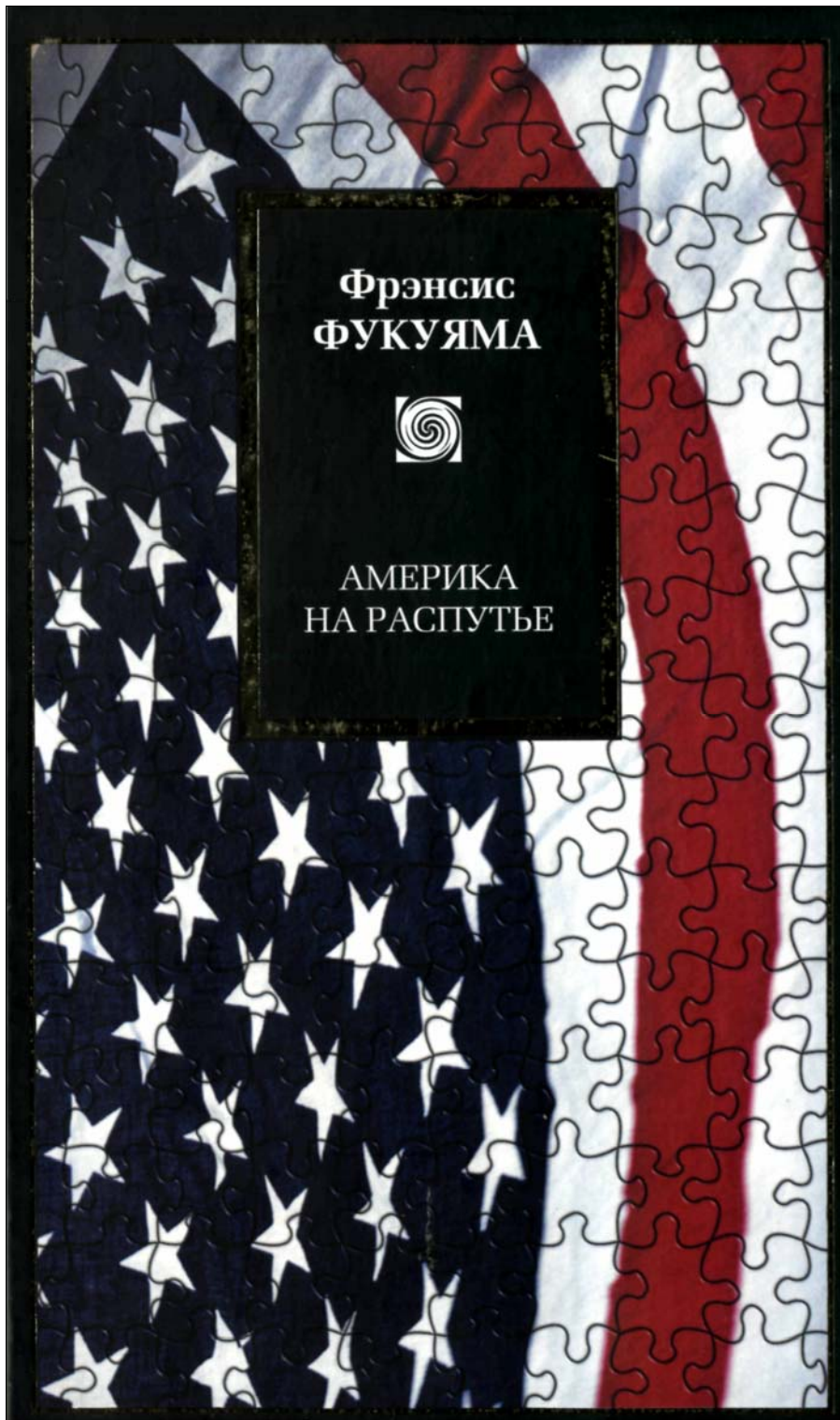


Электронная версия книги: [Янко Слава](http://yanko.lib.ru) [Yanko Slava](Библиотека Fort/Da) || <http://yanko.lib.ru> ||  
Isq# 75088656 || Библиотека: <http://yanko.lib.ru/gum.html> || Номера страниц - внизу  
update 18.11.07

---





## PHILOSOPHY



PHILOSOPHY

**Фрэнсис ФУКУЯМА**

# АМЕРИКА НА РАСПУТЬЕ

**Демократия, власть и неоконсервативное наследие**



УДК 1/14

ББК 87.6

Ф94

Серия «Philosophy»

Francis Fukuyama

AMERICA AT THE CROSSROADS

DEMOCRACY, POWER, AND THE NEOCONSERVATIVE LEGACY

*Перевод с английского А. Георгиева*

*Серийное оформление А. Кудрявцева*

*Компьютерный дизайн И. Хафизовой*

Печатается с разрешения автора и литературных агентств International Creative Management, Inc. и Andrew Nurnberg.

Подписано в печать 27.02.07. Формат 84x108 <sup>1</sup>/<sub>32</sub>. Усл. печ. л. 15,12. Доп. тираж 3000 экз. Заказ № 1401

Ф94

**Фукуяма, Ф. Америка на распутье: Демократия, власть и неоконсервативное наследие /** Фрэнсис Фукуяма; пер. с англ. А. Георгиева. — М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2007. — 282, [6] с. — (Philosophy).

ISBN 978-5-17-040686-9 (ООО «Изд-во АСТ»)

ISBN 978-5-9713-4925-9 (ООО Изд-во «АСТ МОСКВА»)

ISBN 978-5-9762-2875-7 (ООО «ХРАНИТЕЛЬ»)

Знаменитый американский философ, социолог и футуролог Фрэнсис Фукуяма, автор бестселлера «Конец истории и последний человек», рассматривает проблемы американской внешней политики после 11 сентября. Что привело к войне в Ираке, в чем ошиблась администрация Буша и как Соединенные Штаты могли бы строить отношения с остальным миром.

УДК 1/14 ББК 87.6

© Francis Fukuyama, 2006

© ООО «Издательство АСТ», 2007

Части этой книги были прочитаны Фрэнсисом Фукуямой в 2005 г. в цикле Касловских лекций в рамках программы Йельского университета по этике, политике и экономике.

Касловские лекции были организованы согласно завещанию мистера Джона К. Касла. Они посвящены памяти его предка, преподобного Джеймса Пайрпонта, одного из основателей Йельского университета. Касловские лекции, которые читают видные общественные деятели, посвящены размышлениям о моральных основах общества и управления. Они призваны способствовать пониманию этических проблем, с которыми сталкивается человек в сложном обществе сегодняшнего дня.



## Электронное оглавление

<b>Электронное оглавление.....</b>	<b>4</b>
<b>Предисловие .....</b>	<b>5</b>
<b>Глава 1. ПРИНЦИПЫ И БЛАГОРАЗУМИЕ .....</b>	<b>8</b>
<b>Глава 2. НАСЛЕДИЕ НЕОКОНСЕРВАТИЗМА.....</b>	<b>13</b>
Корни неоконсерватизма.....	13
Городской колледж.....	14
«Общественный интерес».....	15
Лео Стросс.....	16
Альберт Уолстеттер.....	21
Великое слияние .....	23
Кристол, Каган и 1990-е годы.....	25
Был ли неоконсерватором Рональд Рейган? А Джордж У. Буш? .....	27
Подводя итоги.....	28
После неоконсерватизма .....	33
<b>Глава 3. УГРОЗА, РИСК И ПРЕВЕНТИВНАЯ ВОЙНА.....</b>	<b>36</b>
Атмосфера угрозы после 11 сентября .....	36
Обоснование войны США с Ираком .....	41
Стратегия национальной безопасности США .....	42
Проблемы.....	43
Оправданный риск? .....	46
<b>Глава 4. АМЕРИКАНСКАЯ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОСТЬ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАКОННОСТЬ.....</b>	<b>47</b>
<b>Глава 5. СОЦИАЛЬНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ПРОБЛЕМА РАЗВИТИЯ .....</b>	<b>56</b>
Экономическое развитие .....	57
Политическое развитие .....	60
Американский опыт продвижения демократии и политического развития .....	63
Переосмысление развития.....	67
Реформирование институтов американской «мягкой силы» .....	71
<b>Глава 6. ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ ИНСТИТУТОВ МИРОВОГО ПОРЯДКА .....</b>	<b>75</b>
Легитимность — эффективность Примеры и типы международного сотрудничества ....	79
<b>Глава 7. ДРУГОЙ ТИП АМЕРИКАНСКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ.....</b>	<b>87</b>
<b>ПРИМЕЧАНИЯ .....</b>	<b>93</b>
Глава 1. Принципы и благоразумие.....	93
Глава 2. Наследие неоконсерватизма .....	93
Глава 3. Угроза, риск и превентивная война .....	94
Глава 4. Американская исключительность и международная законность .....	95
Глава 5. Социальное строительство и проблема развития.....	96
Глава 6. Переосмысление институтов мирового порядка .....	98
Глава 7. Другой тип американской внешней политики.....	98
<b>Содержание.....</b>	<b>100</b>

## Предисловие

Предмет этой книги — американская внешняя политика после атак «Аль-Каиды», предпринятых 11 сентября 2001 г. Для меня это тема личная. Я долгое время считал себя неоконсерватором и разделял взгляды многих других неоконсерваторов, в том числе моих друзей и знакомых, работавших в администрации Джорджа У. Буша. Я дважды работал под руководством бывшего заместителя министра обороны Пола Д. Вулфовитца: вначале в Американском агентстве по контролю над вооружениями и разоружению, а позднее — в Государственном департаменте; затем он привлек меня в Высшую международную школу Джона Хопкинса, где он тогда был деканом. Я также работал с его наставником Албертом Уолстеттером, владельцем консалтинговой фирмы «Пан-Юристикс», и был, как и он, в течение нескольких лет аналитиком в «РЭНД корпорейшн»<sup>\*</sup>. Я

<sup>\*</sup> Корпорация «РЭНД» была основана в 1948 г. американскими ВВС как частный, некоммерческий исследовательский институт для разработки проблем национальной безопасности. — *Здесь и далее примеч. пер.*

7

учился у Аллана Блума, ученика Лео Стросса и автора работы «Конец американского мышления». Моим соучеником в аспирантуре был Уильям Кристол; я часто сотрудничал в журналах, основанных его отцом, Ирвингом Кристолом, — «Национальный интерес» и «Общественный интерес», а также в журнале «Комментарий».

И все же меня в отличие от многих неоконсерваторов не убеждали доводы в пользу войны в Ираке. Я стал объективно присматриваться к Ираку и в 1998 г. подписал письмо участников проекта «Новый век Америки», которое призывало администрацию Клинтона к ведению более жесткой линии по отношению к Багдаду после того, как Саддам Хусейн стал чинить препятствия работе военных инспекторов ООН. Конечно, в то время, до событий 11 сентября 2001 г., вопрос о вторжении Америки в Ирак даже и не рассматривался. В год, предшествовавший вторжению, мне было сделано предложение поучаствовать в изучении долгосрочной стратегии США в их борьбе против терроризма. Именно тогда я принял для себя решение, что война не имеет смысла, и получил возможность обдумать многие вопросы, обсуждающиеся в данной книге. С тех пор в течение долгого времени я задумывался над тем, являюсь ли я неоконсерватором, и над тем, как неверны принципы неоконсервативных сторонников войны.

Разрыв между моими убеждениями и кажущимися убеждениями других неоконсерваторов стал мне ясен

8

в феврале 2004 г., когда я присутствовал на ежегодном банкете в Американском институте предпринимательства, на котором корпоративный обозреватель Чарльз Краутхаммер представлял годовое послание Ирвинга Кристола, которое было озаглавлено «Демократический реализм: внешняя политика Америки в однополярном мире». В этой речи, текст которой был написан почти через год после вторжения в Ирак, говорилось, что эта война принесла нам очевидный и безоговорочный успех. Я не мог понять, почему все вокруг меня горячо аплодировали: ведь Соединенные Штаты не обнаружили оружия массового поражения (ОМП), встретились с жесточайшим сопротивлением, оказались в почти полной изоляции в мире, и все благодаря «одно-полярной стратегии», за которую так ратовал Краутхаммер. На следующий день я случайно встретился с Джоном О'Салливаном, который в то время был редактором «Национального интереса», и сказал ему, что хочу написать критический материал. Джон сразу же согласился, и результатом стала вышедшая летом 2004 г. статья, озаглавленная «Неоконсервативный момент».

Я пришел к такому выводу: неоконсерватизм — и как политический символ, и как теоретическая концепция — выродился в нечто такое, с чем я больше не могу соглашаться. В этой книге я намереваюсь показать, что неоконсерватизм базировался на последовательной системе принципов, которые утратили свою актуаль-

9

ность после окончания «холодной войны» в силу внутренних и внешних политических причин. Впрочем, эти принципы, которые можно истолковывать совершенно по-разному,

определяли на протяжении 1990-х гг. американскую внешнюю политику, где излишне доминировало представление о роли силовых методов, и это обстоятельство логически привело к войне в Ираке. Ныне неоконсерватизм неизбежно ассоциируется с политикой, проводившейся Джорджем У. Бушем в его первый президентский срок; вероятно, бесполезно было бы пытаться изменить данный образ неоконсерватизма. Намного важнее видоизменить внешнюю политику Америки, увести ее от традиций, заложенных администрацией Буша и его сторонников неоконсервативного толка.

Эта книга является попыткой выявить сущность неоконсервативного подхода, разъяснить, в чем, на мой взгляд, ошибалась администрация Буша и как Соединенные Штаты могут выстроить иные отношения с остальным миром. То же желание подвигло меня основать газету «Американский интерес» (интернет-сайт [www.the-american-interest.com](http://www.the-american-interest.com)). Отстаиваемые мной положения не продиктованы ни одним из ныне существующих направлений во внешней политике США; однако я считаю, что мои взгляды найдут поддержку в довольно широких слоях американского общества. Я назвал свою систему «реалистическим вильсонизмом», — признаю — довольно неуклюжим термином,

10

поскольку реализм и наследие Вудро Вильсона\* являются достаточно насыщенными содержанием понятиями. Если кому-то из читателей придет в голову более удачное определение, я призываю сообщить мне об этом.

Внимательные читатели моей полемики с Краутхаммером заметят, что в данной книге не представлена имевшаяся в предыдущей работе серия аргументов, относящихся к тому, каким образом некоторые неоконсерваторы усвоили жесткую стратегическую доктрину Израиля, на мой взгляд, не отвечающую ситуации, сложившейся в Соединенных Штатах после событий 11 сентября. В особенности это справедливо в отношении Чарльза Краутхаммера; наш последующий обмен мнениями убедил меня в том, что я прав. На мой взгляд, его апокалиптический взгляд ложен — в силу причин, которые я изложу в третьей главе. Однако этот взгляд, который верен в отношении конкретных персоналий, не может быть применен к неоконсерваторам в более широком смысле, равно как и к администрации Буша. С моей точки зрения, было бы желательно, чтобы некоторые вопросы решались администрацией иначе, принимая во внимание реалии палестино-израильского конфликта. При этом я не думаю, что условия для решительной попытки окончательного урегулирования палестино-израильского конфликта были благоприятными на протяжении четырех лет первого пре-

\* Вильсон Томас Вудро (1856—1924) — 28-й президент США (1913—1921), один из инициаторов создания Лиги Наций.

11

зидентского срока Буша. Пока был жив Ясир Арафат, имелось немного оснований рассчитывать на политическую реформу в Палестинской автономии или на появление такого палестинского дипломата, который смог бы достичь мирного соглашения с Израилем и добиться его исполнения. Возможность для реальной проверки действенности неоконсервативных принципов администрации Буша в этом и других вопросах должна представиться в течение второго срока действующего президента, то есть после ухода Израиля из сектора Газа.

Материалы для этой книги были впервые представлены в цикле Касловских лекций, которые я читал в Йельском университете 11, 12 и 18 апреля 2005 г. Мне хотелось бы выразить благодарность университету за организацию программы по этике, политике и экономике, в рамках которой был организован цикл лекций, и директору программы Сейле Бенхабиб, которая и пригласила меня. Я также признателен Джону К. Каслу, человеку, который финансировал лекции, которые читались в память о его предке, преподобном Джеймсе Пайрпонтте.

