктрине. Европейские державы, напротив, пустились в гонку вооружений, занимались «реальной политикой» и развязали две мировые войны. Примерно полвека назад Джордж Кеннан, рассуждая о внешней политике Соединенных Штатов в книге «Американская дипломатия», сказал: «Я считаю, что наиболее серьезным недостатком нашей политики в прошлом был, скажем так, легалистско-моралистский подход к международным проблемам... Под этим я подразумеваю убежденность, что хаотичные и опасные устремления отдельных правительств на международной арене можно сдерживать посредством выработки некоей системы правовых норм и ограничений... Такое мнение происходит отчасти из памяти о возникновении нашей собственной политической системы — мысли о том, что нам удалось, посредством единой институциональной и юридической системы, свести к минимуму конфликты интересов и устремлений первых тринадцати колоний и выстроить между ними упорядоченные отношения на основе мира и взаимопонимания» [30].

Замените ссылку на «тринадцать колоний» словами «первые шесть государств-членов» — и фразу Кеннана можно отнести к современному Европейскому союзу. Если за пятьдесят лет столь радикальные изменения произошли с США, то измениться сможет и Европа.

Однако не представляется ни желательным, ни вероятным, что Европейский союз откажется от попыток решения проблем посредством переговоров и правовых механизмов. Маловероятно и то, что государства — члены ЕС сольются в единое государство, как некогда тринадцать североамериканских колоний. Принцип многосторонних отношений и верховенство международного права останутся сущностно важными элементами европейской системы. Это неплохо. Хотя мир, основанный на праве, а не на силе, недостижим в краткосрочной перспективе, таковой следует воспринимать как конечную цель развития человечества. Впрочем, благие намерения не должны подменить собой волевою политику, направленную на противодействие угрозам, нависшим, быть может, над самой цивилизацией.

Вероятно, наиболее желательным исходом было бы дальнейшее распространение постсовременного мира, в котором право и переговоры стали нормой в отношениях между странами, внутренняя политика слилась с внешней, а национальные идентичности гармонично сочетались в планетарном сообществе. Это, в лучшем случае, отражает долговременное видение. Может быть, это больше мечта, чем достижимая цель. Но даже если эта цель достижима (в конце концов, никогда не надо исключать возможности, что события станут развиваться в правильном русле: кто сумел бы предсказать преобразование Западной Европы после 1945 года, а Восточной — после 1989-го?), реализация подобного плана зависела бы от тысячи факторов вне пределов юрисдикции и сферы влияния западных стран. Преобразования, через которые пришлось бы пройти мировому сообществу, невозможно купить или навязать силой. Но недостаточно просто ждать и надеяться. Опасность распространения оружия массового поражения и крушения государственных структур слишком велика. Если мы хотим пережить смут-

ное будущее, нам следует быть во всеоружии, не забывая о долговременных политических решениях. Самая скверная политика в динамичном мире — это политика бездействия.

Логика европейской интеграции подсказывает, что Европе рано или поздно придется выработать единую внешнюю политику, единую политику в области безопасности и, возможно, обороны. Однако мир развивается не в соответствии с логикой, а сообразно политическому выбору. В отсутствие приверженности европейских правительств принципам интеграции благие цели останутся на бумаге. Президент Джордж У. Буш красноречиво объяснил, почему Европе не стоит медлить. Выступая в Американском институте предпринимательства в 2003 году, он сказал: «Мы собрались здесь в ключевой период истории... цивилизованного мира. Часть этой истории написана другими. Остальное допишем мы сами». Если нам хочется, чтобы понятие «мы» включало и Европу, нам необходимо иметь больше влияния на Соединенные Штаты. А это, в свою очередь, означает, что нам нужно быть сильнее — с точки зрения как военной мощи, так и правовых оснований в сфере международной политики.

Послесловие

Мир американский

Он, человек, шагнул над тесным миром,
Возвысаясь, как Колосс; а мы, людишки,
Снуем у ног его и смотрим — где бы
Найти себе бесславную могилу.

У. Шекспир. Юлий Цезарь, акт I, сцена 2.
(Перевод М. Зенкевича)

Сегодня всякие рассуждения о внешней политике должны начинаться с Америки. Век двадцатый был американским веком. В начале столетия мир по большей части был разделен между европейскими державами, но завершилось оно американским господством. Двадцать первый век также будет американским. Но мировое устройство претерпит изменения: Америка, сегодня единственная сверхдержава, поделится влиянием с другими центрами власти. Однако это по-прежнему будет мир, покоящийся на американском могуществе.

Американцы не отличаются от других людей. У них те же пороки и добродетели, что у остального человечества, — они алчны, боязливы, великодушны, подлы, дружелюбны, отважны, честны, нечестны, как и все мы. Однако Соединенные Штаты отличаются от других стран. Это не страна в привычном понимании, это — идея. Данное обстоятельство делает США государством могущественным, вдохновляющим и опасным.

Могущество Америки питают разные источники — ее многочисленный, образованный народ, ее огромный, богатый континент, безопасно расположенный между двумя океанами. Но сильной Америку делают не только размеры, но также честолюбие и идеология. Американская идеология революционна по своей природе. Это государство, созданное революцией, то есть

людьми, чьи предки бежали в Америку в поисках спасения от тирании. Америка — «земля свободы», «город на горе». Когда террористы ударяют по Испании или Великобритании, подразумевается, что они — враги государства. Когда они нападают на Америку, они становятся врагами свободы.

Законы и конституции в других странах выросли из обычаев и традиций. Америка создала себя сама, основав собственную легитимность не на истории, а на философии, на локковском понятии о естественных правах. «Священные тексты человечества следует искать не среди старых пергаментов», — сказал Гамильтон, ссылаясь на конституцию США. Он хотел сказать, что Америка — это нечто совершенно новое, и тем не менее она основана на священных идеях. Ощущение, что Америка молода и этим отличается от других стран, никуда не ушло. По словам Оскара Уайльда, «Молодость Америки — это ее самая древняя традиция. Она насчитывает уже триста лет». Так, если другие народы оглядываются на некую общую историю или общих предков, то американцы считают себя таковыми потому, что верят в общий идеал. Этот идеал — такой же миф, как и понятие об общих предках, но у него далеко идущие последствия.

Одно из последствий — успех Америки. Свобода, как ключевой элемент американской идеологии, позволила экономике США развиваться в соответствии с принципами свободного рынка, в то время как все другие страны на определенном этапе истории поддавались соблазну государственного регулирования. Из этого в Америке выросла культура «творческого риска», которая порой приводит к значительным трудностям, но в целом благоприятна для экономического развития. Такова идеология оптимизма, в соответствии с которой все проблемы могут быть решены благодаря технологическому прогрессу и личным усилиям. Ей соответствует и вера, что талантли-

вый человек может добиться в Америке всего — вплоть до избрания президентом. Американская мечта послужила основой для интеграции в общество последовательных волн и поколений иммигрантов — немцев, шведов, евреев, японцев, корейцев, китайцев, мексиканцев, детей освобожденных рабов, некогда привезенных из Африки, и многих других. Эта особенность представляет собой еще одну сильную сторону Америки и позволяет предположить, что Соединенные Штаты еще долго пребудут самой могущественной страной в мире. Другие богатые страны, например Япония и большинство европейских государств, столкнулись с проблемой снижающейся рождаемости и стареющего населения. Последнее, впрочем, справедливо и в отношении ряда развивающихся стран, например Китая. Большинство развитых стран переживают рост иммиграции. Если общество основано на некоей национальной или исторической идее, интеграция иммигрантов сопряжена с трудностями. В Америке, напротив, иммигрантов воспринимают как фактор процветания и развития.