Когда рукопись этой книги стала достоянием общественности, многие специалисты выступили с комментариями или дали свой отклик в иной форме. В их числе — Роберт Бойнтон, Марк Кордовер, Чарльз Дейвидсон, Хиллел Фрадкин, Адам Гарфинкл, Джон Ай-

12

кенберри, Джон Лидс, Марк Лилли, Майк Мандельбаум, Трита Парси, Марк Платтнер,

Джереми Рэбкин, Стивен Сестанович, Абрам Шульски, Том Уайт и Адам Вулфсон. Также я хотел бы поблагодарить Джона Льюиса Гэддиса и Стивена Смита, рецензентов издательства Йельского университета. Джон Калка, старший издательский редактор, оказал ценную помощь при прохождении рукописи. Я многое извлек из многочисленных бесед со Стивеном Хосмером, одним из лучших известных мне специалистов по американской политике в отношении развивающихся стран. Мысли других людей и беседы с ними (знают они об этом или нет?) также внесли большой вклад в создание этой книги. Это Питер Берковитц, Збигнев Бжезинский, Курт Кэмпбелл, Элиот Коэн, Айво Даалдер, Майк Деш, Барбара Хейг, Леон Хаас, Том Кини, Тод Линдберг, Роб Литвак, Джон Миерсхаймер, Натан Тарков и Кен Вайнштейн. Моя жена, Лора Холмгрен, была скептически настроена по отношению к войне с самого начала, и я многое почерпнул из бесед с ней. Моя ассистентка, Синтия Дорогази, помогала мне на многих стадиях осуществления данного замысла. В качестве научных ассистентов выступили Карлос Хаманн, Айна Хоксха и Кристоф Монастерски. Наконец, я выражаю признательность за помощь в подготовке этой книге команде специалистов из литературного агентства «Интернэшнл крээтив менеджмент»: Эстер Ньюберг, Кристине Бош, Бетси Роббинс, Маргарет Холтрон и Лиз Айвсон.

13

## Глава 1. ПРИНЦИПЫ И БЛАГОРАЗУМИЕ

В течение первого президентского срока Джорджа У. Буша Соединенные Штаты подверглись — на своей же территории — ударам со стороны радикальной исламистской группировки «Аль-Каида», что было беспрецедентным в истории террористическим актом. Администрация Буша отреагировала провозглашением крайне резкой и беспощадной политической линии. Во-первых, было создано совершенно новое ведомство — Департамент внутренней безопасности, а через Конгресс был проведен так называемый Патриотический акт, дающий силам правопорядка внутри страны большие полномочия в действиях против вероятных террористов. Во-вторых, США оккупировали Афганистан, государство, расположенное в центре другой части света, и покончили с режимом талибов, которые предоставили прибежище «Аль-Каиде». В-третьих, они провозгласили новую стратегическую доктрину превентивных действий (в сущности, доктрину превентив-

14

ной войны), которая предполагает активную войну с противником, а не устрашение и сдерживание, что было основой американской политики во времена «холодной войны». И в-четвертых, США вторглись в Ирак и устранили режим Саддама Хусейна под предлогом того, что это государство создало или стремилось создать ОМП.

Первые две инициативы были неизбежными ответами на атаки 11 сентября; они были инициированы обеими политическими партиями и встретили поддержку подавляющего большинства американцев. Даже при том, что некоторые граждане критиковали положения Патриотического акта, ограничивающие индивидуальные свободы, трудно представить себе, чтобы нация безразлично отнеслась к вопросам внутренней безопасности после ударов по Всемирному торговому центру (ВТЦ) и Пентагону.

А вот две другие инициативы — доктрина упреждающих действий и вторжение в Ирак — не были столь же очевидными ответами на события 11 сентября. В оправдание обоих этих шагов можно привести разные аргументы. Однако их противоречивый характер объясняется едва ли не навязчивой идеей, что причины настойчивого стремления администрации Буша к смене режима в Ираке и утверждению исключительного положения Америки в том, что Вашингтон не только имеет право, но и обязан решать данную проблему. Различные представители администрации, начиная с самого президента, ясно дали понять, что Соединен-

15

ные Штаты будут продолжать свои действия против Саддама невзирая на точку зрения своих союзников. Очевидно, что такое решение было принято уже к лету 2002 г., еще до возвращения в Ирак военных инспекторов ООН и до открытия официальных дебатов в Совете Безопасности (СБ) (1). Соединенные Штаты заявили, что будут рады получить поддержку СБ, но вместе с тем не считают себя связанными позицией своих союзников или более широкого международного сообщества. Администрация Буша рассчитывала на краткосрочную войну и быстрый, относительно безболезненный переход к «Ираку после Саддама». Она мало задумывалась над требованиями к послевоенному переустройству, и длительное сопротивление, с которым встретились американцы, стало для нее сюрпризом.

Теоретики неоконсервативного толка, находившиеся вне структур власти до выборов 2000 г., отстаивали такие принципы внешней политики, как смена режима, благотворительная гегемония, однополярность, доминирование и исключительное положение Америки. Эти принципы и стали отличительными чертами внешней политики администрации Буша. Многие неоконсерваторы активно выступали в поддержку войны и перенос внимания с «Аль-Каиды» на Ирак. Кроме того, администрация Буша достаточно подробно осветила свое видение большой стратегии в различных выступлениях и политических декларациях. Заявление президента о союзе, его инаугурационная речь, речи, произнесенные им в Вест-Пойнте и Американском институте

16

предпринимательства в июне 2002 и феврале 2003 гг., а также доклад «Национальная стратегия безопасности Соединенных Штатов», опубликованный в сентябре 2002 г., в



совокупности получили неофициальное название «доктрины Буша». Эти публичные заявления гармонируют с тем, что отстаивали неоконсерваторы, не входившие в состав администрации; так, во время подготовки второй инаугурации Буш пользовался прямыми советами со стороны. Приняв все это во внимание, мы не удивимся, что многие наблюдатели недвусмысленно говорят о том, что политика администрации Буша определяется неоконсерваторами.

Однако при том, что есть основания ассоциировать политику США периода первого президентского срока Буша, основной тезис данной книги состоит в том, что такая связь зачастую преувеличивается; реальность значительно сложнее. Пока не появились воспоминания и исследования будущих историков, мы не узнаем, в какой мере главные деятели в администрации руководствовались общими идеями, а в какой их действия диктовались необходимостью реагировать на калейдоскоп событий. Наиболее рьяные сторонники войны в составе администрации, министр обороны Доналд Рамсфелд и вице-президент Дик Чейни, до вступления на свои посты не пользовались репутацией неоконсерваторов, и в настоящее время мы не знаем истоков их взглядов.

Более важно другое: если политику направляют идеи, то те идеи, которых придерживаются неокон-

17

серваторы, сами по себе сложны и могут интерпретироваться по-разному. В частности, внешняя политика нынешней администрации не вытекает напрямую из взглядов тех представителей предыдущих поколений, которые считали себя неоконсерваторами. Неоконсервативное наследие неоднозначно и многообразно; сами теории неоконсерватизма восходят к началу 1940-х гг. Они сложились в цепочку связанных между собой идей, охватывающих широкий спектр проблем внутренней и внешней политики.

Четыре общих принципа или линии доминировали в этом мышлении до окончания «холодной войны»: озабоченность вопросами демократии, прав человека и вообще внутренней политики государств; убеждение в том, что для защиты нравственных основ может использоваться мощь США; скептический взгляд на возможности международного права и международных институтов в решении серьезных проблем безопасности; и наконец, представление о том, что активное социальное строительство часто приводит к неожиданным последствиям и препятствует достижению поставленных целей.

Если принять такую абстрактную формулировку, большинство американцев едва ли найдут возражения против этих принципов: Генри Киссинджер\* и его реалистически мыслящие последователи не станут отрицать важность демократии, а сторонники ООН не-

\* Киссинджер Генри Альфред (р. 1923) — государственный секретарь США в 1973—1977 гг.

18

пременно признают ограниченность возможностей этой организации и провалы в ее деятельности. Отсюда можно заключить, что ошибки администрации Буша были всего лишь следствиями либо отступлений от представлений о благоразумии, либо неверной реализации политики.

Однако проблема не столь проста. Дело в том, что абстрактные идеи интерпретировались скорее как отношения или особенности мировоззрения, а не как принципиальные позиции. Вытекающие из таких интерпретаций благоразумные подходы склоняли политиков действовать в определенных направлениях; если эти направления оказывались ошибочными, то данные подходы уже представились чем-то большим, нежели частными ошибками. Существовали три основные области, где имели место предвзятые суждения, которые привели к ошибкам ряда членов администрации в конструировании внешней политики США в период первого президентского срока Буша.

Первая область — эта оценка степени угрозы. Администрация переоценила или, точнее говоря, неверно оценила угрозу Соединенным Штатам со стороны радикального исламизма. Хотя опасность новых, чудовищных возможностей неустрашимых террористов, обладающих ОМП, действительно существовала, администрация ошибочно связала ее напрямую с Ираком и распространением ОМП на планете государствами-изгоями. Неверное суждение основывалось отчасти на фундаментальной ошибке, допущенной амери-

19

канскими спецслужбами при оценке состояния иракской программы ОМП накануне войны. При этом разведчики вовсе не смотрели на ядерную угрозу со стороны террористов с такой тревогой, как сама администрация. Преувеличенное представление об этой угрозе стало причиной того, что администрация поставила концепцию превентивной войны во главу угла своей новой стратегии безопасности. Она заявила, что акты 11 сентября сделали превентивную войну необходимым средством борьбы с врагом. Однако этот тезис может быть справедливым только в том случае, если мы правильно определим, кто же в действительности является врагом.

Кроме того, администрация Буша не сумела предусмотреть жестко негативную реакцию мира на попытку осуществления политики «благодетельной гегемонии». Приходя к власти, эта администрация обладала ярко выраженным предубеждением против ООН и других международных организаций, таких как Международный суд ООН\*. Официальные лица не смогли осознать, что их действия способствуют мощному росту антиамериканизма, который только усилится оттого, что Америка станет высокомерно отвергать большинство форм международного сотрудничества. Возникновение однополярного мира после окончания «холодной войны» привело к такому расширению гегемонии

\* Сенат США не ратифицировал положение о Международном суде, образованном в 1945 г.

20

Америки, что оно стало вызывать беспокойство даже у ближайших союзников США.

И третье: администрация Буша не сумела заранее определить, что необходимо для установления мира в Ираке и переустройства этой страны. Она была чрезмерно оптимистичной, считая, что будет очень легко осуществить широкомасштабное социальное строительство не только в Ираке, но и на Ближнем Востоке в целом. Это не могло означать несостоятельности основополагающего принципа, поскольку, как было замечено выше, в основе неоконсерватизма лежит скептическое отношение к проектам социальной инженерии. Нет, сторонники войны, по-видимому, в пылу агитации за силовые действия забыли о собственных принципах.

Каково бы ни было переплетение идеологических корней неоконсерватизма, ныне он неизбежно связывается с такими концепциями, как преимущественное право Америки, смена режимов, унилатерализм (однополярность) и благотворительная гегемония; их-то и проводила в жизнь администрация Буша. Мне представляются бесполезными попытки выяснить точный смысл термина; вместо этого я постараюсь дать ясную формулировку цельной концепции нашей внешней политики.

Сегодня неоконсерватизм — это одно из четырех направлений в американской внешней политике. Помимо неоконсерваторов, существуют «реалисты» в духе

21

Генри Киссинджера; они уважают силу и склонны недооценивать внутреннюю сущность других режимов и защиту прав человека. Есть у нас либералы-интернационалисты, которые надеются выйти за рамки политики силы и обратиться к мировому порядку, основанному на праве и международных институтах. Кроме того, есть сторонники того, что Уолтер Рассел Мид назвал джексонианским\* американским национализмом; они склонны к узкому восприятию интересов Америки в свете вопросов национальной безопасности, с недоверием смотрят на концепцию многосторонности, а в своих наиболее экстремальных заявлениях выступают за самобытность Америки и изоляционизм (2). Война в Ираке была инициирована союзом неоконсерваторов и националистически настроенных джексонианцев, которые — в силу разных причин — приняли аргументы в пользу смены режима в Багдаде. Они откололись от таких «реалистов» из Республиканской партии, как Брент Скаукрофт и Джеймс Бейкер, которые, занимая высокие посты в администрации Джорджа Герберта Уокера Буша, скептически относились к приводимым обоснованиям целесообразности войны.

По мере того как операция по освобождению Ирака стала перерождаться из триумфального освобождения в жестокую оккупацию и партизанскую войну,

\* По имени Эндрю Джексона (1767—1845), 7-го президента США (1829— 1837), одного из основателей Демократической партии (1828).

22

неоконсерваторы стали занимать оборонительные позиции, а реалисты начали обретать почву под ногами. Неоконсерваторы возвратили было утраченные позиции после выборов в Ираке 30 января 2005 г., но затем снова утратили их, поскольку партизанские выступления не прекращались. Несомненно, их еще ждут взлеты и падения, пока будут сказываться последствия войны, и партии будут поочередно брать верх одна над другой. Проблема состоит в том, что ни одна из фракций — неоконсерваторы, реалисты, националисты джексоновского толка, либеральные интернационалисты — не формулирует должным образом воззрение на мир, которому Соединенные Штаты должны следовать в свете событий 11 сентября и вторжения в Ирак. В частности, позиции реалистов и неоконсерваторов сформировались как оппозиционные друг другу во времена «холодной войны», и они обе не соответствуют миру, рождающемуся в XXI веке. Характеристики этого мира — гегемония Америки, глобальные и антиамериканские настроения, а также зачаточные формы «мягкого» балансирования. Ныне миром движут не столько национальные государства, сколько негосударственные организации и иные межнациональные силы. Этот процесс сопровождается дезинтеграцией суверенитета как нормативного принципа, равно как и объективной реальности. А появление целого ряда слабых и несостоявшихся государств становится источником большинства мировых проблем.

23

В контексте этой возникающей внешней ситуации Соединенным Штатам необходимо определить свой подход к внешней политике, который не будет ограничен рамками какой-либо из обозначенных позиций. Этот подход будет исходить из некоторых неоконсервативных принципов. Во-первых, США и широкое международное сообщество обязаны сосредоточиться на том, что происходит *внутри* их стран, а не только на внешней деятельности, как это сделали бы реалисты. Во-вторых, помнить о том, что мощь — и в особенности американская мощь — часто бывает необходима для утверждения моральных ценностей. Также нужно обратиться к неоконсервативному принципу, о котором неоконсерваторы, похоже, забыли при подготовке войны в Ираке: осуществлять далекоидущие планы социального строительства трудно, и подходить к ним нужно с осторожностью и сдержанностью. Иными словами, нам необходимо более реалистическое вильсоновство, которое лучше приспособливает средства к целям при взаимодействии с другими обществами.

Реалистическое вильсоновство отличается от классического реализма тем, что серьезно воспринимает все происходящее внутри государств как объект американской внешней политики. Говоря, что государственное строительство или содействие демократии — задача трудная, мы не имеем в виду, что решить ее невозможно или что ее следует последовательно обходить. Мы видим, что слабые или несостоявшиеся государства

24

сегодня являются одним из основных источников нестабильности в мире, и потому для единственной мировой сверхдержавы попросту недопустимо отворачиваться от них, как по соображениям безопасности, так и в силу моральных принципов. На протяжении многих лет и реалисты, и неоконсерваторы уделяли недостаточно внимания вопросам развития, равно как и таким мировым регионам, как Африка и Латинская Америка, где развитие является наиболее проблематичным (разумеется, за исключением тех случаев, когда государства этих регионов становились источниками угрозы безопасности).