Американская идеология влияет и на внешнюю политику. В частности, она порождает веру в исключительность и исключительную добродетельность Америки. Если другие ищут власти и ограничиваются защитой своих интересов, то Америка стремится к идеалам свободы и равенства. В Америке сосредоточена «последняя надежда человечества». Америка бескорыстна. Она лучше других понимает, что есть благо для человечества. И если иногда она совершает ошибки, то ее действия вызваны не собственными узкими интересами, а заботой о всеобщем благоденствии. «Дело Америки — дело всего человечества», — с этими словами Бенджамин Франклин согласился бы каждый американский президент. Такое не мог бы помыслить ни один германский, японский или британский государственный деятель [31].

Подобная самоуверенность — источник могущества. Она приносит уверенность во внешнюю политику, узаконивает силу и сообщает американцам готовность действовать в обстоятельствах, при которых нерешительными оказались бы люди, в большей степени склонные к сомнениям или цинизму. На счастье или на беду, но эта вера придает Америке невиданный в истории мировой политики динамизм.

Америка, конечно, не первая страна, убежденная в собственной исключительности. Такие настроения бытовали на том или ином витке истории в большинстве стран мира. Бедная страна находит утешение в сознании благородства своего духа в противоположность растленному потребительскому обществу богатых стран. По мере роста процветания и могущества, государство стремится уверить себя, что богатство — это дарованное свыше вознаграждение за его добродетели. Французского короля, на пике могущества Франции, именовали «католичнейшим величеством», что отражало веру французов в богоизбранность и исключительность своего народа. Япония тоже, время от времени, рассказывала миру о своей особой духовности или боевом духе. В большинстве стран, по мере их старения, такие идеи отходят на второй план. Государства лучше узнают своих соседей и осознают, что люди не так уж отличаются друг от друга, или же их религиозный пыл угасает по мере роста благосостояния — они перестают подразделять мир на народы богоизбранные и все остальные. Этого не произошло в Соединенных Штатах, которые сохранили необычную для развитой страны религиозность [32] и по-прежнему относительно изолированы от соседей. (В Великобритании и Японии, островных государствах, чувство исключительности сохранялось дольше, чем, к примеру, во Франции или Германии.)

Другое важное обстоятельство — это военный опыт Америки. За последних два века большинство стран мира подверглись опустошительному воздействию войны. Слабые государства Африки или Ближнего Востока, а также Китай служили объектом колонизации. Их народы прошли через расовые унижения и порабощение со стороны хорошо организованных и оснащенных армий империалистических держав. Для некоторых в арабском мире этот печальный опыт еще не закончился. Иные, в том числе европейские державы, пережили военное поражение, бомбардировки, оккупацию, разрушение. В подобных условиях сложно сохранять веру в свою богоизбранность и непогрешимую добродетель.

У Соединенных Штатов не было такого опыта. Да, Америку не миновали военные поражения (в войне 1812 года* и во Вьетнаме), но не до такой степени, чтобы жестокость войны почувствовали на себе рядовые американцы. Напротив, для большинства американцев опыт войны был положительным — война, как сила добра. Генерал Шерман, маршируя через Джорджию к морю (во время Гражданской войны 1861—1865 гг.), освобождал рабов в каждом городе**. Его армия помнила благодарность освобожденных. Американские солдаты, участвовавшие как в Первой, так и во Второй мировых войнах, знали Великобританию, где их встречали как спасителей, Францию, где их приветствовали как освободителей, или Германию, где они вызволяли узников концлагерей. Ожидания американцев, что их встретят цветами в Ираке, соответствовали их историческому опыту и внутренней убежденности в благородстве своих целей [33].

* Война 1812 года (англо-американская война 1812—1814 гг.) — вторая Война за независимость. (*Прим. ред.*)

** «Марш к морю» осенью 1864 года. (*Прим. ред.*)

Идея Америки как революционного государства, радеющего о человечестве, а не о собственных узких интересах, вкупе с уже упомянутым военным опытом, отличает внешнеполитическую концепцию США от внешней политики других стран. Что делать святому в мире грешников? Если он хочет оставаться верным идеалам, у него есть две возможности. Он может удалиться в монастырь, то есть в терминах внешней политики придерживаться изоляционизма. Или попытаться обратить мир в свою веру, сообразно собственным представлениям о свободе и демократии. В разное время Америка стремилась к одному или к другому. Лишь недолгое время США поступали в соответствии с классической доктриной международных отношений, взвешивая свои интересы невзирая на нравственность, имея дело с теми, кто вызывает ненависть, приспособляясь к миру, а не пытаясь изменить его. Тем не менее даже тогда действия США были вызваны тактическими соображениями — цель оставалась идеалистической.

Трижды в послевоенное время Соединенные Штаты подчиняли свой идеализм обычной логике равновесия сил. Первый период был недолгим: речь идет о первых послевоенных годах, когда Джордж Кеннан предложил доктрину сдерживания. Выдвинутая Кеннаном доктрина предполагала, что в условиях, когда нормальные отношения с Советским Союзом невозможны, США следует сосредоточиться на противодействии коммунизму в странах, представляющих жизненную важность для безопасности Америки, то есть в Японии и в Западной Европе. В соответствии с этой доктриной к ограниченным целям следовало стремиться ограниченными же средствами. Подход Кеннана часто отождествляют с планом Маршалла в Западной Европе. Его цель состояла в уклонении от военного конфликта и ожидании перемен на дипломатической арене, которые бы благопри-

яствовали выстраиванию более конструктивных отношений с Москвой. Этот краткий период окончился в 1949 году, когда ушедшего в отставку Кеннана сменил Пол Нитце — автор директивы Совета национальной безопасности № 68 (NSC 68). Несмотря на сохранившуюся формулу «сдерживания», эта директива, в отличие от умеренной версии Кеннана, определяла Советский Союз как страну, «одержимую новой фанатичной верой, которая противоположна нашей» (обратите внимание на почти фрейдистскую оговорку, когда позицию США называют «верой»), и стремящуюся «распространить свою абсолютную власть на весь мир». Обозначив угрозу в столь категоричных понятиях, авторы директивы призвали США защищать себя от коммунизма во всех частях света, превратив «сдерживание» из ограниченной и рациональной доктрины в крестовый поход против адского врага. Логическим выводом из этого стал обращенный к Америке призыв президента Кеннеди «нести любую ношу, заплатить любую цену».

Второй «реалистичный» период продлился немного дольше, но окончился так же бесславно. В эпоху Никсона — Киссинджера американская администрация предприняла попытку работать с СССР в контексте общих интересов, отказавшись от воинственной риторики. Киссинджер верил, что различия между государствами и обществами неизбежны и что цель дипломатии состоит не в попытке изменить внутреннюю политику в других странах, а в нахождении наиболее выгодного пути сосуществования с ними. Он также считал, что каждое государство должно выбирать свои приоритеты и что невозможно и не нужно действовать одновременно во всех направлениях. Никсон, чья репутация убежденного антикоммуниста оберегала его от обвинений в пренебрежении интересами безопасности, верил, как и Киссинджер, что мира можно достичь не только через господство, но и

через равновесие. (Как сказал Киссинджер, рассуждая о политике в эпоху ядерного оружия, «Что такое, Бога ради, стратегическое доминирование?») В интервью журналу «Тайм» в 1972 году Никсон отметил, что «единственный период продолжительного мира в мировой истории связан с установлением равновесия сил».