Реалистическое вильсоновство отличается от неоконсерватизма (а также джексоновского национализма) тем, что серьезно относится к международным институтам. Мы не предлагаем отказываться от национальных суверенитетов и заменить их бесчисленными интернациональными институтами; ООН сегодня не является эффективным, легитимным мировым правительством и никогда таковым не станет. С другой стороны, сейчас у нас нет адекватной системы горизонтальных взаимодействий между вертикальными структурами, которые мы называем государствами; системы, адекватной процессам интенсивного экономического и социального взаимопроникновения, того, что мы ныне называем глобализацией. За государством сохраняется принципиальная функция, которая не может быть передана какому-либо международному органу: государство остается

единственным источником

25

силы, способной обеспечить господство права. Но для того чтобы эта сила была эффективной, она должна рассматриваться как легитимная. А прочная легитимность требует значительно более высокой степени институционализации между нациями, чем та, что существует сегодня. Многоинституциональный мир, который соответствовал бы этому требованию, постепенно зарождается; но все-таки мы пока живем не в таком мире, и ни одна из существующих теорий внешней политики не указывает нам верного пути к такому миру.

В данной книге предлагается новое воззрение на взаимоотношения Америки с миром, отличное от воззрений неоконсерваторов, реалистов, джексоновцев или либеральных националистов. Здесь делается попытка обозначить более реалистические пути, которыми Соединенные Штаты могли бы способствовать политическому и экономическому развитию, чем превентивная война. Здесь также обсуждаются вопросы многополярности, которая соответствовала бы реально существующему миру глобализации.



## Глава 2. НАСЛЕДИЕ НЕОКОНСЕРВАТИЗМА

В период, предшествовавший войне в Ираке, и после нее огромное количество чернил было использовано на писания, касающиеся неоконсерваторов и их предполагаемого решающего влияния в администрации Буша. Эта история чрезвычайно интересна в силу того, что она как будто бы открывает перед нами тайные пружины, двигавшие администрацией. Элизабет Дрю писала в «Нью-йоркском книжном обозрении», что «неоконсерваторы... в большой степени ответственны за втягивание нас в войну против Ирака». Эхом подобных утверждений прозвучали слова Говарда Дина, кандидата от Демократической партии на президентских выборах 2004 г. \*, который обвинил Буша в том, что он стал пленником неоконсерваторов. Многие комментаторы подчеркивали тот факт, что некоторые видные сторонники иракской войны, в частности, Пол

\* Говард Дин снял свою кандидатуру на выборах 2004 г. в пользу более популярного сенатора-демократа Джона Керри.

27

Вулфовиц, Дуглас Фийт и Ричард Пёрл, — евреи, и утверждали, что американская политика в Ираке была в конечном счете направлена на обеспечение безопасности Израиля. Особая линия обвинений в адрес крыла неоконсервативного движения, возглавляемая Лео Строссом, сводилась к тому, что это «чемпион «лжи во спасение», то есть идеи, что лгать массам — это долг, так как только немногочисленная элита интеллектуально подготовлена к тому, чтобы знать правду» (3).

Многие из этих сочинений насыщены ложными фактами, что объясняется злой волей, стремлением представить намеренно искаженный образ администрации Буша и ее сторонников. Если прочитать большую часть этих комментариев, может сложиться впечатление, что неоконсерватизм — это некий вирус, заброшенный к нам из космоса и поразивший американское государство. Наверное, неудивительно, что некоторые неоконсерваторы возразили, что слово «неоконсерватор» в устах их оппонентов является кодовым обозначением для понятия «еврей»; подобная перефразировка известна в истории антисемитизма. Яростные нападки на неоконсерватизм после войны в Ираке побудили некоторых неоконсерваторов вообще отрицать, что неоконсерватизм существует или что он имеет какое-либо отношение к политической линии администрации Буша (4).

Суть дела в том, что ключевые принципы неоконсерватизма, возникшие в середине XX века, глубоко укоренились во множестве американских традиций.

28

Неоконсерватизм — это последовательная система идей, положений и выводов, судить о которых следует по их содержанию, а не на основании этнической или религиозной принадлежности людей, исповедующих эти идеи. Бессмысленно также отрицать, что такое движение существует с того времени, когда — задолго до войны в Ираке — Ирвинг Кристол и Норман Подгорец, крестные отцы неоконсерватизма, в своих эссе писали о неоконсерватизме и охотно исследовали области согласия и несогласия различных людей, считавших себя неоконсерваторами (5).

Те, кто утверждает, что неоконсерватизма не существует, указывают на то, что у неоконсерватизма нет установленной «доктрины» в отличие, скажем, от марксизма-ленинизма. Они также отмечают разногласия и противоречия среди самозванных неоконсерваторов. Все это справедливо, но тот факт, что неоконсерватизм не монолитен, еще не означает, что он не основывается на внутренне непротиворечивой системе представлений. Скорее здесь место слияния интеллектуальных течений, что привело к некоему непониманию или разногласиям среди неоконсерваторов.

### Корни неоконсерватизма

Некоторые труды общего характера, трактующие о неоконсерватизме, представляют нам его интеллектуальные источники. Как уже было отмечено, Кристол и Подгорец опубликовали весьма значимые повествова-

29

ния о том, как они сами стали неоконсерваторами. Возможно, наиболее взвешенным образом история неоконсерваторов изложена в работе французских журналистов Алена Фрашона и Даниэля Берне, озаглавленной *L'Amerique messianique* («Мессианская Америка», 2004). Из англоязычных трудов упомяну книгу Джеймса Манна «Происхождение вулканов» (2004), где автор повествует о своем личном опыте работы с заместителем министра обороны Полом Вулфовитцем. Подробно рассказывает о специфических еврейских истоках неоконсервативных теорий Меррей Фридман. Кроме того, безусловно, существует бесчисленное количество неточных, предвзятых и в немалой степени лживых критических выступлений (6).

### Городской колледж

Корни неоконсерватизма восходят к деятельности примечательной группы интеллектуалов (по большей части еврейского происхождения), которые в середине и второй половине 1930-х и начале 1940-х гг. учились в Городском колледже Нью-Йорка. В эту группу входили Ирвинг Кристол, Дэниэл Белл, Ирвинг Хау, Сеймур Мартин Липсет, Филип Селзник, Натан Глейзер; несколько позже к ним присоединился Дэниэл Патрик Мойнихен. История этой группы излагалась неоднократно, прежде всего в документальном фильме и основанной на нем книге Иосифа Дормана «Споры за мир» (2001) (7). Все эти люди —

30

бочего класса, из семей иммигрантов. Все они были студентами Городского колледжа, поскольку такие элитные университеты, как Колумбийский и Гарвардский, как правило, оставались для них недоступными. В то время, как и сегодня, в мире наблюдался острый политический кризис, и студенты Городского колледжа были политизированы и тяготели к левым взглядам. Ложа 1 в кафетерии Городского колледжа Нью-Йорка была троцкистской, а Ложа 2 — сталинистской. Первоначальные заигрывания Ирвинга Кристола с первой из них ныне хорошо известны.

Но главным наследием группы Городского колледжа были жесткий *антикоммунизм* и почти столь же резкое неприятие позиции либералов, которые симпатизировали коммунистам и не желали понимать, какое зло они несут. Осознание истоков этого либерального антикоммунизма принципиально для понимания истоков неоконсерватизма и его противостояния утопическим идеям социального строительства, которые стали наиболее характерной чертой данного движения.

Вовсе не случайно, что многие члены движения Городского колледжа начинали как троцкисты. Конечно, сам Троцкий был коммунистом, но в период после заключения соглашения между Гитлером и Сталиным троцкисты полнее, чем кто-либо другой, оценили крайний цинизм и жестокость сталинского режима. Именно эта жестокость привела к инспирированному Сталиным убийству Троцкого в Мексике в 1940 г.

31

Антикоммунизм левых, лишившихся своих иллюзий, не тождествен антикоммунизму традиционных американских правых. Последние противостояли коммунизму как учению атеистическому, представляющему для Америки угрозу извне и враждебному свободному рынку. Левые же антикоммунисты сочувствовали социальным и экономическим целям коммунистов, но в 1930-х — 1940-х гг. стали понимать, что «реальный социализм» выродился в чудовище, не имеющее ничего общего с декларировавшимися идеалистическими ценностями, которые оказались полностью подорванными непредвиденными последствиями государственной политики. Опасность благих намерений, доведенных до крайности, станет основной темой для многих представителей следующего поколения членов этой группы.

Хотя к началу Второй мировой войны все представители группы Городского колледжа отошли от марксизма, время и дистанция их дрейфа вправо были неодинаковы. Ирвинг Кристол продвинулся дальше, Ирвинг Хау — меньше других, Белл, Глейзер, Липсет и Мойнихен оказались между ними. Сдвиг вправо был практически неизбежен, и не только из-за того, что из Советского Союза стала просачиваться информация о сущности сталинского

террора; дело еще и в том, что капиталистическая Америка выступила против нацистской Германии и сыграла ключевую роль в поражении Гитлера, а также Японии\*. Здесь проявилась нео-

\* С этой точкой зрения автора могут не согласиться многие читатели русского издания.

32

граниченная, по всей видимости, мощь Америки, которая и привела к абсолютно правомерному с точки зрения морали (по всеобщему мнению) исходу Второй мировой войны.

Тепличные интеллектуалы Нью-Йорка в конце 1940-х — начале 1950-х гг. группировались вокруг журналов «Партизан ревью» и «Комментари». Они выступали против усиления «холодной войны» и маккартизма, что со временем привело к тому, что и другие бывшие левые пополнили ряды неоконсерваторов. Норман Подгорец подробно описал свой собственный дрейф вправо, так же как и эволюцию «Комментари», который под его руководством стал ведущим журналом, отражающим движение неоконсервативной мысли (8).

### «Общественный интерес»

Существует очевидная преемственность между антикоммунизмом группы Городского колледжа и другим направлением неоконсервативной мысли, порожденным журналом «Общественный интерес», который был основан в 1965 г. Ирвингом Кристолом и Дэниэлом Беллом (последнего вскоре в качестве соредатора сменил Натан Глейзер). К концу 1960-х гг. в американской политике произошел радикальный поворот: вследствие усилий движения за гражданские права и Вьетнамской войны место старых коммунистов и их попутчиков 1930-х гг. заняли (во всяком случае, на вре-

33

мя) «новые левые» во главе с Томом Хейденом и движение «Студенты за демократическое общество». Это время было также периодом возрождения широкомасштабного социального строительства, выразившегося в программах Линдона Джонсона\* «Война с бедностью» и «Великое общество». Такие деятели, как Белл, Глейзер и Липсет, к этому времени уже занимали места на университетских кафедрах и столкнулись с недовольством нового поколения радикально настроенных студентов, не только поддерживавших прогрессивные социальные программы, которым в той или иной мере симпатизировали их профессора. Студенты нападали на сами университеты, считая их прислужниками американского капитализма и империализма.

Первой формирующей для неоконсерватизма битвой было противостояние неоконсерваторов и сталинистов в 1930—1940-х гг. Вторая битва состоялась в 1960-е гг. между «новыми левыми» и представителями контркультуры. Этот второй конфликт имел как внутреннюю, так и международную составляющие. На протестах против войны во Вьетнаме выросло целое поколение американских левых, которые симпатизировали марксистским режимам Гаваны, Ханоя, Пекина и Манагуа. Еще одним следствием антивоенных протестов стало появление амбициозной государственной внутривластной доктрины, предполагавшей конкуренцию с благоденствующими государствами Евро-

\* Джонсон Линдон Бейнс (1908—1973) — 36-й президент США (1963-1969).

34

пы и борьбой против многих скрытых причин социального неравенства.

Кристол и Белл создали «Общественный интерес» именно для того, чтобы представить критический, хотя нередко и сочувствующий взгляд на внутреннюю политику. Этот журнал стал родным домом для целого поколения ученых, социологов и высококвалифицированных интеллектуалов — Глейзера, Мойнихена, Джеймса К. Уилсона, Гленна Лаури, Чарльза Меррея, Стивена и Абигейл Тернстром. Все эти авторы критиковали концепцию «Великого общества» и заложили тем самым основание последующего поворота вправо в социальной политике, происшедшего в 1980-е-1990-е гг.

Можно назвать одну ключевую тему критики внутренней социальной политики, которую отстаивали авторы «Общественного интереса»: рамки социального строительства. Амбициозные попытки достичь социальной справедливости, говорили эти авторы, часто

приводят общество в худшее состояние, нежели то, в котором они были прежде, так как они либо предполагают широкое вмешательство государства, что влечет за собой извращение общественных отношений (например, насильственное трудоустройство), либо приводят к непредвиденным последствиям (например, рост числа неполных семей вследствие роста благосостояния). Отсюда ясно, что существует прямая взаимосвязь критики социальной политики в Америке с ранним антикоммунизмом группы Городского коллед-

35

жа: и американские либералы, и коммунисты в Советском Союзе ставили перед собой благие цели, но не достигли их, поскольку не желали признавать границ политического волюнтаризма.

Примеров такого подхода предостаточно. Натан Глейзер писал о негативных последствиях позитивных действий, поскольку они дискредитируют тех, кто должен был от них выиграть, и выдвигают превратные стимулы для общественного развития. В своих многочисленных исследованиях о преступности Джеймс К. Уилсон доказывал, что нелепо считать, будто социальная политика сможет вырвать такие корни преступности, как нищета и расизм, а разумная политика борьбы с преступностью должна состоять в смягчении кратковременных ее проявлений. В его известной статье «Разбитые окна», написанной в соавторстве с Джорджем Келлингом, говорилось, что полиция должна обращать на малые вопросы общественного порядка не меньше внимания, чем на крупные преступления. Удивительным следствием этого выступления стало то, что власти Нью-Йорка распорядились об уничтожении граффити — надписей и рисунков в вагонах метро (9).

Дэниэлу Патрику Мойнихену, пожалуй, наибольшую известность принесло его исследование «Негритянская семья» (1965). В нем автор доказывает, что бедность чернокожего населения имеет сложные корни в культуре и структуре семей и эту проблему нельзя разрешить при помощи таких стимулов, которые не принимают в расчет социальных устоев. Когда труд

36

Мойнихена вышел впервые, он был в высокой степени противоречивым и вызвал острую и последовательную дискуссию по вопросам «культуры бедности». Критику Мойнихена продолжил Чарльз Мерей, который указал на непредвиденные последствия, наступающие при осуществлении таких программ, как «Помощь семьям с несовершеннолетними детьми» (ПСНД), которые способствуют увеличению числа внебрачных детей и вносят таким образом вклад в культуру бедности (10). Критика в отношении ПСНД в конце концов привела к отказу от этой программы в соответствии с Актом о персональной ответственности и трудовых соглашениях 1996 г., инициированным республиканским большинством Конгресса и подписанным президентом Биллом Клинтоном.

«Общественный интерес» занимался исключительно вопросами внутренней политики. Ирвинг Кристол впоследствии нашел партнера и основал журнал, посвященный внешней политике. «Национальный интерес» под редакцией его учредителя Оуэна Харриса выражал разнообразные взгляды на внешнюю политику США, преимущественно правого или центристского характера. Критика внутренней политики, которую вел «Общественный интерес», в итоге была применена и к вопросам внешней политики, однако связь не была прямой и многие неоконсерваторы устарились от нее. Непосредственные корни неоконсервативной внешней политики лежали не здесь.

37

## Лео Стросс

Ни о чем не было написано столько чепухи, сколько о Лео Строссе и войне в Ираке. Марк Лилла опубликовал объемное и содержательное исследование о том, кем же был Лео Стросс. Автор умело показал несостоятельность безответственных упреков, предъявленных Строссу Анной Нортон, Шейдиа Друри, Линдоном Ларушем и другими, в том, что Стросс отстаивал тайную антидемократическую доктрину или клеветал на некоторых общественных деятелей (11). Среди доводов за то, что нелепо полагать, будто Стросс влиял на внешнюю политику администрации Буша, был тот факт, что накануне иракской войны в администрации не было сторонников Стросса. Если вы спросите Дика Чейни, Доналда Рамсфелда или самого Буша,



кто такой Лео Стросс, ответом вам будет только недоуменный взгляд.

Мысль о влиянии Стросса получила поддержку только потому, что Пол Вулфовитц, заместитель министра обороны, вкратце ознакомился с работами Стросса и Аллана Блума, который был учеником Стросса. Но Вулфовитц никогда не считал себя протеже Стросса; на его внешнеполитические принципы значительно больше повлияли другие наставники, в особенности Альберт Уолстеттер.

Лео Стросс — немецкий политолог еврейского происхождения. Он учился у Эрнста Кассирера, в 1930-е годы, спасаясь от нацистов, уехал в Соединенные Штаты

38

и преподавал в Чикагском университете, который покинул незадолго до своей смерти в 1973 г. Многие его труды можно считать откликами на работы Ницше и Хайдеггера, которые подорвали рационалистическую традицию западной мысли изнутри и оставили современный мир без глубокой философской основы для его принципов и общественных институтов. Кроме того, Стросс всю свою жизнь воевал с «теолого-политическим вопросом», который состоял в том, что божественное откровение и надполитические суждения о природе хорошей жизни нельзя изъять из политической философии так легко, как полагали деятели европейского Просвещения.

Ответом Стросса на современный релятивизм были попытки возродить домодернистский образ мышления путем внимательного изучения трудов более ранних мыслителей, в особенности чтобы оценить усилия классиков политической философии по рациональному объяснению природы и ее связи с политической жизнью. Основу его наследия составляют не доктринальные трактаты, а большие и глубокие очерки о Платоне, Фукидиде, Аль-Фараби, Маймониде, Макиавелли, Гоббсе и других философах. Стросс не оставил цельного учения, как Маркс и Ленин, и в его трудах исключительно трудно обнаружить что-либо похожее на анализ публичной политики.

Несомненно, у Стросса имелись политические взгляды: он твердо отдавал предпочтение либеральной демократии перед коммунизмом или фашизмом; он вос-

39

хищался Уинстоном Черчиллем за то, что тот противостоял этим тоталитарным идеологиям; его тревожило, что кризис философии в современном мире может подорвать уверенность Запада в себе. Но он нес своим ученикам не директивы относительно публичной политики, а желание серьезно отнестись к западной философской традиции и осознать ее.

Марк Лилла утверждает, что тогда как сам Стросс был глубоким философом и стремился отказаться от политизации своих идей, его ученики второго, третьего, энного поколений восприняли его учение не как приглашение к изучению, а как катехизис. Лилла говорит, что они начали политизировать идеи Стросса и связывать их с теми или иными политическими предписаниями. В такой трансформации ключевую роль сыграли двое учеников Стросса: Гарри Джаффа из Клермона и покойный Аллан Блум. Они принадлежали к направлениям, которые Лилла называет «соузианским» и «вагнерианским»\* крыльями школы Стросса. Джаффа, в большой степени основываясь на понятие естественного права, выраженного в Декларации независимости Джефферсона, связывает американскую политическую систему с классической традицией естественного права. Его ученики склонны видеть в Соединенных Штатах высшее воплощение философской традиции, восходящей к Платону и Аристотелю, привязывая тем

\* Р. Вагнер — сенатор, инициатор принятия закона о регулировании трудовых отношений (1935), существенно расширявшего права рабочих: они получили право на заключение коллективных договоров, на забастовку и т.д.

40

самым философские убеждения Стросса к американскому национализму (12).

С другой стороны, Блум гораздо более пессимистически смотрел на дезинтегрирующие последствия «кризиса современности», который, как он видел, имел место в политической и общественной жизни Америки. Его бестселлер «Закат американского мышления» (1987) блестяще и прямо связал *Rectoratsrede* Хайдеггера с современным кризисом американских университетов, равно как и с вопросами секса, наркомании, популярной музыки и другими тенденциями в культуре современного общества (13). Эта книга задевала за живое и определяла реально существовавшую проблему. Культурный релятивизм — убеждение в

том, что разум неспособен подняться над культурным горизонтом, который люди наследуют — укрепился в современных интеллектуальных построениях. Он получил легализацию на высоком уровне благодаря таким серьезным мыслителям, как Ницше и Хайдеггер, прошел через периоды таких интеллектуальных увлечений, как постмодернизм и деконструктивизм, и вошел в практику через культурную антропологию и другие современные научные дисциплины. Идеи, о которых идет речь, пали на плодородную почву эгалитаризма американской политической культуры, представители которой возражали против критики их выбора «образа жизни». Не вызывает вопросов тот факт, что релятивизм этого рода был одним из предварительных условий того, что многим руководителям университетов

41

и академических институтов не удалось отстоять свои идеалы перед лицом студенческих волнений 1960-х гг. Блума больше интересовали философские концепции и либеральное образование, а не политика. Он открыто отрицал, что является консерватором какого бы то ни было типа.

Как уже было сказано, такие предтечи неоконсервативного движения, как Дэниэл Белл и Натан Глейзер, в 1960-е гг. также встали на сторону консерваторов в их борьбе против «новых левых» и радикальных студентов. Позднее Блум признавал, что в то время они не смогли сформулировать более глубокого понимания источников слабости современной либеральной демократии. Такие политические мыслители, как Исаия Берлин и Карл Поппер, часто призывавшие к поддержке построения либерального, демократического общества, даже не приближались к уровню философской изощренности, достигнутому Строссом. Так что, наверное, неудивительно, что люди, испытавшие влияние Стросса, Джаффы или Блума, в 1980-е гг. начали дрейф в сторону неоконсервативных кругов.

Существует определенная идея, которая ассоциируется со Строссом и его последователями: идея «власти», применимая к внешней политике администрации Буша. Идея о центральном положении власти в политической жизни восходит не к Строссу, а к трудам Платона и Аристотеля, которые много рассуждали о природе аристократической, монархической и демократической власти и ее влиянии на характер управляемого

42

ею народа. И Платон, и Аристотель на власть смотрели не в современном духе. Для них власть была не системой официальных институтов, а образом жизни, при которой официальные политические институты и неформальные обычаи постоянно дополняют друг друга. Демократический режим порождает особый тип гражданина: в книге 8 «Государства» Платона\* представлена данная Сократом широко известная характеристика «демократического человека»:

Изо дня в день такой человек живет, угождая первому налетевшему на него желанию: то он пьянствует под звуки флейт, то вдруг пьет одну только воду, то увлекается телесными упражнениями; а бывает, что нападает на него лень, и тогда ему ни до чего нет охоты. Порой он проводит время в занятиях, кажущихся философскими. Часто занимают его общественные дела: внезапно он вскакивает и говорит и делает что придется. Увлекается он людьми военными — туда его и несет, а если дельцами, то тогда в эту сторону. В его жизни нет порядка, в ней не царит необходимость; приятной, вольной и блаженной называет он эту жизнь и как таковой все время ею и пользуется (14)\*\*.

Из всех политических мыслителей Нового времени ближе всех к этому античному пониманию власти подошел Алексис де Токвиль. Обратившись к системе власти в США в книге «О демократии в Америке», он

\* В отечественной литературе этот фундаментальный труд Платона также широко известен под названием «Республика».

\*\* Платон. Избранное. - М.: АСТ, 2004. - С. 313. - Пер. А.Н. Егунова.

43

начал с анализа ее официальных институтов: Конституции, федерализма, а также сущности законов различных штатов. Но наиболее проникательными оказались приведенные в книге Токвиля наблюдения и замечания относительно традиций, обычаев и общественных нравов американцев. Токвиль писал об их склонности к свободным ассоциациям, морализированию, о природе их религиозности, их непомерной гордости своими демократическими институтами. Токвиль, выходец из французской аристократии, не так желчно отзывался о влиянии демократии на человеческий характер, как Сократ. Но он подобно Сократу полагал, что влияние режима на характер является ключевым моментом

для понимания природы власти. Токвиль говорил, что власть в Америке базируется на идее равенства, что определяет характер политических институтов, но также и поведение, и убеждения граждан. В свою очередь, эти неформальные характеристики — социологический и антропологический уровни политической жизни — поддерживают официальные политические институты и вообще делают возможными их существование. Таким образом, режим — в его широком понимании — есть ключ к постижению сущности политической жизни.

Стросс и многие его ученики в своих сочинениях затрагивают тему роли политики в формировании власти. В работе «Естественное право и история» (1953) Стросс критикует английского философа Эдмунда Берка, видного деятеля партии вигов, за его тезис о том,

44

что хороший политический порядок, как правило, основывается на исторически сложившихся совокупностях традиций, обычаев, ценностей и нравов. Подобно Платону и Аристотелю Стросс полагал, что дискуссии о конце обычной жизни не могут быть исключены из политической жизни, чем грешат современные либеральные проекты. Более того (отбросим терминологию школы Стросса), официальные политические институты играют решающую роль в формировании неофициальных культурных норм и обычаев. Между последователями Стросса сейчас идут широкие дискуссии об «основаниях» режима, причем обычно привлекаются такие исторические примеры, как Солон, Ликург или отцы-основатели Америки. Что касается последних, как представляется, все последователи Стросса, как соузианцы, так и вагнерианцы, считают, что на формирование американского характера решающее влияние оказали те политические институты, которые американцы избрали для себя в период между 1776 и 1789 гг. В свою очередь, эти институты не были простым процессом ратификации описанного Берком процесса становления неписаных законов. Иногда они использовали информацию, содержащуюся в публичных дискуссиях, например, в документах партии федералистов. В конце концов эти дискуссии поднялись на уровень настоящей философской рефлексии (15). Это воззрение на центральную роль политики разделял и Токвиль; он считал, что идея гражданского равенства, плоть от плоти американских политических институтов, может слу-

45

жить объяснением позднейших обычаев и нравов американцев.

Итак, Стросс не был врагом ни политики, ни государства. Он, как и Аристотель, считал, что человек — существо политическое по своей природе и достигает расцвета только благодаря своему участию в жизни города. Именно поэтому «строссианское» крыло неоконсерватизма всегда конфликтует с консерваторами либертарианского\* направления. Либертарианское понимание свободы носит только негативный характер: свобода от власти правительства. Адам Вулфсон говорил: «Либертарианство встает на защиту всех мыслимых свобод, за исключением свободы самоуправления... Согласно взглядам неоконсерваторов, подлинная дорога к рабству пролегает через усилия либертарианских и неоконсервативных элит проводить антидемократическую политику, причем исключительно во имя свободы. Но такой подход предполагает лишь узкое, частное понимание свободы. А в результате ослабевает живой, активный интерес к общественным делам. Позволено все, кроме сказанного публично» (16). Таким образом, последователи Стросса и вообще неоконсерваторы в более широком понимании этого слова в провозглашаемой ими тактике смыкаются с традиционными консерваторами и либертарианцами в таких вопросах, как реформы, направленные на достижение благосостояния, но видят проблему в совершенно ином

\* Либертарианство — течение, опирающееся на доктрину о свободе воли и предоставлении широких гражданских прав.

46

свете. Они обращают особое внимание на развращающее влияние благосостояния на поведение бедных и принципиально не возражают против вмешательства государства.

Администрация Буша поставила «смену режимов» в центр своей внешней политики и, применив военную силу, добилась перемены режимов в Афганистане и Ираке. Исходит ли такая политика из понимания центрального места власти, предлагаемого Строссом и его

последователями? Отчасти да, отчасти нет; этот процесс иллюстрирует крайнюю трудность воплощения философских идей в реальной политике.

Нужно думать, что определенные политические проблемы действительно могут быть разрешены лишь путем смены режима. Иными словами, режим составляет и отражает широкий спектр сторон общественной жизни; хотя Сократ и не затрагивал тему внешней политики, трудно вообразить, что в его глазах природа власти не влияет на направленную вовне активность общества. Эта идея неявно содержится в современных теориях международных отношений о «демократическом мире»: национальные государства — не черные ящики или бильярдные шары, равнодушно оспаривающие власть, как считают реалисты. Внешняя политика отражает ценности стоящих за нею обществ. Власть, несправедливая к своим гражданам, вероятно, будет вести себя так же и по отношению к иностранцам. Таким образом, усилия по смене тиранических или тоталитарных режимов путем внешних поощрений и

47

санкций неизменно будут менее эффективными, нежели перестройка коренной природы этих режимов. Польша, Венгрия и Чехословакия были коммунистическими государствами и до 1989 г. входили в Организацию Варшавского договора\*. Угроза, которую они несли Западной Европе, была устранена благодаря не договорам о контроле над вооружениями (типа договора об ограничении обычных вооружений в Европе), а преобразованию этих стран в либеральные демократии.

Дальше — больше: смена режимов в Афганистане и Ираке стала лучшей гарантией устранения угрозы, которую несли Соединенным Штатам, равно как и соседним странам, талибы или Саддам Хусейн. Идея Стросса о центральном месте политики предполагает также, что успешная смена режима в долгосрочном плане благотворно повлияет на обычаи и нравы общества. Тирания Саддама Хусейна принесла в иракское общество пассивность и фатализм (не будем здесь говорить о жестокостях и насилии), тогда как можно думать, что демократический Ирак будет способствовать расширению личной независимости граждан.

Но правильное понимание строссова толкования режима власти может также поднять красные флаги над усилиями Америки по смене режимов. В таком понимании режим не сводится только к официальным институтам и властным структурам; они фор-

\* Действие Варшавского договора 1955 г. было прекращено 1 июля 1991 г.

48

мируют лежащие в их основе социальные структуры и сами формируются ими. Составляющими режима являются также религия, родственные отношения, исторический опыт, то есть неписанные законы, управляющие поведением людей. Классическая политическая философия предполагает, что новые режимы могут стать источниками нового образа жизни; но она не утверждает, что последний может установиться легко. В частности, Платон подчеркивает, что необходимо что-то вроде гражданской религии, чтобы убедить людей в том, что существующий «здесь и сейчас» политический порядок основывается на всеобщем миропорядке. Эту мысль высказывает Сократ в книге 10 «Государства» Платона, в мифе об Эре; она же является предметом пространного рассуждения о религии в «Законах». Если выделять центральную тему, в которой Стросс не соглашается с современной концепцией Просвещения, то можно сказать: это тезис о том, что одного разума достаточно для установления стабильного политического порядка, а иррациональные представления об откровении можно устранить из политики.

Таким образом, основание нового политического порядка — дело трудное, и трудное вдвойне для тех людей, кто устанавливает законы для народа и в то же время не погружен в его обычаи, нравы и традиции. История свидетельствует, что немногие управляющие американскими заокеанскими территориями (возмож-

49

но, исключением можно считать Дугласа Макаурта\*) уделяли большое внимание этому аспекту своей работы (17). Чаще всего они переносили американский опыт на чужие земли и не замечали институтов, возникавших на почве обычаев и традиций местного населения. Строесоны не верят в универсальность опыта Америки. Ни Стросс, ни античные политические мыслители не считали, что демократия является неизбежностью после падения



диктатур.

Токвиль говорил, что демократию ждет триумфальное шествие и она есть всеобщее будущее (18). Но существует большая разница между утверждением Токвиля о широком, многовековом движении к демократии и его убеждением в том, что стабильная демократия может быть учреждена в данном месте в названное время. Токвиль много усилий направил на разъяснение причин того, что демократия в Соединенных Штатах функционирует успешнее, нежели в его родной Франции. Он исходил из наличия в США того, что сегодня называют «поддерживающими структурами». Получается, что, согласно учению Стросса, значимость режима состоит и в том, что смена режима необходима для изменений в социальном поведении, но осуществить ее исключительно трудно.

\* Макартур Дуглас (1880—1964) — с 1945 г. командующий американскими оккупационными войсками в Японии, в 1950—1951 гг. — командующий операциями американских и южнокорейских сил в ходе войны в Корее. В 1948 г. добивался выдвижения своей кандидатуры на пост президента США от Республиканской партии.

50

## Альберт Уолстеттер

Лео Стросс практически ничего не говорил о внешней политике, хотя многие его ученики (или ученики его учеников), может быть, и стремились применить его идеи к политике. Однако этого нельзя сказать об Альберте Уолстеттере, равно как и о таких его учениках, как Пол Вулфовиц, Ричард Пёрл, Залмай Халильзад и других людях, как служащих в администрации Буша, так и близких к ней.