На основе философии ограниченных целей (стремиться к которым надлежало ограниченными средствами), приспособившись к различиям и вступая в переговоры с неприятелем в интересах стабильности, Никсон и Киссинджер добились подписания с Советским Союзом договоров об ограничении вооружений (договоры о ПРО и ОСВ), сократили оборонный бюджет (администрация Никсона одной из немногих в истории послевоенной Америки пошла на урезание военных расходов) и сделали первый шаг к признанию Китайской Народной Республики. Отвлечемся, чтобы подчеркнуть, насколько удивителен тот факт, что в течение двадцати пяти лет после окончания Второй мировой войны США не имели дипломатических отношений с Китаем — одной из крупнейших мировых держав. Пожалуй, со стороны Никсона было мужественным шагом порвать с этой традицией, но только в контексте того отвращения, которое испытывают Соединенные Штаты, имея дело с теми, кто им не по душе. Если отказ от прежней позиции и был проявлением смелости в государственных делах, то изначальная политика выглядит смехотворной.

Травма от победы коммунистов в Китае имеет глубокие корни. Именно споры о том, «кто потерял Китай», положили начало маккартизму (сыгравшему в карьере Никсона положительную роль) и привели к упразднению азиатского отдела в госдепартаменте, что впоследствии сказало на американской внешней политике, например, во Вьетнаме. Но сама мысль о том, что Америка якобы *потеряла* Китай, свидетельствует об убежденно-

сти американцев в естественной природе демократии, в том, что всякая здравомыслящая страна должна следовать по американскому пути. В действительности как раз не так!

Период Никсона — Киссинджера ознаменовался редкой попыткой обратиться к практике нормальной дипломатии за сорок лет конфронтации с Советским Союзом. И хотя о Никсоне часто говорили как о знатоке международной политики, никто из его преемников не попытался повторить эксперимент — *жить* в мире, а не пытаться *изменить* мир, придерживаться консервативной, а не революционной политики. Однако в американской внешней политике переделывание мира — это норма, а принятие мира как он есть — исключение. В обратной перспективе Никсон и Киссинджер кажутся почти отклонением от американской традиции — Никсон с его «неамериканским» пессимизмом, Киссинджер — с немецким акцентом. Надо сказать, что этот период оказался весьма скоротечным. Очень скоро Киссинджеру пришлось выдерживать нападки таких людей, как сенатор Джексон и его сотрудник Ричард Пёрл, не допускавших и мысли о каком-либо компромиссе с неприятелем. Последующие американские президенты — Картер, Рейган, Клинтон и Джордж У. Буш — все так или иначе были идеалистами.

Близко к реалистической традиции подходит только Джордж Г. Буш (старший), и с его именем связан третий краткий эпизод традиционного подхода к внешней политике в послевоенной американской истории. Примечательно, что советником Буша был Brent Скаукрофт, протеже Киссинджера. Однако Буш-старший был избавлен от необходимости находить оправдание своему нежеланию менять мир, так как ко времени его вступления в должность мир драматическим образом изменился без активного американского участия. Тем не

менее даже Буш был вынужден обосновывать первую войну в Ираке (а ведь это была совершенно обычная война, направленная на сохранение баланса сил в регионе Персидского залива) как шаг к новому мировому порядку. А завершив эту ограниченную операцию, восстановив равновесие сил в регионе, Буш подвергся критике за то, что американцы не дошли до Багдада, дабы свергнуть Саддама Хусейна, — политика, бездумность которой потом продемонстрировал его сын. Буш-старший пробыл на посту президента один срок. После двух крупных дипломатических побед — искусных действий в период падения железного занавеса и крушения СССР и создания широкой коалиции, противостоящей иракской агрессии в Кувейте, Буша отправили в отставку избиратели, всегда питавшие склонность к риторике Кеннеди или Рейгана или к клинтоновской сосредоточенности на внутренних делах (где, кстати, власть и влияние президента весьма ограничены).

Таковы исключения. Норма американской внешней политики — это революционная страсть изменить мир. «Кто не с нами, тот против нас», — говорил вице-президент США Дик Чейни (при Буше-младшем), цитируя, возможно бессознательно, французского революционера Сен-Жюста. Революционер воспринимает мир в категориях добра и зла («империя зла», «ось зла»). А со злом невозможно договориться — его необходимо уничтожить или по меньшей мере не иметь с ним дела, не идти на уступки. (Неудивительно, что Гитлер — редкий исторический персонаж, вполне заслуживающий того, чтобы его отождествляли со злом, так часто фигурирует в американских дискуссиях на политические темы.) Такова внешняя политика, вследствие которой Америка в течение двух десятилетий не имела отношений с Китаем, в течение сорока лет отказывалась вступать в переговоры с Кастро, и вот уже тридцать лет как не имеет никаких свя-

зей с Ираном. Ни одну из этих тенденций нельзя признать успешной. Верно, что поведение Ирана (свержение монархии, Исламская революция) в 1979 году было недопустимым и выходило за рамки всех дипломатических конвенций, но подозрения революционных студентов относительно того, что американское посольство, возможно, готовит контрреволюционный переворот, также не назвать беспочвенными. (В действительности США работали в этом направлении напрямую с иранскими военными.) Кстати сказать, революционно настроенные иранцы реагируют на Америку схожим образом: для них США — воплощенное зло, «большой сатана».

Абсолютный подход к международным отношениям наряду с поисками «абсолютной» безопасности имеют глубокие корни в американской истории. Когда британский консерватор Эдмунд Бёрк (кстати, парламентарий, настроенный проамерикански) обмолвился о желательности равновесия сил в Америке по европейской модели и назвал идею о том, что безопасность возможна «только в отсутствие соседствующих государств», чуждой европейскому мышлению, его слова вызвали гневную отповедь Бенджамина Франклина, который как раз таки ратовал за полное устранение французов с американского континента. Такова концепция безопасности через тотальный контроль, а не через равновесие и сосуществование с соседями.

Убежденность в своей моральной правоте и стремление изменить мир логическим образом подразумевает отрицание международного права, нежелание вступать в соглашения и готовность нарушать их. На таких крайних позициях все еще стоит небольшая часть политического класса США. И некоторые представители этого меньшинства весьма значительны: например, Джон Болтон (до недавнего времени посол США в ООН) не признает

другого правового авторитета, кроме конституции Соединенных Штатов. История завоевания американского Запада — это история заключенных, а затем забытых или поправленных договоров с индейскими племенами. Впрочем, подобная практика не ограничивалась американскими индейцами: точно так же Соединенные Штаты игнорировали договор Клейтона-Бульвера, согласно которому США и Великобритания обязались не добиваться исключительного контроля над Панамским каналом. Многие договоры, даже если они были инициированы Соединенными Штатами, годами ожидают ратификации сенатом США.

Международное право зиждется на согласии и компромиссе. Если вы убеждены в нравственном превосходстве своего государства, то нет необходимости искать согласия с теми, кто менее «легитимен»; если вы убеждены в правоте своего дела, нет нужды идти на компромисс. Американский унилатерализм — это давняя традиция. Речь идет не только о распространении тринадцати колоний по всему континенту посредством вытеснения Франции, Испании и племен североамериканских индейцев (если бы Франция не продала Луизиану, американские поселенцы все равно бы ее заняли). Здесь речь идет и о Вудро Вильсоне, диктующем условия мира после Первой мировой войны (хотя роль США в исходе боевых действий была весьма незначительной); о многочисленных нападениях на Мексику (также при Вильсоне) с целью учреждения там демократического правительства; о нападении на Гаити, или на Доминику, или на Гренаду. Канада осталась британской не по причине англо-американской дружбы — в XIX веке о дружбе не могло быть и речи, а потому что Великобритания была сильнее.