Уолстеттер был специалистом по математической логике. Он работал в корпорации «РЭНД» в период ее расцвета в 1950-е гг., а затем преподавал в Чикагском университете. На протяжении своей карьеры он глубоко интересовался двумя важнейшими вопросами. Во-первых, это проблема широкого сдерживания. Уолстеттер выступал против убеждения, распространенного в эпоху начала «холодной войны» и поддерживавшегося такими стратегами, как французский генерал Пьер Галуа, что экономичным и эффективным средством национальной обороны является минимальное ядерное сдерживание. Наибольшую известность в кругах публичных политиков Уолстеттер получил благодаря выполненному в 1954 г. исследованию в размещении ВВС США; оно показало уязвимость американских стратегических бомбардировщиков с ядерными боезарядами, расположенных вблизи границ СССР, перед угрозой превентивного удара. Просто иметь ядерные средства сдерживания мало; государства, строя свои

51

стратегические планы, должны заботиться о безопасности своих средств сдерживания. В этом исследовании Уолстеттер сформулировал концепцию первого и второго ударов, которая стала стержнем теории сдерживания эпохи «холодной войны» (19).

Вторым предметом многолетнего внимания Уолстеттера была проблема распространения ядерного оружия. Он скептически относился к режиму нераспространения, установленному Договором о нераспространении 1968 г., который предусматривал право использовать ядерную энергию в мирных целях и при этом предотвращать распространение ядерного оружия\*. Уолстеттер считал, что эти два применения ядерной энергии невозможно четко разграничить. Его опасения сегодня оправдываются на Ближнем Востоке, где в соответствии с Договором 1968 г. Иран получил право производить обогащенный уран для использования ядерной энергии в мирных целях, а это является отличным прикрытием для тайной программы создания ядерного оружия.

По мнению Уолстеттера, вопрос о нераспространении ядерного оружия связан с вопросом о расширенном сдерживании. Хотя может показаться, что мир, в котором многие государства обладают ядерным оружием, будет стабильным благодаря взаимному сдерживанию, на деле это будет так только тогда, когда эти государства будут обладать возможностью нане-

\* Этот договор, подписанный СССР, США, Великобританией и другими государствами, вступил в силу в марте 1970 г.

52

сения второго удара. Небольшие, нарождающиеся ядерные силы с большей вероятностью будут источниками нестабильности, поскольку провоцируют противника на превентивные

удары.

Неизвестно, считал ли сам Альберт Уолстеттер себя неоконсерватором, но он и его ученики более или менее тесно примыкали к неоконсерватизму, поскольку Уолстеттер с тревогой смотрел на угрозу, исходившую от Советского Союза. Он не разделял господствовавшего в 1960-е — 1970-е годы мнения, что угрозы взаимного и гарантированного уничтожения достаточно. Он утверждал, что угроза уничтожить десятки или сотни миллионов мирных граждан как аморальна, так и неправдоподобна. Он указывал на то, что в условиях высокой точности межконтинентальных баллистических ракет (МБР) и развертывания большого числа ядерных боеголовок мыслима такая война, когда, скажем, СССР нанесет первый удар по наземным американским ядерным базам и сохранит достаточный потенциал, чтобы предотвратить контрудары с ПЛАРБ США по своим городам.

Хотя большинство сценариев противостояния также предусматривают гибель миллионов людей по обе стороны вследствие выпадения радиоактивных осадков и других вторичных эффектов, такая война по крайней мере мыслима в отличие от сценариев массового уничтожения, основанных на ударах по городам. Уолстеттер утверждал, что Советский Союз в прошлом шел на большие потери в политических целях и пото-

53

му не исключено, что в будущем его остановит его уязвимое положение.

Уолстеттер, Вулфовитц, Пёрл и такие политические деятели, как сенатор Генри М. Джексон («Совок»), а также такие члены прежних администраций, как Пол Нитце, который работал с Вулфовитцем в так называемой «команде Б», созданной для изучения советской угрозы, объединились против Генри Киссинджера и других республиканцев и демократов центристского направления, которые стремились к контролю над стратегическими вооружениями в интересах обеспечения взаимного и гарантированного уничтожения. Уолстеттер и его союзники критиковали договор ОСВ за то, что он не остановил нарастание мощи Советского Союза и тем самым не предотвратил ослабление сдерживания.

Итак, Уолстеттер разделял с другими неоконсерваторами недоброжелательный взгляд на Советский Союз и соглашался с ними и учениками Стросса в том, что природа власти влияет на внешнюю политику. В отличие от них он представил свой анализ международных отношений, оборонной политики и проблем безопасности. В конце 1970-х — 1980-х гг. его внимание обратилось к Персидскому заливу, ирано-иракской войне и нарождающейся проблеме распространения ядерного оружия на Ближнем Востоке. Таким образом, он и его ученики сыграли ключевую роль в распространении широкой, универсальной сети неоконсервативных

54

воззрений на отдельные приоритеты внешней политики. Благодаря влиянию Уолстеттера на таких деятелей, как Роберт Бартли, многолетний ведущий колонки в газете «Уолл-стрит джорнал», эти приоритеты стали жестким противовесом линии Киссинджера и детанту — политики разрядки напряженности были инкорпорированы в политику после того, как президентом был избран Рональд Рейган.

Красной нитью через труды Уолстеттера проходит тема ведения военных действий путем нанесения ударов все более высокой точности. Что касается ядерного оружия, боеголовки индивидуального наведения (MIRV) создали возможность нанесения контрудара тяжелыми ядерными ракетами, тогда как тактика ведения войны обычными средствами с их уровнем точности предполагала, что должны быть сровнены с землей целые города с их гражданским населением, как это происходило при производимых союзниками бомбардировках Германии и Японии. Уолстеттер доказывал, что точечные удары более гуманны, чем практика Второй мировой войны, когда сотни тысяч ни в чем не повинных граждан погибли при атаках на такие города, как Дрезден, Гамбург, Токио и Хиросима.

Однако реальное использование точечных ударов в обычной войне влекло за собой некоторые непредусмотренные результаты. К началу 1990-х гг. технологическая революция, столь проницательно предсказанная Уолстеттером, во многом стала реальностью. Еще

55

в дни первой войны в Персидском заливе американцы увидели, как их бомбы уничтожают конкретные строения и транспортные средства. Старые бомбардировщики В-52, оснащенные

так называемой единой системой прямого боевого наведения (ЕСПБН) и «умными» бомбами для точного бомбометания послужили основным средством боевых действий во время войны в Афганистане; с ними выходили на связь конные бойцы сил Северного альянса. Эти новшества, а также революция в информационных и коммуникационных технологиях обеспечили быстрые изменения в средствах и способах ведения войны.

Этот переход к более экономичной, маневренной и мобильной форме войны, «военная трансформация», которую горячо отстаивал министр обороны Доналд Рамсфелд, повысила вероятность американского военного вмешательства. Сложилось представление, что США могут вести войну с минимальными потерями в рядах своих сил. Война в Персидском заливе 1991 г. унесла менее двухсот жизней. В ходе многочисленных вторжений, предпринятых администрацией Клинтона в такие страны, как Гаити и Босния (последнее привело к боям в Косово в 1999 г.), не погиб ни один американец. Судя по всему, Рамсфелд намеревался осуществить вторжение в Ирак наименьшими силами с тем, чтобы продемонстрировать применимость новой военной стратегии.

Конечно, Соединенные Штаты только выиграют, если в войне погибнет как можно меньше американ-

56

цев. С другой стороны, успехи американских военных технологий в 1990-е гг. создали иллюзию того, что военная интервенция всегда будет столь же триумфальной и недорогой, как это было в Заливе и в Косово. Война в Ираке явственно показала ограниченность такой легкой, мобильной войны: США могут сокрушить военную мощь любого существующего сегодня противника, но данная тактика не дает им преимуществ в условиях длительного противостояния. ЕСПБН и управляемые через телесистемы ракет средней и малой дальности (РСМД) и ПТРУС разят как участников боевых действий, так и тех, кто в них не участвует, причем не помогают солдатам ВС США осваивать арабский язык. Итак, сам тип профессиональной, составленной исключительно на добровольной основе, армии, возникший в годы изнурительной Вьетнамской войны, пригоден лишь для краткосрочных и интенсивных боевых действий. Если Соединенные Штаты всерьез хотят добиваться смены режимов на деле и настроены использовать военную силу в политических целях, им понадобится военная структура, во многих отношениях отличная от той, которая рисовалась Альберту Уолстеттеру.

### Великое слияние

Отцы-основатели неоконсерватизма — Кристол, Белл и Глейзер — в конце концов пришли к различным политическим взглядам. Кристол приветствовал

57

реформы администрации Рейгана и стал республиканцем, тогда как Белл и Глейзер приняли центристские позиции, менее лояльные. Дэниэл Патрик Мойнихен остался демократом и в 1996 г., будучи сенатором от штата Нью-Йорк, голосовал против билля о реформах ради благосостояния.

Если учесть, что истоки неоконсервативного движения лежат в антикоммунизме левого толка, то мы не должны удивляться тому, что неоконсерваторы — по большей части — были настроены оппозиционно по отношению к реалистической внешней политике 1970-х гг., которую проводил Генри Киссинджер. В основе реализма, согласно определениям теоретиков международных отношений, лежит тезис о том, что во всех нациях, невзирая на характер существующего режима, идет борьба за власть. Временами приверженец реализма может быть релятивистом и агностиком по отношению к режиму. Как правило, реалисты не считают, что либеральная демократия является потенциально универсальной формой правления или же, что базовые ценности человечества, лежащие в ее основе, всегда выше ценностей, исповедуемых недемократическими обществами. Они нередко высказываются против насаждения демократического идеализма, поскольку он, по их представлениям, может вызвать дестабилизацию.

Генри Киссинджер был реалистом классического типа; этой позиции он последовательно придерживался со времен своей докторской диссертации о Меттер-

58

нихе и до его *magnum opus\**, посвященного дипломатии (20). Его усилия сначала в качестве советника президента по национальной безопасности, а затем государственного секретаря по проведению в жизнь политики разрядки напряженности в отношениях с Советским Союзом отражали его мнение о том, что СССР является константой в международных делах. По мнению Киссинджера, США и другие демократические государства должны приспосабливаться к существующим условиям, не упуская из виду масштабы своей мощи. Так что неудивительно, что многие неоконсерваторы поддерживали Рональда Рейгана в противостоянии либеральной демократии и советского коммунизма и не потупили смущенно глаза, когда президент США заговорил о Советском Союзе как об «империи зла».

С другой стороны, с конца 1970-х гг. стало гораздо сложнее отделять неоконсерватизм от других течений внутри американского консерватизма, восходящих к идеям местного самоуправления, религиозного и социального консерватизма или американского национализма. Непростой задачей стало даже определить, кто есть неоконсерватор. И тому были две причины. Первая состоит в том, что многие неоконсервативные представления были чистосердечно восприняты традиционными консерваторами, да и более широкими кругами американского общества. Пусть Рональд Рейган и тешил публику разговорами о «королевах благо-

\* *Magnum opus* — главный труд {лат.}.

59

состояния», но дискуссии о благосостоянии приобрели куда более серьезный характер, когда эмпирические социальные исследования, итоги которых были опубликованы на страницах «Общественного интереса», подтвердили наличие связи между социальными программами типа ПСНД и социальным иждивенчеством. В области внешней политики такие жесткие проводники «холодной войны», как Пол Нитце, оказались рядом с неоконсерваторами в оппозиции к проводившейся Киссинджером политике соглашений с СССР.

Вторая же причина такого слияния заключалась в том, что многие неоконсерваторы стали разделять взгляды традиционных консерваторов на внутреннюю политику. Мы можем с уверенностью говорить о том, что не существует родовой близости между первоначальными взглядами группы Городского колледжа и «Общественного интереса» (как-никак, большинство ее членов поначалу считали себя социалистами) и консервативной идеологией свободного рынка, исповедуемой Рональдом Рейганом (21). И все же к началу 1980-х гг. многие неоконсерваторы примирились с американским капитализмом. Они не были столь же искренними его адептами, как последователи Людвиг фон Мизеса или Фридриха Хайека\*, но критика ры-

\* Мизес Людвиг фон (1881 — 1973) — американский экономист; считал капиталистический строй системой, соответствующей естественной природе человека. Хайек Фридрих Август фон (1899— 1992) — экономист и философ, уроженец Австрии; резко критиковал идеи и практику социализма.

60

ночного капитализма никогда не была основным пунктом их теории. К 1990-м гг. это слияние распространилось и на взгляды на вопросы культуры и религии. При этом неоконсерваторы по-прежнему дистанцировались от таких консерваторов-джексонианцев, как Патрик Бьюкенен\*, в вопросах иммиграции и свободной торговли (Бьюкенен в основном поддерживал эти процессы) (22).

Вследствие слияния неоконсерватизма с другими течениями внутри американского консерватизма сформулировать собственно неоконсервативные постулаты трудно. Сегодняшние противники неоконсерваторов очень преувеличивают единство взглядов в той группе, члены которой называют себя неоконсерваторами начиная с 1980-х гг. Особенно резко отсутствие единства в среде неоконсерваторов обнаружилось после неожиданного краха коммунизма в 1989— 1991 гг. Тогда исчез главный вектор внешней политики, и неоконсерваторы принялись спорить между собой о национальных интересах Америки в постбиполярный период.

Выше я говорил о важности природы режима и о вреде неявного реалистического релятивизма, роднящего многих неоконсерваторов. Но в начале 1990-х гг. среди



неоконсерваторов не было разногласий насчет

\* Бьюкенен Патрик — американский политик правого толка, основатель журнала «Американский консерватор»; участвовал в президентских выборах 1992-го и 1996 гг. от Республиканской партии.

61

того, в какой степени внешняя политика США должна быть направлена на распространение демократии и защиту прав человека, или о степени вовлеченности Америки в мировую политику. Оуэн Харрис, редактор «Национального интереса», где публиковались статьи многих неоконсерваторов, сам рекомендовал себя как реалиста (указывая при этом на свое австралийское гражданство) и отстаивал более узкое понимание национальных интересов Америки. Еще в 1980-е гг. Ирвинг Кристола утверждал, что Соединенные Штаты должны дистанцироваться от Европы. Основанный им журнал «Национальный интерес» предлагал более ограниченное видение роли Америки в современном мире. Здесь имели место активные дискуссии между авторами, называвшими себя неоконсерваторами, по таким ключевым вопросам внешней политики 1990-х гг., как американо-китайские отношения, расширение НАТО и целесообразность вторжения на Балканы.

### Кристола, Каган и 1990-е годы

Экспансионистская, интервенционистская политика установления демократий, которую Макс Бут назвал жестким вильсонианством (23), а другие аналитики — «вильсонианством на стероидах», в значительно большей степени является продуктом творчества аналитиков следующего поколения, таких как сын Ирвинга Кристола Уильям и Роберт Каган. Именно они выступили за такую внешнюю политику на страницах

62

журнала Уильяма Кристола «Уикли стандарт» в середине и в конце 1990-х гг. Усилия Кристола и Кагана по уточнению неоконсервативной внешней политики в систематизированном виде были впервые отражены в их статье, опубликованной в 1996 г. в журнале «Форин эффэйрз»; позднее эта статья составила основу книги «Сегодняшняя опасность» (2000). Там была определена нео-рейгановская программа Республиканской партии. Данный материал восходит к призыву Джин Киркпатрик\* к возврату к американской «нормальности» по окончании «холодной войны» взамен «благодетельной гегемонии» при лидерстве Америки, к политике «противостояния, подрыва возникающих диктатур и враждебных нам идеологий... защите американских интересов и принципов либеральной демократии... и помощи движениям, борющимся против самых экстремальных проявлений зла в человеческой жизни» (24).