Большинство стран следуют, или делают вид, что следуют, нормам международного права. Соединенные

Штаты, напротив, провозглашают доктрины — доктрину Монро (1823), доктрину Никсона (1970), доктрину Картера (1980). Доктрины представляют собой концепцию внешней политики и выражают готовность Америки действовать, в одностороннем порядке, во имя защиты своих интересов. Некогда администрация США даже приравнивала доктрину Монро* к международному праву. Так или иначе, но ее не раз использовали для придания легитимности интервенции США как в Северной, так и в Южной Америке.

Для демократии Соединенные Штаты — необычайно военизированная страна. Сложно представить себе другую державу, где отставных генералов назначали бы министрами иностранных дел (госдепартамент возглавляли Колин Пауэлл и Джордж Маршалл). Нигде более военные заслуги не имеют такого веса во время избирательных кампаний. Три президента США — Вашингтон, Грант и Эйзенхауэр — были кадровыми военными. Политический успех Теодора Рузвельта связан с его ролью в испано-американской войне. На пост президента претендовали и другие генералы — Дуглас Маккартур и, в недавнее время, Уэсли Кларк. Военные дела находятся в сердце американской внешней политики: военные альянсы в Европе и Азии, базы по всему миру. Америка удивительным образом свято хранит традиции воинской чести и героизма в век, когда во многих других странах воинская доблесть превратилась в отжившее понятие. Примечательно, опять же в контексте зрелой демократии, что Америка проявляет жесткость во внутренних делах и готова применить военную силу за границей.

* Декларация, провозглашенная президентом США Д. Монро в послании конгрессу 2 декабря 1823 года. Согласно ее первоначальному смыслу, американские континенты не могли рассматриваться как объекты колонизации какой-либо державой. (*Прим. ред.*)

На протяжении холодной войны именно Советский Союз, а не США, стремился к миру путем переговоров. Если исключить период Никсона — Киссинджера, Соединенные Штаты с подозрением относились к самой идее переговоров с СССР и к взаимным уступкам. Желание вести переговоры с позиции силы часто сводилось к невозможности переговоров. США стремились не к компромиссу, а к победе. Так, собственно, и завершилась холодная война — капитуляцией Горбачева. Противостояние в холодной войне было неравным. С течением времени Советский Союз все более сосредоточивался на собственной безопасности, США — на распространении своей идеологии. И по мере того как коммунистическая вера в мире угасала, Америка не переставала верить в демократию и преимущества американского образа жизни.

Политику администрации Джорджа У. Буша также не следует рассматривать как нечто из ряда вон выходящее. Она принадлежит к давней американской традиции унилатерализма, к попыткам навязать свою систему другим. Перед нами Соединенные Штаты Вильсона, диктующего западным державам условия мирного договора после Первой мировой войны; или США времен Рузвельта, предлагающего Черчиллю под конец Второй мировой разоружить все страны, так чтобы только у США оставалась возможность применить силу. Или США Трумэна, утверждающего, что единственный способ спасти мир от тоталитаризма — это принять, всем миром, «американскую систему», так как эта последняя может выжить, только превратившись в мировую систему.

С точки зрения традиционного, реалистичного взгляда на международные отношения Америка — это исключение. Теперь, когда она бесспорно стала единственной сверхдержавой, существует опасность, что она превратится в чудовище — станет воплощением бесконтроль-

ной власти, стремящейся к абсолютной безопасности, обезумевшей добродетели, сломя голову несущейся по миру грешников. Тем не менее, если рассмотреть тенденции развития мира за последние десятилетия, результат не покажется слишком удручающим.

История послевоенного мира производит впечатление непрекращающегося кризиса. Голод в Японии и Европе. Затем гражданская война в Греции. Коммунистические перевороты в Восточной Европе, берлинский кризис, война в Корее, бесконечный, с первого дня существования государства Израиль кризис на Ближнем Востоке, перевороты в Ираке и Египте, войны в Алжире и во Вьетнаме, кризис в Индонезии, геноцид в Камбодже и Руанде, революции в Иране, конфликты в связи с Тайванем или Северной Кореей, воздушное и морское пиратство, террористические акты, войны, перевороты и хаос по всему земному шару. Однако вопреки всему мы, пожалуй, чувствуем себя увереннее, чем когда-либо раньше. Причина этого — американское могущество.

Сегодня в международной политике сложилась довольно странная ситуация. Несмотря на многочисленные кризисы вокруг нас — в Ираке, на Ближнем Востоке, в Афганистане, в Дарфуре, в Конго и в других частях Африки, на Балканах и на Кавказе — мы проходим виток истории, когда классические проблемы безопасности не поднимаются до уровня всемирной угрозы. Нет той Германии, что стремилась отвоевать себе место под солнцем, нет той Японии, которая пыталась доказать, что как новая великая держава она имеет право на империю, нет Советского Союза, принуждающего полмира к нежеланному союзу и желающего распространять по планете пламя революции. Традиционной угрозой в международных отношениях всегда выступали честолюбивые державы — Испания, Франция, Британия, Германия. С точки зрения относительно слабых стран безопас-

ность состояла в том, чтобы не позволить великой державе завоевать себя... или вышвырнуть оккупантов, если вас все-таки завоевали.

Во многих регионах мира неспокойно. Но в масштабах мировой политики мы вошли в период затишья. В некоем будущем спокойствие может быть нарушено Китаем. Стратегические аналитики обращают пристальное внимание на рост военного потенциала Китая. Быть может, это происходит из ностальгии по хорошо знакомым подходам к проблемам безопасности прошлых столетий — ведь пройдет еще много времени, прежде чем Китай сможет представлять собой военную угрозу, даже на региональном уровне (оборонные расходы Китая составляют примерно одну шестую от оборонного бюджета США, а разрыв в технологических возможностях гораздо шире). Китай осведомлен об этой проблеме (по китайскому телевидению даже показывают программы о становлении великих держав), однако использует подчеркнуто невоинственный язык — в противоположность странам, возмущавшим спокойствие в прошлые века. Если Китаю и суждено явить миру еще одну классическую проблему безопасности, этот день наступит не завтра. Во всяком случае, по историческим меркам Китай ведет себя очень ответственно.

Не разрешенными остаются региональные проблемы — слабость африканских государств, кризис на Ближнем Востоке, где подвергаются сомнению или вовсе не установлены границы, где межграницные религиозные и этнические связи еще больше ослабляют государственную систему. Пока не разрешены проблемы такого масштаба, способные повлиять на устойчивость мировой политической и экономической системы, стабильность нельзя принимать как нечто само собой разумеющееся. Великие державы в основном заинтересованы в разрешении указанных проблем, хотя и не вполне

понимают, как этого достичь. Такая ситуация в корне отличается от традиционного подхода к международной политике, когда великие державы воспринимали региональные конфликты в контексте борьбы за влияние и геополитические преимущества.

То же относится к иным угрозам безопасности — тем, что стоят на ступеньку ниже обычной войны (терроризм), и тем, что стоят на ступеньку выше (оружие массового поражения). Катастрофическое распространение терроризма способно повлиять на устойчивость мировой системы. Однако в настоящее время противостояние терроризму сводится в основном к развитию сотрудничества между государствами и усилению внутренних мер безопасности, например запрещению провоза зубной пасты в салонах самолетов. Распространение оружия массового поражения также может повлиять на общую безопасность планеты, например, если страны на Ближнем Востоке получат доступ к ядерному оружию. Обе эти проблемы вполне реальны, но ни одна из них не принадлежит к так называемым классическим угрозам безопасности. Одна относится к предотвращению распространения определенных технологий; другая — к противодействию негосударственным формам насилия. Напротив, традиционная роль государственной системы состоит в сдерживании других могущественных государств.

Главная причина столь необычного положения дел, то есть мира по историческим меркам относительно спокойного, в котором угроза всемирной стабильности представляется отдаленной, — это военное превосходство США. Такова основная черта сложившейся на сегодня международной системы безопасности. В истории еще не существовало страны с таким оборонным потенциалом, как у США, державы, которая настолько превосходила бы в военном отношении своих потенциа-

ных противников. На долю США приходится половина всех военных расходов в мире, а значит, значительно больше половины военно-технологических возможностей всех стран вместе взятых. Сегодня невозможно вообразить себе коалицию, которая могла бы нанести Соединенным Штатам военное поражение [34].

Еще одна примечательная особенность сложившейся ситуации состоит в том, что военное превосходство США не влечет за собой их политическое превосходство. Пожалуй, самое удивительное противоречие в сегодняшнем мире наблюдается между огромным военным могуществом Америки и ее не менее значительной политической слабостью. Военный потенциал США не имеет аналогов в мировой истории, но Америка не в состоянии стабилизировать политическую ситуацию даже в маленькой ближневосточной стране, несмотря на масштабные человеческие, финансовые и политические ресурсы, о мобилизации которых не может помыслить ни одна другая страна. Пожалуй, что способность Америки убеждать, а именно на таковой зиждется политическое могущество, снижается по мере возрастания ее военной мощи.

Следует назвать две причины, по которым политическое влияние США существенно ниже их военного могущества. Первая состоит в ограничениях, налагаемых на применение военной силы правительством и народом Соединенных Штатов. США могли бы взять Ирак под полный контроль, если бы они действовали методами Саддама Хусейна. Однако такой сценарий не будет принят американским обществом, и поэтому такая задача даже не ставится.

Во-вторых, сегодня люди гораздо менее склонны подчиняться. Отчасти это следствие идей, впервые изложенных Соединенными Штатами. Доктрина самоопределения народов, порожденная американской историей,

подхваченная Вудро Вильсоном после Первой мировой войны и, позже, президентами-демократами после Второй мировой, стала господствующей теорией нашей эпохи. Самоопределение можно назвать внешнеполитическим эквивалентом демократии. Под воздействием этой идеи рушились империи, нередко под давлением Америки (например, условием предоставления помощи Нидерландам в соответствии с планом Маршалла был отказ голландцев от Индонезии). Вследствие этого сегодня слабые страны менее послушны и, следовательно, сильные менее могущественны.

Американское могущество продолжает оставаться ключевым фактором влияния в странах, зависящих от США в вопросах безопасности. Это утверждение верно даже в условиях снижения угрозы с востока (несмотря на многочисленные демарши последних лет, Россия вряд ли станет повторять ошибки Советского Союза — сегодня приоритеты России относятся в первую очередь к экономической сфере). Соображения безопасности настолько важны, что даже теоретическая необходимость прибегнуть к помощи США остается важнейшим фактором в политических расчетах большинства стран. Некогда основной целью военной кампании было навязывание своей воли врагам; сегодня военная сила более действенна для оказания влияния на друзей, в Европе и в Японии [35]. В мирное время действует закон, противоположный физическому: рычаг здесь тем эффективнее, чем короче его плечо.

В прошлом внешнеполитической целью многих стран, в особенности Великобритании, было предотвращение мирового господства одной державы. Теперь, когда в мире осталась только одна сверхдержава, раздаются не так много голосов против. Политика Китая, по крайней мере пока, не направлена на вытеснение США из Азии. Наверное, этому не стоит удивляться, ведь

существующая система приносит Китаю (и не только ему) несомненную выгоду. Те, кто протестует против господства США, находятся на обочине мировой политики — Уго Чавес и Махмуд Ахмадинежад. Другое дело, если бы кто-нибудь бросил открытый вызов американской военной машине. Но сложно представить, что такая политика будет иметь смысл. Самое большее, чего достигла бы страна — соперник США, — это противостояние в духе холодной войны. В ядерную эпоху военная конфронтация между промышленно развитыми державами в лучшем случае нецелесообразна, в худшем — самоубийственна.

Тем не менее современное положение не слишком удобно даже для друзей и союзников США. США не станут нападать на дружественные демократические страны, но у них давняя история нападения на другие страны (всегда из благородных побуждений), и порою эти действия могут нанести ущерб безопасности союзников Америки. По мнению многих об этом свидетельствует война в Ираке. Взаимосвязанность мира необязательно ведет к усилению интервенционных мер, но сегодня то, что происходит *внутри* других стран, означает для нас гораздо больше, чем раньше. Следовательно, соблазн вмешаться возникает в современном мире гораздо чаще, чем в менее обозримом, менее взаимозависимом мире прошлого. Необходимость проявлять сдержанность, мудрость, терпение — в первую очередь это относится к Соединенным Штатам — никогда еще не была такой острой. Непреложный урок Ирака состоит в том, что та самая могущественная Америка, от которой зависят наши свобода, процветание и независимость, может нанести миру серьезный ущерб, причем пострадают и наши интересы.

Если мы любим этот мир, а у него есть неоспоримые преимущества перед любым воображаемым, перед

нами стоит двойная задача: сохранить господство Соединенных Штатов, убедив их проявлять сдержанность в вопросах применения силы. Сегодня внешнеполитические дебаты в Америке далеко не всегда соотносятся с взглядами и интересами ее союзников. Самый верный путь для друзей Америки убедить Соединенные Штаты проявлять сдержанность — это состоять с Америкой в партнерстве, насколько возможно тесном. Но это должно быть подлинное партнерство, при котором союзники вносят весомый политический и военный вклад в осуществление достигнутых договоренностей. Союзничество с США должно быть настолько тесным, чтобы несогласие союзников с политикой США воспринималось американским правительством и народом как потрясение. Отдельные государства никогда не будут иметь достаточного веса, чтобы оказывать влияние на американскую политику. Это означает, что друзья Америки — в Японии, Австралии, в Азии и в Европе — должны сотрудничать теснее в целях сохранения как американского могущества, так и его легитимности.

В этом, быть может, состоит один из актуальных вопросов современности. Уместно вспомнить слова известного политолога Г. Файнера относительно падения Римской империи: «Если бы крестьянская семья в Галлии или Испании могла вообразить бедствия, которые выпадут на долю их внуков, правнуков и так далее в течение пяти столетий, с ее стороны было бы проявлением непозволительной робости и безрассудства не поспешить на помощь империи». Сегодня нам нужно не только и не столько защищать Америку от ее врагов, сколько стать ее союзниками — настолько сильными, чтобы суметь защитить Америку от самой себя.

Американский идеализм никуда не денется. Но, возможно, рано или поздно нам удастся убедить Соединенные Штаты, что демократию и свободу следует рас-

пространять с терпением и осторожностью. Военная сила редко приводит к решению. Свержение тиранов выглядит как победа, но затем начинаются сложности. Управлять другими странами — уже тяжелая задача. Реформирование их политической системы может оказаться задачей непосильной. Благонамеренный завоеватель способен даровать народу замечательную конституцию. Однако в основе всякой исправно работающей демократии лежат не только конституции и институты, но и свод неписаных правил, в соответствии с которыми армия не стремится к захвату власти, суды политически нейтральны, проигравшие на выборах не ударяются в партизаны, в обществе поддерживается определенный уровень социальной справедливости и равновесие между социальными группами, а власти предрекшие правят страной во имя блага народа и держат в узде свою алчность. То или иное сочетание этих условий зависит от исторического опыта конкретной страны, в то время как правила применения военной силы существенны для каждого демократического общества.

Беда в том, что ни одно из этих условий не может быть экспортировано, навязано или преподано — даже самым благожелательным иностранным другом. Они внутренне присущи обществу или даже составляют основу общества. Предшествующий демократии общественный договор устанавливается методом проб и ошибок на протяжении столетий. Или же становится выражением политической мудрости выдающихся государственных деятелей. Для большинства стран, пожалуй, необходимо как первое, так и второе.