Эту нео-рейгановскую внешнюю политику часто называют вильсонианской, но на самом деле она представляет собой вильсонианство за вычетом международных институтов (25). Надо помнить, что Вудро Вильсон стремился установить мирный и демократический порядок, распространяя либеральную демократию путем внедрения либерального международного права через Лигу Наций. Эта традиция либерального интернационализма оставалась важной

\* Джин Киркпатрик — представитель США в ООН в период президентства Р. Рейгана.

63

составляющей американской внешней политики и при администрациях Рузвельта и Трумэна, прилагавших усилия к созданию ООН, но она полностью отсутствует в неоконсервативных программах, выдвигавшихся как старшим, так и младшим поколениями. Кристола и Каган отстаивали не международные институты; они выдвигали на первый план три других инструмента укрепления влияния США: подавляющее военное превосходство, восстановление отношений с союзниками США и создание системы противоракетной обороны как средства защиты американской территории от контрударов (26).

Кристола и Каган открыто заявляли, что смена режимов должна быть центральным элементом отстаиваемой ими нео-рейгановской политики. Они утверждали, что попытки заставить тиранические режимы вести себя цивилизованно, соблюдать международное право и всеобщие нормы в конечном счете непродуктивны, и только демократизация может принести государствам долговременное согласие и общность интересов. Они писали: в 1991 г. США совершили ошибку, когда не двинулись на Багдад с целью устранения Саддама

Хусейна, а силы НАТО должны были выйти за пределы Косово и покончить с укрепившимся в Сербии режимом Милошевича. Эти публицисты призывали к смене режимов не только в «странах-изгоях», таких как Ирак, Северная Корея и Иран, но и в Китае, который — до событий 11 сентября — являлся важней-

64

шим оппонентом США в системе международных отношений.

В основе воззрений Кристола и Кагана лежало убеждение в том, что подобная активность во внешней политике лучше всего отвечает интересам Соединенных Штатов. Но за ними стоял и менее очевидный политический расчет. В годы президентства Клинтона, когда Соединенные Штаты, по всей видимости, не испытывали серьезных угроз извне, Дейвид Брукс, в то время редактор «Уикли стандарт», начал пропагандировать политику национального величия, образцом которой считал политику администрации Теодора Рузвельта\* (27). Идея национального величия виделась как противоядие против антиправительственной либертарианской политики того крыла Республиканской партии, которое выступало за изоляционизм\*\* в годы Второй мировой войны и могло вновь к нему обратиться. В этом можно видеть более широкую тенденцию в жизни Америки, впервые отмеченную еще Алексисом де Токвилем: стремление отойти от больших общественных вопросов и обратиться к узким интересам, относящимся к семье и кругу друзей.

Идея национального величия неизбежно проявляет себя во внешней политике, поскольку эта сфера является предметом общественного интереса и связана с

\* Рузвельт Теодор (1858-1919)-26-й президент США (1901-1909). Проводил экспансионистскую политику «большой дубинки».

\*\* Изоляционизм — направление во внешней политике США, основанное на идее невмешательства в вооруженные конфликты вне Американского континента.

65

вопросами жизни и смерти людей. Более того: несколько раз Кристол указывал, что лидеры Республиканской партии всегда лучше разбирались с внешнеполитическими проблемами, чем с внутренней политикой или экономикой. Республиканцы, таким образом, выстраивают внешнюю политику на основе весьма абстрактных представлений о внутренней политике: Америка нуждается в национальном проекте, дабы отвлечься от таких вопросов, как бум на фондовом рынке или скандал с Моникой Левински. При построении внешней политики они не исходят из сущности внешнего мира.

Позиции Кристола и Кагана привели их к конфронтации с влиятельными кругами Республиканской партии в конце 1990-х гг. Жесткое вильсонианство этих журналистов привело к тому, что они поддерживали многие направления политики администрации Клинтона, в частности гуманитарные акции на Балканах и в Африке, и резко осудили международную деятельность как реалистов типа Киссинджера, так и националистов-джексонианцев из Республиканской партии. Они также оказались в оппозиции ко многим другим деятелям, таким как Джин Киркпатрик и Чарльз Краутхаммер, которые заявляют себя как неоконсерваторы, а они в то время имели гораздо более ограниченные взгляды на национальные интересы Америки.

Для работ неоконсерваторов в 1990-е гг. характерно отсутствие интереса к вопросам мировой экономики и развития. Большая часть последних требований к

66

международным институтам вызвана потребностями мировой торговли и инвестиций. Это привело к созданию таких организаций, как ГАТТ (Генеральное соглашение о тарифах и торговле), Всемирная торговая организация (ВТО)\*, Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС)\*\* и т.п. Неоконсерваторов в основном интересовали проблемы политики, безопасности и идеологии; они сформулировали относительно немного тезисов о глобализации, конкуренции, развитии и о некоторых других предметах. Статьи, опубликованные в неоконсервативных изданиях и посвященные вопросам экономики, как правило, были адресованы профессиональным экономистам. На раннем этапе существования неоконсервативного движения появлялись критические исследования о капитализме новейшей эпохи, но со временем стали все чаще появляться труды неоконсерваторов, написанные в духе современного американского экономического неоконсерватизма (28).

Поскольку взгляды Кристола и Кагана, несомненно, связываются с идеологией неоконсерватизма и с политикой администрации Джорджа У. Буша, крайне сложно переформулировать принципы нашей внешней политики. Но при этом должно быть ясно, что неоконсервативное наследие имеет сложный характер и потому предполагает особый политический подход к

\* ВТО является правопреемником (с 1995 г.) ГАТТ, заключенного в 1947 г.

\*\* Создана в 1967 г.; с 1974 г. находится под эгидой ООН.

67

Китаю, Ираку и странам Европы; подход, который необязательно вытекает из взглядов Кристола и Кагана.

### Был ли неоконсерватором Рональд Рейган? А Джордж У. Буш?

Факт слияния неоконсерваторов с курсом американских политиков 1980-х гг. поднимает ряд интересных вопросов о том, кто есть неоконсерватор. Крис-тол и Каган открыто претендовали на принадлежность к рейганизму и формировали свои внешнеполитические принципы на основе политики Рейгана. В какой степени внешняя политика Джорджа У. Буша является простым продолжением традиции рейганизма и можно ли потому считать президента Буша неоконсерватором?

На определенном уровне было бы странно назвать Рейгана или Буша неоконсерваторами. Неоконсерваторы на заре существования движения были (по преимуществу) интеллектуалами еврейского происхождения, которым нравилось читать, писать, доказывать и дискутировать. В некотором смысле их характеризовали главным образом интеллект, способность к рефлексии, тонкость ума и гибкость в интеллектуальных дебатах, и это отделяло их от прежних консерваторов.

Из двух президентов, о которых идет речь, на мой взгляд, более определенно можно назвать неоконсерватором Рональда Рейгана. Как ни тяжело признать это его врагам, Рональд Рейган был интеллектуалом: при-

68

близительно в первое десятилетие своей деятельности он высказывал идеи и суждения о коммунизме, свободном рынке, американских ценностях и отрицательных сторонах господствовавшей либеральной ортодоксии. Более того, с группой Городского колледжа его роднило то, что он пришел к антикоммунизму с левых позиций: в политике он начинал как демократ, почитатель Франклина Рузвельта и профсоюзный лидер Гильдии киноактеров. Он получил представление о природе коммунизма, которое, по-видимому, пришло к нему в ходе его борьбы с коммунистами и сочувствующими коммунистам в Голливуде. Его внешняя политика резко отличалась от политики администраций Джимми Картера и Никсона—Форда—Киссинджера. Он был твердо убежден в том, что внутренний характер правительства определяет его поведение на международной арене, и изначально не желал идти на компромиссы с Советским Союзом, поскольку лучше многих видел его внутренние противоречия и слабости (29).

Что касается вопроса о том, является ли (или являлся в прошлом) неоконсерватором Джордж У. Буш, то мне представляется, что он сделался таковым в начале своего второго президентского срока. Будучи кандидатом в президенты, он относительно мало говорил о вильсонианском уклоне во внешней политике. Широко известно заявление, сделанное им в 2000 г.: «Я не думаю, что наши войска следует использовать для того, что называется национальным строитель-

69

ством. Я думаю, что войска должны использоваться для того, чтобы сражаться и побеждать». Доверенное лицо Буша, будущий советник по вопросам национальной безопасности и государственный секретарь США Кондолиза Райс говорила, что «армия США не должна служить эскортом для школьников» на Балканах, и настаивала на том, чтобы войска были возвращены в США. Первые обоснования войны в Ираке, как правило, не содержали вильсонианской терминологии; речь тогда шла об угрозе, состоящей в том, что Ирак обладает ОМП и связан с терроризмом. Президент Буш поставил более обширную задачу политического преобразования только за месяц до начала боевых действий, когда

официально провозгласил целью войны демократизацию Ирака наряду с общей программой политических преобразований на Ближнем Востоке (30).

Ко времени своей второй инаугурации Буш принял многие положения неоконсерваторов, во всяком случае, в предвыборных выступлениях. Он ничего не говорил о терроризме, мало говорил о безопасности, зато отстаивал идею универсальности демократических ценностей («Рано или поздно стремление к свободе зарождается в каждом разуме и в каждой душе»). Он связывал внутренний режим с характером действий на международном уровне (стимулирование демократии «есть настоящее требование в интересах безопасности нашей страны») и подчеркивал, что «сохранение де-

70

мократии на нашей земле все больше зависит от успехов демократии в других странах».

Многие аналитики обратили внимание на то, что Буш перешел к вильсонизму главным образом потому, что лишился ключевого фундамента своей администрации — война в Ираке закончилась. Возможно, это и верно, но коль скоро политика определена, не имеет значения, каким путем президент пришел к ней. Вряд ли можно сомневаться: Буш верит в то, что говорит о важности распространения демократии, во всяком случае, как принципа. Проблема второго срока Буша заключается в том, что политика, проводившаяся им в течение первого срока, породила слишком много недовольства и он дискредитировал в сущности здравую идею распространения демократии. Его попытки постфактум оправдать превентивную войну в идеалистическом духе привели к тому, что многие его оппоненты стали желать прямо противоположного вообще тому, к чему стремится он.

### Подводя итоги

Теперь, когда само слово «неоконсерватор» стало бранным, мы должны оглянуться на неоконсервативное наследие, накопленное не за пять, а за пятьдесят лет.

Как было замечено выше, уже четверть века существуют большие различия во взглядах тех, кто считает себя неоконсерватором, и у них нет ничего, что можно

71

было бы счесть общей линией партии. Тем не менее мы можем выделить четыре фундаментальных принципа, которые характеризуют неоконсервативную мысль, логически объясняют политические воззрения неоконсерваторов и отличают их от представителей других школ, занимающихся вопросами внешней политики. Вот эти принципы:

- Убеждение, что внутренний характер режима влияет на внешнюю политику, которая должна отражать глубинные ценности либерально-демократических обществ. Мнение, что внутренний характер режима важен для поведения страны на международной арене, неоконсерваторы отстаивают очень последовательно, тогда как реалисты придерживаются альтернативного взгляда: все государства стремятся к господству вне зависимости от типа режима. Первые антисталинисты неоконсервативного толка смотрели на «холодную войну» как на противостояние идеологий и ценностей, противостояние, которое продолжалось до эпохи Рейгана. Стоял вопрос: как вести себя с Советским Союзом? Строссовское крыло неоконсерваторов также видело в режиме центральный организационный политический принцип.

- Убеждение, что американская мощь уже использовалась и может быть использована в нравственных целях и Соединенным Штатам необходимо

72

по-прежнему активно участвовать в международных делах. В неоконсервативной внешней политике есть реалистический аспект, состоящий в том, что мощь часто бывает необходима для решения задач нравственного характера. США, господствующая в мире держава, несут особую ответственность в области безопасности. Это проявилось на Балканах в 1990-е гг., и так было в годы Второй мировой войны, когда нужно было сокрушить Гитлера.

- Недоверие к масштабным проектам социального строительства. Нежелательные последствия программ социального планирования — постоянная тема сочинений авторов неоконсервативного направления, что связывает критику сталинизма 1940-х гг. со скептическим взглядом «Общественного интереса» в 1960-х годах на проект «Великого



общества».

• Наконец, скептицизм в отношении легитимности и эффективности механизмов международного права и международных институтов при обеспечении безопасности или справедливости. При этом неоконсерваторов называют вильсонянцами, тогда как сам Вудро Вильсон стремился распространять демократию через Лигу Наций. Мечта о том, что политика силы может быть трансформирована и заменена международным правом, и сегодня распространена среди американских либеральных интернационалистов и многих евро-

73

пейцев. В этом отношении неоконсерваторы сходятся с реалистами: международное право — слишком слабый инструмент, чтобы оно могло внедрить строгие правила и обуздать агрессию. Они очень скептически относятся к ООН как международному арбитру или как пути к справедливому миру. Для многих неоконсерваторов недоверие к ООН не распространяется на все формы многостороннего сотрудничества. Многие неоконсерваторы положительно относятся, например, к НАТО и верят в коллективные действия, основанные на общих демократических принципах (31).

В центральном вопросе, объединяющем неоконсерваторов, — всемирной борьбе против коммунизма, они более последовательны, нежели их оппоненты, в своем фундаментальном анализе природы проблемы и путей ее решения. Здесь они даже более правы, чем сознают сами. В первые годы «холодной войны» значительная часть американцев, от Джона Ф. Кеннеди и Хьюберта Хэмфри\* до Пола Нитце и Джорджа Кеннана, считала коммунистический тоталитаризм единственным источником зла. Хотя термин «смена режимов» тогда не применялся, многие участники раннего этапа «холодной войны» считали, что источник совет-

\* Хэмфри Хьюберт (1911 — 1978) — вице-президент США в администрации Л.Б. Джонсона и кандидат в президенты США от Демократической партии на выборах 1968 г.

74

ской угрозы кроется в природе режима и угроза будет сохраняться до тех пор, пока сам режим не будет устранен.

Однако после Вьетнамской войны возник совершенно иной взгляд, выразившийся в словах президента Джимми Картера о том, что Запад «живет в чрезмерном страхе перед коммунизмом». Эту позицию разделяли левые, сочувствовавшие социалистическим планам коммунистов, а осуждали только их средства, а также реалисты правого толка, принимавшие коммунизм как альтернативную форму правления, к которому западным демократиям придется приспособляться. После Вьетнамской войны неоконсерваторы продолжали нести факел «холодной войны» — взгляд на коммунизм как единственный источник зла.

Мыслящие люди среди левых в Америке и Европе высмеивали Рональда Рейгана за выдуманный им ярлык для Советского Союза и его союзников как «империи зла» и за призыв к Михаилу Горбачеву не просто реформировать систему, но и «разрушить эту стену». Ричард Пёрл, помощник президента по обороне и политике международной безопасности, подвергся критике за его бескомпромиссную, жесткую линию, а предложенный им нулевой вариант в отношении ядерных РСМД (то есть полное уничтожение таких ракет) — за безнадежный отход от *bien pensant*\* центристской внешней политики экспертов из таких организаций, как Совет по внешним связям и Государственный депар-

\* *Bien pensant* — благонамеренный (фр.).

75

тамент. Общество ощущало, что надежды сподвижников Рейгана на победу в «холодной войне», а не на ее сдерживание, утопичны, а потому опасны (32).

Тем не менее в 1989—1991 гг. состоялась именно победа в «холодной войне». Горбачев согласился не только на нулевой вариант, но и на радикальное сокращение обычных вооружений. После этого он не сумел воспрепятствовать отпадению Венгрии, Польши и Восточной Германии от коммунистической империи. Коммунизм рухнул в течение каких-то двух лет из-за его внутренних нравственных недостатков, а после смены режимов в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе угроза со стороны Варшавского пакта

перестала существовать (33). Бывшие субъекты «империи зла», такие как Польша, Чехословакия и Эстония, ничего не имели против моралистической риторики Рейгана и по сей день осуждают желание столь многих жителей Западной Европы забыть о причине освобождения этих стран от советского владычества. Нынешний раскол между старой и новой Европой можно прямо связать со сменой режимов: новые европейцы знали, что их положение не переменится радикально до тех пор, пока они не воссоединятся с демократическим Западом.