Вполне понятно, что Америка, страна с укорененной демократией, в гораздо меньшей степени осведомлена о тяготах общественных преобразований и полагает, что демократия естественна и легко достижима. Но ничто не отстоит дальше от истины, как уверенность в

этом. И хотя каждый правитель скажет вам, что он стремится к установлению демократии, обычно он подразумевает такую систему, при которой сможет осуществить свою волю. Гораздо более важное испытание состоит в том, сможет ли правительство пережить смену власти и смогут ли получившие власть действовать сдержанно и доверять своим оппонентам в достаточной мере — так, чтобы однажды в свою очередь передать им власть. Для демократического общественного договора необходимо нечто большее, чем подпись на бумаге.

Неписанные правила, стоит им устояться, невозможно уничтожить. «Конституции сделаны из бумаги, штыки — из стали», — говорят на Гаити. Им там виднее. Но неписанные правила сделаны из материала более прочного, чем бумага, быть может, более прочного, чем сталь. В конечном итоге они сотканы из взаимного доверия. Если доверие устойчиво, неписанные правила переживут множество бурь. Самые важные из неписанных правил относятся как раз таки к злоупотреблению доверием. Доверие необходимо как при определении конституционных основ, то есть в вопросах распределения власти и ее сдерживания, так и в отношении отдельных составляющих государственной машины. Исправно функционирующей демократии нужны госслужащие, которые даже не помышляют о том, чтобы брать взятки; офицеры, которые не думают о захвате власти; судьи, которые не уступят давлению со стороны правительства; и политики, которые не намерены подобное давление оказывать. Или по меньшей мере демократии необходимо достаточное сочетание этих элементов, чтобы система в целом могла поддерживать и развивать доверие в гражданах. Достижение этих целей — сложный, длительный процесс.

Все же следует признать, что под эгидой Америки демократия действительно распространилась во многих

частях света. В Европе присутствие американских вооруженных сил и создание европейских сообществ положило начало системе дружественных демократических государств, ставших за последние десятилетия сильнее и устойчивее. Это произошло в отсутствие активной политики по «насаждению демократии». Соединенные Штаты достаточно успешно сотрудничали с Испанией Франко, Португалией Салазара, Грецией «черных полковников» и Турцией, то и дело переживавшей судороги военных режимов. Однако приверженность США делу обеспечения безопасности в Европе стала ключевым фактором распространения демократии. Угроза извне, экономические и политические кризисы усиливают позиции военных и экстремистов. Сложный, многогранный общественный договор, необходимый для демократического устройства, проще выработать в мирное время и в условиях безопасности.

В Юго-Восточной Азии, еще одном регионе, где велико американское влияние, также наблюдается постепенное движение к демократии — на фоне установленной Соединенными Штатами системы безопасности, а также экономических и политических успехов Японии. Значительного прогресса достигли Южная Корея, Таиланд, Тайвань, Сингапур, Малайзия и Филиппины. Наблюдается движение вперед и в Индонезии. В большинстве случаев положительные перемены стали следствием не давления со стороны США, а сложных внутривнутриполитических процессов. США, однако, способствовали тому, что демократия все чаще воспринимается как норма, — неслучайно даже Северная Корея именует себя демократической республикой. Кроме того, присутствие в регионе американского флота позволило странам Юго-Восточной Азии развиваться, не слишком тревожась по поводу внешних угроз, не наделяя чрезмерной властью военных и не пестуя чересчур сильных правителей.

Присутствие США дало азиатским странам время и пространство для укрепления демократической системы и экономического роста.

Становление демократии в Центральной Европе связано не с приходом, а с уходом иностранных армий. Демократические революции 1989 года принадлежат к числу самых необычайных событий современной истории. Из пламени революций чаще всего вырастают Кромвель, Робеспьер и Наполеон, Ленин и Сталин, аятолла Хомейни и подобные им персонажи. Революции усиливают внешнюю угрозу и ведут к внутреннему хаосу: для разрешения постреволюционного кризиса страна призывает сильного правителя, наделенного неограниченной властью. То, что этого не произошло в странах Центральной Европы, объясняется мудрым руководством таких политиков, как Вацлав Гавел, движением Сопrotивления, основанным на демократических принципах, а также памятью о неудавшихся демократических революциях 1930-х годов. Однако сам успех демократических движений основывался во многом на факте существования НАТО (так сказать, европейского крыла «американского мира») и Европейского союза. НАТО гарантировало молодым демократиям безопасность, Европейский союз дал им дом. Кроме того, ЕС создал стимулы и оказал Центральной Европе практическую помощь в создании системы государственного управления, которая оказалась действенной альтернативой постреволюционному хаосу. Можно сказать, что НАТО заменило собой Наполеона, а Европейский союз — Робеспьера. Сообщество демократий в Европе создало другую атмосферу и привело к совершенно иным результатам по сравнению с тридцатыми годами XX века, когда страны Центральной Европы были зажаты между коммунизмом и фашизмом.

Ведет ли демократия к миру? Возможно. Но не менее существенно то, что мир способствует развитию демо-

кратии. Весомый вклад Америки в установление демократии в Европе и Азии состоит не только в политике США в послевоенных Германии и Японии. Политика американских оккупационных сил была вполне разумной [36], хотя ключевым фактором победы демократии в обеих странах следует считать прошлый опыт демократии и катастрофические последствия авторитаризма. Роль США в основном свелась к обеспечению безопасности, к созданию среды, благоприятствующей росту «невоинских» ценностей и демократических институтов.

Напротив, спорадическое военное вмешательство Соединенных Штатов, как это часто происходило в Латинской Америке, едва ли привело к положительным результатам, в том числе к установлению демократии. (Исключение составляет лишь Пуэрто-Рико, где остались военные силы США, причем сам остров стал де-факто заморской территорией США). Между тем в Европе и в Азии после Второй мировой войны Соединенные Штаты привержены принципам длительного, постоянного присутствия. Обеспечивая безопасность на старом континенте и в Азии, США в то же время не стремились к насаждению там политических режимов. Кроме того, американцы прислушивались к мнению своих союзников и принимали во внимание их мнение. Сегодня в Латинской Америке НАФТА в гораздо большей степени способствует укреплению стабильности и демократии, чем когда бы то ни было американская армия.

За истекшие полвека Америка вела активную политику в самых опасных частях света. Ее успех в учреждении системы международной безопасности, своеобразного «американского мира» (*pax Americana*) привел к глобализации, к появлению мира, где опасность может возникнуть в любой точке, мира, который слишком велик для Америки. Сегодняшнее международное положение тре-

бует общемировой стратегии развития и безопасности: планетарное сообщество (*pax Globalis*) могло бы строиться на твердых договоренностях между континентами, так же как прежняя система безопасности основывалась на соглашениях между государствами. Это не произойдет в одночасье — не подлежит сомнению, что этот процесс будет сопровождаться трудностями и пустословием. Но пришла пора закладывать основы.