Границы НАТО ныне отодвинулись к Ботническому заливу и реке Одер, а народные волнения на Украине, которые в 2004—2005 гг. привели к власти Виктора Ющенко, показали, что демократическая волна, возможно, еще не схлынула. Быстрое, неожиданное и по

76

большей части мирное падение коммунизма подтвердило правомерность концепции смены режимов в международных отношениях. И все же это неожиданное доказательство создало почву для ошибочного поворота многих неоконсерваторов, совершившегося на протяжении последующего десятилетия и имевшего прямые последствия для их внешней политики после событий 11 сентября. Проблема имеет два аспекта: интерпретацию того, что произошло в 1989 г., и психологическое отношение неоконсерваторов к их политическим оппонентам.

Восемьдесят девятый год был *annus mirabilis\**, политическим чудом, которого не мог предвидеть даже Рональд Рейган, считавший, что коммунизм движется «в мусорную корзину истории». По-видимому, всякий, кто изучал Советский Союз, вне зависимости от того, левых или правых взглядов он придерживался, считал, что смена режимов в Восточной Европе не произойдет мирным путем и страны этого региона столкнутся с жесткими санкциями со стороны СССР. Все предполагали, что политбюро правящих партий в Польше и Восточной Германии, равно как и московское, расколется на реформаторов и сторонников жесткой линии, и последние, когда дело дойдет до лобового столкновения, упрутся и станут сопротивляться переменам с помощью военной силы. Тот факт, что У сторонников жестких мер не хватило духу пойти на

\* *Annus mirabilis* — год чудес (лат.). Обычно так называют 1492 г., год открытия Америки и изгнания арабов из Испании.

77

такую борьбу, заставляет предположить, что сердце коммунистической системы оказалось прогнившим гораздо глубже, чем мог предполагать практически каждый (34).

Есть два варианта реакции на чудо. Кто-то скажет, что «чудеса бывают», и станет отчаянно надеяться на повторение чуда. В случае краха коммунизма такое понимание проявилось в распространении опыта Центральной Восточной Европы (ЦВЕ) на остальной мир. Понятно, что страны ЦВЕ искали освобождения от жестокой тирании. Исчезновение советской власти стало подобно взрыву плотины, вследствие которого река возвращается в естественное русло. Когда-то нас ввели в заблуждение те, кто говорил, что жители Восточной Европы научились любить свое рабство; так что мы не должны недооценивать всеобщего стремления к демократии.

Другой вариант — вознести благодарность Господу за необыкновенную удачу, положить в карман все заработанное и поразмыслить об исключительности обстоятельств, свидетелями которых нам довелось стать. Можно думать, что волна либеральной демократии — это наше будущее, не считая при этом, что чудовищные тиранические режимы рассыплются в прах без единого выстрела. С опозданием мы увидели, что коммунизм — это на редкость пустая и искусственная идеология, не имеющая органических корней в обществах, где она насаждалась. Возвращение стран ЦВЕ к демократии тесно связано с тем обстоятельством,

78

что они — высокоразвитые европейские страны, чей естественный прогресс был задержан страшными событиями XX века. Но это не означает, что все диктатуры не имеют социальных корней или исчезнут так же легко и мирно, как восточноевропейский коммунизм. Многие читатели восприняли мою книгу «Конец истории и последний человек» как попытку обосновать первый подход: что у всех людей в мире существует тяга к свободе,

которая неизбежно приведет их к либеральной демократии, и мы живем в век ускоряющегося транснационального движения к либеральной демократии. Это неверное прочтение (35). «Конец истории и последний человек» — это разговор о модернизации. *Изначально* универсально не устремление к либеральной демократии, а желание жить в современном обществе, с его технологиями, высокими жизненными стандартами, здравоохранением и доступом к окружающему миру. Экономическая модернизация, если она проходит успешно, как правило, требует участия в политической жизни, а значит, создания среднего класса, имеющего собственность, которую нужно охранять, высокого уровня образования и большей требовательности граждан к признанию их индивидуальности. Либеральная демократия — один из побочных продуктов процесса модернизации и *становится* предметом всеобщих устремлений только в ходе истории. Я никогда не выстраивал последовательной теории модернизации с указанием четких стадий развития и определенных экономических результатов.

79

Случайности, характер управления и идеи всегда осложняют наши представления, и при этом серьезный регресс возможен, если не вероятен.

Исследователь Кен Джоуитт точно изложил мои взгляды и их отличия от подходов администрации Буша:

Изначально, пусть и в неявной форме, администрация Буша подписалась под тезисом о «конце истории», гласящем, что «остальной» мир более или менее естественным путем сделается похожим на Запад вообще и на Соединенные Штаты в частности. События 11 сентября многое изменили. После них администрация Буша пришла к выводу, что исторический прогноз Фукуямы носит чересчур пассивный характер. Фукуяма недостаточно внимателен к рычагам исторических изменений. История, согласно заключениям администрации Буша, нуждается в сознательной организации, лидерстве и направлении. По величайшей иронии, определение администрацией Буша смены режимов как ключевого компонента ее антитеррористической политики, соответствующей ее стремлению к построению демократического капиталистического мира, привело к возникновению активной «ленинистской» внешней политики взамен пассивной «марксистской» социальной телеологии Фукуямы (36).

Я не любил ленинизм в его оригинальной версии и скептически смотрел на то, что администрация Буша сделалась «ленинистской». Демократия, в моем понимании, станет всемирной *в ходе долгого процесса*. Но вопрос о том, сможет ли быстрый и относительно безболезненный переход Польши, Венгрии и даже Румы-

80

нии повториться в других регионах мира, остается открытым.

В границах прежнего коммунистического мира существовал широкий спектр возможных результатов трансформации — от быстрого перехода к демократии и рыночной экономике, как в Польше или Эстонии, до сохранения авторитарных режимов, как в Белоруссии и многих государствах Средней Азии. Лидеры, история, культура, географическое положение и многие другие определяющие факторы разнились в разных странах бывшего коммунистического мира и в большой мере влияли на успех политических изменений. Как будет показано ниже, демократические перемены проходят тяжело, и не менее трудно стимулировать экономическое развитие. Это означает, что трансформации взрывного характера, которые мы наблюдали в коммунистическом мире и которые положили конец «холодной войне», скорее исключение, а не правило.

Такие неоконсерваторы, как Кристол и Каган, иначе интерпретировали события. В работе «Современные опасности» они писали:

Идея об использовании американской мощи для смены режимов в государствах с диктаторскими формами правления в глазах многих отдает утопией. На самом же деле она предельно реалистична. Есть что-то ложное в заявлениях о невозможности распространения демократических перемен за пределами страны, и об этом нам говорит опыт трех после-

81

дних десятилетий. Почему мы будем утопистами, предполагая смену режима в таком государстве, как Ирак, после того как мы видели, как демократические силы смели диктатуры в таких непростых странах, как Филиппины, Индонезия, Чили, Никарагуа, Парагвай, Тайвань и Южная Корея? Что утопического в усилиях по борьбе с коммунистической олигархией в Китае после того, как значительно более могущественная и, по всей видимости, более стабильная олигархия рухнула в Советском Союзе? Коль скоро демократические перемены в эти тридцать лет очищали мир с беспрецедентной быстротой, разве «реалистично» утверждать, что более побед не будет?(37)

Это убеждение в неизбежности демократических преобразований базировалось на двух обстоятельствах. Первое — это понимание межкультурной привлекательности демократии и распространение демократической идеи в конце XX века. Второе — это убежденность в центральном месте американской мощи и, в частности, представление о том, что политика Рональда Рейгана сыграла решающую роль в конечной гибели бывшего Советского Союза.

Ясно, что распространившаяся демократическая лихорадка пронеслась по многим регионам в конце 1980-х — начале 1990-х гг.; как иначе объяснить целый ряд демократических преобразований в африканских странах, лежащих южнее Сахары, где не было никаких структурных условий для укоренения успешной демократии? Но теория демократических перемен, происходящих из процесса модернизации, по-

82

добная той, что была изложена в «Конце истории», предполагает, что распространение демократии возможно только до определенного предела: если в обществе отсутствуют определенные структурные условия, нестабильность и кризисы не заставят себя долго ждать. Это объясняет тот факт, что все предыдущие волны демократизации рано или поздно сходили на нет и отступали, и у нас нет причин полагать, что та же судьба не ждет и то, что Сэмюэл Хантингтон назвал «третьей волной» демократизации, которая началась в середине 1970-х гг. К началу XXI века у нас появились свидетельства того, что «третья волна» в самом деле пошла на спад. Не состоялось становление новых демократий в Гаити, Камбодже и Белоруссии; Молдова и Украина погрязли в коррупции; установившиеся демократии в Венесуэле, Боливии, Эквадоре и Перу переживают нелегкие времена, а либеральные реформы в Аргентине оказались под угрозой в результате экономического кризиса 2001 г. Россия при Владимире Путине явственно идет по пути сворачивания многих либеральных реформ, начатых в эпоху Ельцина, а многие демократические эксперименты в Африке оказались скоротечными (наиболее вопиющий пример — Зимбабве). Хотя к 1990-м гг. демократические выборы проводились во многих странах, укрепление либерального правопорядка и защиты прав человека прогрессировало очень медленно, а кое в чем произошел серьезный откат назад. Томас Карозерс, исследователь процессов распространения демокра-

83

тии, придерживается мнения, что большая часть стран мира во многих аспектах «перехода к демократии» оказалась на ложном пути, а многие государства бывшего коммунистического мира вообще никуда не продвинулись, а застряли в полуавторитарной серой зоне (38).

Мы не имеем теории, которая объясняла бы, каким образом возникают волны демократизации и почему или когда они сходят на нет или ослабевают. Демократические революции в Сербии, Грузии и на Украине, имевшие место в начале XXI века, показывают, что движение за демократию в бывшем коммунистическом мире все еще сохраняет значительный потенциал. Да, нет ничего плохого в том, чтобы сохранять надежды и открытость к возможным чудесам. Другое дело — проектировать внешнюю политику на основании *вероятности* возникновения многочисленных случаев перехода к демократии.

То, что Джоуитт назвал ленинистским взглядом на историю, то есть что действия Америки могут ускорить ход истории, восходит к особой интерпретации окончания «холодной войны»: будто она «выиграна» администрацией Рейгана путем военного строительства. Эта интерпретация сама по себе спорная и лишь в ограниченных пределах может быть применена к ситуации в Ираке.

Нет никаких сомнений в том, что принципиальный антикоммунизм Рейгана принес надежду народам Восточной Европы и России и Рейган по-прежнему счи-

84

тается героем в таких странах, как Польша. Верно и то, что американское военное строительство помогло убедить советских лидеров в том, что им нелегко будет соревноваться с Соединенными Штатами. Но такое масштабное событие, как распад бывшего Советского Союза, было подготовлено множеством причин (например, нелегитимность господствующей идеологии), а также случайными и непредвиденными обстоятельствами (преждевременная смерть Юрия Андропова и возвышение Михаила



Горбачева). Консерваторы любых убеждений, похоже, придают слишком большое значение американскому военному строительству как главной причине распада СССР, тогда как политические и экономические факторы сыграли по крайней мере не меньшую роль. Такие аналитики, как Джон Айкенберри и Дэниэл Дьюдни, доказывали, что для объяснения распада СССР не менее важны такие факторы, как «тяготение» к Западу и уверенность Советов в том, что с Западом можно сотрудничать (39). В любом случае в отношении роли военной политики как одной из причин крушения Советского Союза можно сказать, что она была скорее политикой сдерживания и устрашения, а не отката.

В реакции многих неоконсерваторов на окончание «холодной войны» присутствовал и психологический аспект. «Холодная война» приучила неоконсерваторов к тому, что они составляют небольшое меньшинство, которое не воспринимает всерьез. Хотя многие их идеи были в конце концов воплощены администра-

85

цией Рейгана на практике, это мало изменило ситуацию. Внешнеполитический истеблишмент — высокопоставленные чиновники в Государственном департаменте, органах разведки и Пентагоне, а также легионы советников, «мозговых трестов», специалистов, академиков — в основном относился к неоконсервативным воззрениям прохладно. Неоконсерваторы также привыкли к тому, что европейцы смотрят на них свысока, как на наивных моралистов, безрассудных ковбоев, а то и воспринимают их как-нибудь похуже. Они привыкли отбрасывать азбучные истины и искать решения, такие как нулевой вариант или разрушение Берлинской стены, а все окружающие считали их мечтателями, парящими за пределами царства возможного.

Неожиданный крах коммунизма оправдал многие из их идей. После 1989 г. неоконсерватизм сделался как бы основным течением, и его учение приобрело признаки очевидности. Естественно, этот факт во многом способствовал укреплению уверенности неоконсерваторов в себе, их сплочению, что значительно обострило противостояние «мы — они», которое характерно для всех групп единомышленников. Бюрократические столкновения обычно усиливают внутри-групповую солидарность, от природы присущую всем людям; нужно ее испытать, чтобы понять ее сущность. После окончания «холодной войны» именно это и произошло, отчего повысились ставки в идеологических баталиях.

86

Сильное лидерство предполагает отказ от сомнений в себе, отказ от прописных истин; сильный лидер прислушивается только к своему внутреннему голосу, который подскажет ему, как правильно поступить именно в данной ситуации. Вот в чем стержень сильного характера. Однако проблема в том, что этими же свойствами характера может обладать и скверный лидер. Железная решимость может обернуться упрямством, отказ от прописных истин — привести к утрате здравого смысла, а внутренний голос — стать иллюзией. Тот факт, что человек вдруг оказался прав в неких необычных и неожиданных обстоятельствах, еще не означает, что он не ошибется в следующий раз. А помня о том, что другие ситуации могут обернуться провалом, этот человек, возможно, окажется ослаблен психологически.

Вернувшись в 2001 г. к власти, сторонники войны в Пентагоне и в окружении вице-президента стали относиться с исключительным недоверием ко всем, кто не разделял их взглядов. Это недоверие было отнесено даже к государственному секретарю Колину Пауэллу и многим представителям разведки. Бюрократический трайбализм существует в любых администрациях, но в первый период президентства Буша он разросся до угрожающих размеров. Командная солидарность взяла верх над открытой дискуссией. Именно на ней лежит прямая ответственность за неспособность администрации строить адекватные планы на послевоенный период.

87

## После неоконсерватизма

Четырем принципам неоконсерватизма, описанным выше, следовали не только неоконсерваторы, но и другие влиятельные группы, определявшие спектр американской политической жизни. Принцип, основанный на демократии интернационалистской внешней политики, разделяет большинство в Демократической партии. Защита моральных целей при

помощи американской мощи и скептическое отношение к международным институтам — это идеи реалистов. А пессимистическое отношение к социальному строительству с неоконсерваторами разделяют традиционные правые. Тем не менее все перечисленные сочетания вместе представляют разные подходы к внешней политике.

Впрочем, как было замечено в первой главе, эти абстрактные принципы после «холодной войны» интерпретировались специфическим образом, что породило суждения, склонявшиеся к определенным систематическим направлениям. Эти направления могли быть позитивными или негативными, в зависимости от характера внешнего мира. Случилось так, что они стали основанием для того, что я считаю ошибочными шагами администрации Буша.

После падения коммунизма неоконсерваторы стали переоценивать силу угрозы Соединенным Штатам. В годы «холодной войны» они справедливо (по моему мнению) мрачно смотрели на враждебность Советско-

88

го Союза, считая, что от него исходит как военная угроза, так и нравственное зло. Посла распада СССР, когда Соединенные Штаты остались единственной глобальной сверхдержавой, многие неоконсерваторы продолжали видеть перед собой мир, исполненный опасных и недооцениваемых угроз (40). Некоторые из них в конце 1990-х гг. считали новым грозным противником Китай; они переменили эту позицию только вследствие событий 11 сентября. Естественно, «Аль-Каида» слишком реальна, так что не было смысла выдумывать новых врагов США. Но угроза терроризма переплелась с опасностью со стороны стран-изгоев и возможностью распространения ядерного оружия, и потому положение казалось крайне апокалиптическим. Доктрина превентивной войны и ее следствие — значительно более сильный риск — являются разумными ответами только в том случае, если мы соглашаемся с расширенным толкованием природы стоящей перед нами угрозы.