Примечания

- 1 Я не раз сожалел о выборе термина «постсовременный» (или «постмодернистский»), так как с «постмодернизмом» связаны замысловатые ассоциации, которые едва мне понятны. Тем не менее мне кажется, что выбранный термин отражает новизну и сложность явления, которое я стремлюсь описать, и в особенности своеобразие того обстоятельства, что для постсовременного государства, так же как для отдельной личности, идентичность — это вопрос выбора. Такова в конечном счете характерная черта постсовременного государства и мира.
- 2 Вопрос об Эльзасе и Лотарингии играл существенную роль в национальной повестке Германии, а затем в течение сорока семи лет не давал покоя французам.
- 3 Бисмарк емко выразил эту мысль в знаменитой фразе: «Здесь — Россия, а тут — Франция, а мы посередине. Вот моя карта Африки». Цит. по кн.: A.J. Taylor. *The Struggle for Mastery in Europe: 1848–1918*. — Clarendon Press, Oxford, 1954. — P. 294.
- 4 Замечательной иллюстрацией досовременного государства могли бы послужить слова Улисса из трагифарса Шекспира «Троил и Крессида»:

Давно бы тяжко дышащие волны
 Пожрали сушу, если б только сила
 Давала право власти; грубый сын
 Отца убил бы, не стыдясь нимало;
 Понятия вины и правоты —
 Извечная забота правосудья —
 Исчезли бы и потеряли имя,
 И все свелось бы только к грубой силе,
 А сила — к прихоти, а прихоть — к волчьей
 Звериной алчности, что пожирает
 В союзе с силой все, что есть вокруг,
 И пожирает самоё себя.

Акт I, сцена 3. Перевод Т. Гнедич.

- 5 Я не одинок в выборе терминов. См., например, работы Кристофера Коукера «Постсовременность и конец холодной войны» (Christopher Coker. *Postmodernity and the End of the Cold War. // Review of International Studies*, July 1992) и Стивена Тулмина «Космополис: скрытая повестка дня современности» (Stephen Toulmin. *Cosmopolis: The Hidden Agenda of Modernity*. — University of Chicago Press, 1990).
- 6 Дилемма заключенного — общее название класса задач в теории игр. Данная математическая теория, предложенная Джоном фон Нейманом в середине XX века, посвящена изучению стратегии поведения в ситуациях, в которых несколько участников преследуют противоположные цели, располагая ограниченной информацией. Теория игр была, в частности, развита «Корпорацией РАНД» и использовалась при разработке ядерной стратегии. В типичной дилемме заключенного речь идет о двух узниках, содержащихся в одиночных камерах и допрашиваемых о преступлении, которое, по версии следствия, они совершили в сговоре. Если заключенные будут молчать, то оба выйдут на свободу. Если один будет молчать, а другой — давать показания против первого, то первый будет сурово наказан, а второй получит награду. Если оба покажут друг против друга, то они будут наказаны в равной степени. Возможна аналогия между дилеммой заключенного и положением ядерной державы, рассматривающей возможность внезапного нападения извне. У подобных задач нет решения. Дилемма возникает вследствие недостатка информации. Если двое узников вырвутся из изоляции и договорятся, то они достигнут оптимального результата. Именно это, в сущности, удалось сделать враждующим сторонам в холодной войне.
- 7 В связи с этим тезисом высказался Перри из института «Демос»: «Рост индивидуализма исторически совпал с развитием организаций. Возможно, культура индивидуализма устойчива только в высокоорганизованном обществе. Индивидуализм не самодостаточен и не превалирует над принципами социального порядка». Не могу не согласиться с этим ценным замечанием. Сложные организационные структуры, необходимые для поддержания индивидуализма, вполне вписываются в мою картину постсовременного государства.

- 8 О «новом мировом порядке» говорил президент Буш в контексте первой войны в Ираке.
- 9 В бывшей Югославии сочетаются элементы досовременного, современного и даже постсовременного миров. Досовременное государство распалось, и новые балканские страны стремятся перейти от хаоса к современному национальному государству. В то же время в Боснии ощущается тяга к постсовременности.
- 10 Выступление перед Чикагской торговой палатой в сентябре 1998 года.
- 11 Генри Киссинджер. Возвещает ли успех НАТО ее гибель? (1999 г.)
- 12 Выступление Генри Киссинджера на конференции «Британия и мир» (29 марта 1995 года).
- 13 Принципы классификации государств как досовременных, современных и постсовременных изложены в первой части настоящей книги. Досовременное государство — это, в сущности, и не государство, а зона хаоса, в которой правительство утратило монополию на применение силы и где гражданские войны и преступность превращают жизнь людей в каждодневный кошмар, как, например, в Сомали и в ряде других африканских стран. Лучшее всего мы знаем современное государство. Основанное на национализме, порой агрессивное, утверждающее собственный суверенитет и монополию на законотворчество и применение силы, современное государство уже более ста лет служит основой мирового порядка и выступает ключевым, наиболее динамичным, а иногда и самым жестоким участником международных отношений. Постсовременное государство готово переформулировать суверенитет в категориях законных прав и принять принцип взаимного вмешательства во внутренние дела. Наиболее показательный пример постсовременного сообщества наций — это Европейский союз.
- 14 См.: Robert McNamara. In *Retrospect: the Tragedy and Lessons of Vietnam*. — Times Books, 1995.
- 15 См.: Ruth Benedict. *The Chrysanthemum and the Sword: Patterns of Japanese Culture*. — Secker and Warburg, 1947. Книга Рут Бенедикт, «Хризантема и меч», по сей день не утратила значения как классическое исследование японского общества и культуры.

- 16 См.: Robert McNamara. Opus.cit.
- 17 См., например, работу Франца Фишера «Военные цели Германии в Первой мировой войне» (Franz Fischer. *Germany's War Aims in the First World War.* — London, 1967).
- 18 Гегель подразумевает, что люди часто осознают тот или иной феномен непосредственно перед его исчезновением.
- 19 Утрата автономии непосредственно влияет на жизнь людей. Например, в 1945 году, согласно приказу I союзного командования, официальными языками на территории оккупированной Германии объявлялись английский, русский и французский.
- 20 Из лекции Дж. Кеннана «Международный совет по атомной энергии», 1949 г. (George Kennan. *International Council of Atomic Energy.* Цит. по кн.: John Lewis Gaddis. *Strategies of Containment: A critical appraisal of postwar American National Security Policy.* — Oxford University Press, 1982).
- 21 В прощальном послании Дж. Вашингтона конгрессу содержатся знаменитые слова: «Удаленность и отстраненность нашего положения побуждает и позволяет нам придерживаться иного курса [то есть не вступать в альянсы]... К чему, связывая нашу судьбу с той или иной частью Европы, подвергать опасности наш мир и благоденствие в европейской топке амбиций, соперничества, интересов, настроений или капризов? Подлинная цель нашей политики состоит в уклонении от постоянных альянсов с какой-либо иностранной державой — разумеется, в той мере, в какой мы можем это себе позволить».
- 22 Об этом инциденте рассказал Ричард Нойштадт в книге «Доклад Дж.Ф. Кеннеди: история кризиса Скайболт» (Richard E. Neustadt. *Report to JFK: the Skybolt Crisis in Perspective.* Cornell University Press, 1999). Примечательно еще два обстоятельства этого эпизода. Во-первых, Макмиллан решительно отверг возможность ликвидации американских морских баз в Холи-Лох, справедливо рассудив, что дружба полезнее угроз. Во-вторых, Нойштадт заключает, что Соединенные Штаты не проявили должного понимания в отношении своих ближайших союзников: «Если бы Лондон был Москвой, группы кремленологов уже сидели бы за работой». Но в Вашингтоне не было «специалистов по Уайтхоллу*». В работе Нойштадта высказыва-

- ются ценные суждения относительно того, что понимать мотивы союзников столь же важно, сколь важно понимать мотивы враждебных государств.
- 23 См.: Дж. Перкович. *Индийская атомная бомба* (George Perkovich. *India's Nuclear Bomb.* — University of California, 1999).
- 24 Согласно философии экзистенциализма, «существование предшествует сущности». Можно сказать, что во внешней политике идентичность предшествует интересам.
- 25 См.: A. J. Taylor. *The Struggle for Mastery in Europe*, chapter XIII.
- 26 См.: John Ikenberry. *After Victory.* — Princeton University Press, 2001. — P.188-190.
- 27 Ibid., p. 198.
- 28 Ibid., p. 264. (Из доклада лорда Фрэнкса)
- 29 Фраза из замечательной работы Киссинджера «Восстановленный мир: Меттерних и проблемы мира, 1812–1822» (A World Restored: Metternich, Castlereach and the Problems of Peace, 1812–1822. — Weidenfeld and Nicolson, 1957). Любопытно, что Киссинджер утверждает, будто важнейшее достижение Меттерниха состояло в том, что он сумел убедить другие европейские державы принять его систему ценностей. Возможно, Киссинджер подразумевает, что власть можно обуздать посредством легитимности. Если в этом состоит его тезис, значит, он в той же мере *неоидеалист*, что и я.
- 30 George F. Kennan. *American Diplomacy.* — University of Chicago Press, 1957. — P. 96.
- 31 Подобные чувства могли испытывать в то или иное историческое время французские правители (вряд ли сегодня).
- 32 На это, предположительно, есть несколько причин. Одна теория гласит, что в отсутствие аристократии или государственных институтов (например, школ), церкви сыграли исключительно важную роль в приграничных городах осваиваемого колонистами Запада. В соответствии с другой теорией, отсутствие в США государственной религии и государственного финансирования церкви привело к соревнованию между американскими церквями, вследствие чего они вынуждены были приспособляться к

условиям свободного рынка. Тем временем в странах, где церкви опираются на государственную поддержку, они «провалились» так же, как национализированные отрасли экономики, погрязнув в бюрократии и отдалившись от потребителя.

- 33 Вьетнам, конечно, представляет собой исключение. С этим не готовы согласиться представители правых кругов, полагающие, что войну во Вьетнаме можно было выиграть и что она закончилась преждевременно, из-за трусливых или изменнических настроений противников войны в самой Америке.
- 34 Даже если бы оборонный бюджет остального мира равнялся военным расходам США, он все равно оказался бы менее действенным, так как расходовался бы (именно так происходит в действительности) разрозненными ассигнованиями, не достигая уровня эффективности, доступного единой, масштабной экономике США.
- 35 Как однажды сказал де Голль: «Война ведется против врагов; мир — против друзей».
- 36 За рубежом оккупационные силы иногда идут на шаги, которые были бы немыслимы в их собственных странах. Одна из политических программ США в Японии, которая, возможно, помогла развитию демократии в этой стране, состояла в радикальной земельной реформе. В Америке подобную программу сочли бы коммунистической. Схожим образом Соединенное Королевство учредило в Германии гораздо более совершенную систему профсоюзов, чем та, что существует в Великобритании.

Именной указатель

- | | |
|--|--|
| Августин, Бл. 22 | 159, 177, 211 |
| Аденауэр, Конрад 118 | Гладстон, Уильям Юарт 134 |
| Ататюрк, Мустафа Кемаль 32 | Гоббс, Томас 20, 21, 85, 93, 106 |
| Ахмадинежад, Махмуд 221 | Голль, Шарль де 117, 235 |
| Ачесон, Дин 120 | Горбачев, М. С. 130, 149, 173, 187, 215 |
| Банди, Макджордж 153 | Грей, Чарльз 112 |
| Бевин, Эрнест 170 | Гуго, Виктор 19 |
| Бейкер, Джеймс 137 | |
| бен Ладен, Осамы 11, 87 | Данте Алигьери 19 |
| Бисмарк, Отто фон 23, 166–168, 170, 229 | |
| Буш, Джордж Герберт Уокер (старший) 18, 137, 210, 211, 231 | Екатерина II Великая 98 |
| Буш, Джордж Уокер (младший) 66, 201, 210, 211, 215 | Жискар д'Эстен, Валери 190 |
| | Йейтс, Уильям Батлер 103 |
| Вашингтон, Джордж 112, 113, 123, 151, 187, 214, 232 | Каган, Роберт 184, 187, 190, 193, 198, 199 |
| Вебер, Макс 29 | Кант, Иммануил 19, 55, 93 |
| Вильгельм II Гогенцоллерн 111 | Карзай, Хамид 148 |
| | Карнеги, Эндрю 19 |
| Гегель, Георг Вильгельм | Кастро Рус, Фидель 128, 211 |
| Фридрих 232 | Кеннан, Джордж 121, 122, 149, 150, 164, 199, 207, 208, 232 |
| Гитлер (Шикльгрубер), Адольф 18, 72, 115–117, 146, | |

- Кеннеди, Джон Фицджеральд 105, 110, 117, 162, 208, 211, 233
 Клаузевиц, Карл фон 35, 55, 94, 106
 Клинтон, Билл 135, 138, 210
 Клиффорд, Кларк 123
 Коштуница, Воислав 174
 Кристал, Ирвинг 178
- Ленин, В. И. 226
 Лог, Кристофер 180
- Макартни, Джордж 108–10, 129
 Макартур, Дуглас 112
 Макиавелли, Николо 22, 32, 35, 45, 144
 Макклой, Джон Джей 170
 Макмиллан, Гарольд 117, 152, 153, 233
 Макнамара, Роберт 114, 121, 152
 Мао Цзэдун 149
 Масуд, Ахмад Шах
 Меттерних-Виннебург,
 Клеменс Венцель Лотар фон 23, 158, 234
 Милошевич, Слободан 77, 116, 117, 142, 144, 174
 Митчелл, Джордж 138
 Мольтке, Хельмут Карл фон 112
 Монне, Жан 164, 168, 169, 173, 179
- Наполеон Бонапарт 145, 170, 177, 196, 226
 Насер, Гамаль Абдель 18, 118, 149
 Никсон, Ричард 65, 208–210, 214, 215
 Ницше, Фридрих 193
- Пальмерстон, Генри Джон Темпл 35, 52, 54
 Парсонс, Энтони 121
 Пас, Октавио 63
 Пейрефит, Ален 109
 Перкович, Джордж 153, 154, 233
- Рейган, Рональд 119, 210, 211
 Риббентроп, Иоахим фон 115
 Ришелье, Арман Жан дю Плесси 169
 Рузвельт, Франклин Делано 116, 117, 122, 167, 176, 194, 214, 215
- Сен-Симон, Клод Анри де Рувруа 19
 Сталин, И. В. 116, 117, 122, 159, 176, 177, 226
 Сун Цу 106
- Талейран-Перигор, Шарль Морис 23
 Тенет, Джордж 138
 Томпсон, Томми 121
 Тримбл, Дэвид 149
 Трумэн, Гарри 112, 215

- Туджман, Франьо 174
 Тэтчер, Маргарет 54, 178
 Уолсли, Гарнет 90
- Фома Аквинский 22
 Франко Бламонде,
 Франсиско 161, 225
 Франц Фердинанд, эрцгерцог 111
- Хантингтон, Самюэль 106
- Хрущев, Н. С. 110
 Хусейн, Саддам 39, 64, 73, 74, 120, 145, 146, 211, 219
- Чемберлен, Невилл 115–117
 Черчилль, Уинстон 123, 159, 167, 171, 194, 215
 Честертон, Гилберт Кит 78
- Шекспир, Уильям 202, 229
- Эдуард III 164

Библиотека Московской школы
политических исследований

Роберт Купер

Раздор между народами
Порядок и хаос в XXI веке

Компьютерная верстка О. Козак

Подписано в печать 8.09.2010. Формат издания 60x90¹/₁₆.
Печ.л. 15. Тираж 1000 экз. Заказ №.

Московская школа политических исследований
127006, Москва,
Старопименовский переулок, д. 11/6, строение 1
Тел./факс: +7 (495) 699 01 73
E-mail: mpps@mpps.ru <http://www.mpps.ru>