Неоконсерваторы, как и большинство американцев, с самого начала чувствовали потенциал моральной мощи Америки. Эта мощь на протяжении всей истории США стояла за ее борьбой против тирании и распространением демократии в мире. Но вера в возможность соединения фактора силы с моралью трансформировалась в страшное преувеличение значения силы, в первую очередь военной, как средства достижения целей американской нации.

89

Решение использовать силу скорее рано, чем поздно, или предпочтение жесткой мощи «мягкой силы» — это обычно не принцип, а простая осмотрительность. Но чиновники из администрации Буша, равно как и их сторонники вне Белого дома, на протяжении своей карьеры были больше склонны сосредоточиваться на возможностях жестоких войн, нежели на вопросах послевоенного восстановления, и на военных бюджетах, чем на содействии развитию. Никто не оспаривал использование «мягкой силы» в принципе; просто эти люди не слишком много о ней и думали. Как говорится, если из инструментов у тебя только молоток, все проблемы выглядят как гвозди.

Излишне оптимистичные представления об Ираке после Саддама привели к невозможности задуматься о требованиях послевоенного общества и о национальном строительстве. Смена режима была достигнута не путем медленного и трудоемкого построения либеральных и демократических институтов, а попросту постановкой негативной задачи: избавиться от старого режима. Предпочтение высокотехнологической военной мощи как основного инструмента сохраняется по сей день. Когда «Уикли стандарт» выступил с критикой Доналда Рамсфелда и призвал к его отставке, основным обвинением в адрес министра была его неспособность собрать достаточно сил для захвата Ирака, а отнюдь не множество других аспектов послевоенного госстроительства, в которых политика США оказалась неэффективной.

90

Неоконсерваторы солидарны с реалистами в неверии в способность международного права и международных институтов разрешать серьезные проблемы безопасности, причем это неверие заметно усилилось вследствие опыта «холодной войны». Но пренебрежение мнением «международного сообщества», воплощенного в ООН, стало пониматься шире, как пренебрежение всяким государством, которое отказывается поддерживать политику

администрации Буша. В годы «холодной войны» неоконсерваторы были убежденными «атлантистами», то есть настаивали на том, что от Советского Союза исходит угроза фундаментальным свободам как американцев, так и европейцев. В 1990-х гг. неоконсерваторы высказывались в том духе, что они за многосторонность, но только если речь идет о странах с подлинной демократией, то есть странах НАТО. Но когда стало ясно, что НАТО отказывается поддержать интервенцию в Ираке, неоконсерваторы потеряли всякий интерес к идее многосторонности. К началу войны американские союзники в Европе все больше демонизировались в США как антиамериканцы, антисемиты или каким-нибудь еще образом плохие демократы. Многосторонность свелась к принятию помощи только от тех, кто предлагал ее на условиях «коалиции желающих».

Скептическое отношение к международному праву и столкновения с европейскими союзниками по поводу Ирака означали, что неоконсерваторы откровенно не могут предложить ничего нового или интересного в

91

отношении многосторонних организаций. Они скорее готовы злорадствовать по поводу скандальной неудачи программы ООН «Нефть в обмен на продовольствие»\*, чем задуматься о создании организации демократических государств, которая стимулировала бы расширение зоны управляемости и демократии в мире. В первые годы после Второй мировой войны Америка использовала свою мощь не только для сдерживания советской агрессии, но и для создания сети новых международных организаций и соглашений — от Бреттон-Вудских институтов (Международный валютный фонд и Международный банк реконструкции и развития, или Мировой банк) до ООН, НАТО, Американско-японского договора о безопасности, АНЗЮС (Союз Австралии, Новой Зеландии и США), ГАТТ и т.п. Администрация Буша и ее сторонники-неоконсерваторы весьма критически относятся к таким уже существующим проектам, как Киотский протокол и Международный суд ООН\*\*, но не выдвигают альтернатив, которые легализовали и активизировали бы деятельность Америки в мировом масштабе.

\* Программа ООН «Нефть в обмен на продовольствие» осуществлялась в 1997—2003 гг. с целью оказания помощи населению Ирака в условиях международных санкций. Однако режиму Саддама Хусейна удалось создать огромную коррупционную сеть и использовать программу в своих интересах. Скандал, связанный с программой, серьезно подорвал репутацию ООН.

\*\* Оба соглашения так и не были ратифицированы Вашингтоном.

92

### Глава 3. УГРОЗА, РИСК И ПРЕВЕНТИВНАЯ ВОЙНА

Общие принципы внешней политики ничего не говорят о том, на какой уровень риска должны идти Соединенные Штаты ради достижения своих целей. Инициировав смену режима в Ираке, администрация Буша избрала жесткую и решительную стратегию. И риск, на который пошла администрация, не абсурден, в особенности если учесть, как виделась тогда перспектива распространения ОМП. Но этот взгляд предполагал чрезвычайно высокий, небывалый уровень угрозы, и администрация бросила жребий так, чтобы результаты совпали в нескольких серьезных расчетах будущего развития событий. Ее уверенность в верности своих суждений оказалась ложной, так как точность некоторых из этих расчетов подвергалась сомнению уже тогда.

93

#### Атмосфера угрозы после 11 сентября

Американцы часто говорят: «После 11 сентября все изменилось», что должно означать: возникновение новой опаснейшей угрозы требует от нас совершенно новых политических реакций. В какой-то степени это, безусловно, верно, и о степени этой верности можно судить по тому факту, что благодаря усилиям администрации Буша большинство американцев поддерживали идею двух войн на Ближнем Востоке на протяжении восемнадцати месяцев после атак на башни-близнецы ВТЦ и на Пентагон. Впрочем, необходимо быть точным в оценках того, как и насколько изменилась сущность угрозы, так как эти оценки отразятся на оценках рисков, на которые Соединенные Штаты будут вправе пойти в ответ.

События 11 сентября изменили восприятие угрозы в США, поскольку они свели воедино две угрозы — радикального исламизма и ОМП. В сочетании они представляются намного более смертоносными, чем взятые по отдельности. Обе эти угрозы долгое время служат предметами заботы американской внешней политики: первая — по меньшей мере со времен революции 1979 г. в Иране, а вторая — с самого начала ядерной эры. Каждая из угроз сама по себе представляет серьезную проблему для внешней политики США, комбинация их впервые стала сигналом надвигающейся возможности прямых, неудержимых ядерных или биологических ударов по Соединенным Штатам.

94

Возможность того, что относительно малочисленная и слабая неправительственная организация окажется в состоянии нанести катастрофический урон, — это абсолютно новое явление в области международных отношений и источник беспрецедентной напряженности для сил национальной безопасности. В более ранние исторические периоды источники возможного серьезного ущерба для общества находились в компетенции государств: знание теории международных отношений строилось на аксиоме, что только государства являются значимыми субъектами мировой политики. Если оказывается возможным, что катастрофические разрушения может принести субъект, с государством не связанный, значит, многие концепции, определявшие содержание политики безопасности на протяжении двух последних столетий, — баланс сил, сдерживание, устрашение и т.п. — теряют силу. В особенности теория сдерживания основывается на теории развертывания какого бы то ни было ОМП, имеющего «обратный адрес», а эта теория предполагает наличие угрозы ответного удара.

Оказывается же, что вопрос состоит в том, насколько вероятно, что в руках исламских террористов могут оказаться средства нанесения ядерных ударов, вирусы оспы или еще какое-нибудь средство массового уничтожения людей, и будут ли они использованы на территории США. Увы, не существует методологии, которая позволила бы нам определить степень такой опасности. До 11 сентября такие эксперты по терро-

95

ризму, как Пол Пиллар, утверждали, что тревоги по поводу массового кровавого террора раздуты и только мешают нам сосредоточиться на других, менее драматических угрозах, которые, однако, более близки к осуществлению. Грэм Эллисон, противореча сам себе,



говорил, что ядерная атака со стороны террористов и «неизбежна», и «отвратима». Понятно, что оба утверждения не могут быть истинными одновременно. Но у нас имеется надежная методология расчета уровня существующих рисков. После ударов 11 сентября между восприятием вопроса о риске между американцами и европейцами пролегла пропасть. Многие американцы убеждены, что такой чудовищный террор вероятен, а 11 сентября — это только стартовая линия в гонке насилия, преодолев которую, террористы будут набирать скорость. Европейцы же часто уравнивают события 11 сентября с испытанными ими на себе ударами таких организаций, как Ирландская Республиканская Армия (ИРА) или сепаратистская баскская группировка ЭТА. Атаки 11 сентября, согласно этой точке зрения, — это не более чем единичный, хотя и феноменально успешный, удар в ряду актов, которые обычно сводятся к взрывам автомобилей или отдельных убийств (41).

Мы не можем сбрасывать со счетов возможность массовых атак террористов на Соединенные Штаты. И все-таки есть причина думать, что после атак 11 сентября вероятность террористических атак пошла вниз. Причина эта всего лишь в том, что до этого дня как

96

мощнейшие силы безопасности, которыми располагают США, так и разведывательные и полицейские службы других стран не рассматривали данный вопрос как приоритетный. После 11 сентября ситуация изменилась. Хотя нам понадобилось несколько месяцев на то, чтобы вывести эту гигантскую флотилию на новый курс, но эта операция дала нам колоссальные ресурсы, чтобы противостоять этой проблеме.

Насколько будут эффективны эти ресурсы, зависит от того, насколько велика политическая угроза. Если значительная часть примерно миллиардного мусульманского населения мира будет готова влиться в ряды террористов-смертников и выступить против Соединенных Штатов, тогда даже этим силам безопасности будет сложно остановить волну. С другой стороны, если число по-настоящему потенциально опасных террористов относительно невелико, справиться с проблемой, вероятно, будет можно. Следовательно, оценка угрозы стране зависит от оценки уровня возможностей радикальных исламистов.

Здесь важна терминология. Нужно различать исламских фундаменталистов, исламистов, радикальных исламистов и обыкновенных мусульман, что особенно важно после 11 сентября. Исламские фундаменталисты действуют из религиозных побуждений и стремятся к возрождению первоначальных, более чистых форм религии. Исламисты, напротив, преследуют политические цели и стремятся связать религию с политикой, и не обязательно путями, несовместимыми

97

с демократией. Так, в Турции Исламистская партия справедливости и развития успешно участвовала в демократических выборах и способствовала вступлению страны в Европейский союз. Радикальные исламисты, или джихадисты, такие как Усама бен Ладен, для достижения своих политических целей нуждаются в насилии. В дальнейшем я буду обозначать это движение термином *джихадизм*.

Насколько серьезную угрозу несут Усама бен Ладен и ему подобные Западу и нашему американскому образу жизни? Иначе говоря, способны ли они подорвать основы существования политического режима в Америке? Несут ли они нам угрозу такого же масштаба, как некогда нацистская Германия Советскому Союзу? Существует мнение, что мы находимся на пороге Четвертой мировой войны, поскольку нам противостоит враг, потенциально такой же опасный и мощный, как наши противники в двух мировых войнах и «холодной войне». Пожалуй, яснее других этот взгляд изложил Чарльз Краутхаммер:

Пренебрежение требованиями радикального ислама — продукт самонадеянности секуляристов. Возможно, что радикальный ислам не настолько фанатичен и непримирим в своем антиамериканизме, антизападничестве и антимодернизме, как все, с чем мы сталкивались до сих пор. Он имеет важное преимущество: он основывается на почитаемой религии, имеющей в мире более миллиарда приверженцев. У него есть не просто рекруты, подготовленные и обученные в мечетях и медресе, намного более умелые, самостоятельные и вездесущие,

98

чем воспитанники Гитлерюгенда или комсомола. Нет, он опирается на многовековую и глубинную традицию рвения, мессианских ожиданий и культа мученичества. Гитлер и Сталин должны были высасывать свои идеологии из пальца. Идеология Муссолини вообще была пародией. Исламский же радикализм шествует под флагом, имеющим куда более глубокие исторические корни и несокрушимую притягательность, чем такие эрзац-

религиозные символы, как свастика или серп и молот, которые оказались исторически непрочными и беспочвенными (42).

Иными словами, Краутхаммер хочет сказать, что политическая опасность, грозящая нам сегодня со стороны абсолютно непримиримой и антизападной ветви ислама, имеет глубокие и разветвленные корни в мире, состоящем более чем из миллиарда мусульман.

Этот тезис спорен и в большой степени представляет собой гиперболизированную характеристику угрозы, нависшей над Соединенными Штатами в мире, который изменили события 11 сентября. Мы противостоям не исламу как религии или ее приверженцам вообще; наш враг — радикальная идеология, привлекающая незначительное число мусульман. В этой идеологии мы находим многое не только от ислама, но и от западных идеологий. Она привлекает тех же отщепенцев, которые в прежние десятилетия тянулись к коммунизму или фашизму. У нас есть серьезные основания согласиться с французскими экспертами по исламу Жилем Кепелем и Оливье Руа в том, что джиха-

99

дизм как политическое движение потерпел, в сущности, крах (43). События 11 сентября и война в Ираке дали ему второе дыхание, но шансы джихадистов захватить политическую власть где-либо невелики, и многие западные аналитики переоценивают их. Террористическая угроза реальна и смертельна, но наиболее вероятно, что действия террористов сведутся к отдельным изолированным атакам в Западной Европе или в мусульманских странах, подобные взрывам в Касабланке, Мадриде, Лондоне, Аммане и на острове Бали.

Оливье Руа убедительно и с блеском доказал, что современный джихадизм нельзя описывать преимущественно с позиций культуры или религии (44). Истинная мусульманская религиозность всегда была элементом местных или национальных культурных традиций, в которых универсальная религиозная доктрина трансформируется под влиянием местных обычаев, нравов, культов святых и других факторов, поддерживаемых политической властью на местах. Не в этой форме религиозности следует искать корни нынешнего терроризма. Исламизм и его радикальная форма — джихадизм являются продуктами того, что Руа называет «вне-территориальным» исламом, где мусульмане чувствуют себя отрезанными от исконных местных традиций; проводниками этого течения нередко становятся оторванные от родных мест представители меньшинств из немусульманских стран. Здесь кроется объяснение того

100

факта, что многие джихадисты не являются выходцами со Среднего Востока, а воспитывались в Западной Европе, подобно Мухаммаду Атта, непосредственно руководившему действиями исполнителей акций 11 сентября.

Выходит, что цель джихадизма не в восстановлении исконных форм ислама, а в создании нового, универсального учения, которое могло бы стать основой самоидентификации в современном, глобализованном, многокультурном мире. Джихадизм — это попытка идеологизировать религию, обосновать ее применение в политических целях, представить ее в большей степени как порождение современного мира (подобно коммунизму или фашизму), нежели как восстановление традиционной религии или культуры. Историки Ладан и Ройя Бороуманд также показывают, что истоки многих тезисов радикального исламизма можно обнаружить не в исламской, а в западной традиции. Если называть политических теоретиков, которых можно считать идейными предшественниками «Аль-Каиды», то я бы выделил Хасана аль-Банну и Сейида Кутба, идеологов организации «Братья-мусульмане», Абу аль-Ала Мавдуди, основателя пакистанского движения «Джамаат-и-ислами», и аятоллу Хомейни. Тогда мы увидим оригинальную синкретическую доктрину, в которой исламские идеи сочетаются с западными, заимствованными у крайне левых и крайне правых Европы двадцатого столетия (45). Такие понятия, как «революция»,

101

«гражданское общество», «государство», эстетизация насилия, взяты не из исламской традиции, а у фашизма и марксизма-ленинизма. Цели джихадизма — столь же политические, сколь и религиозные. Следовательно, было бы ошибкой считать исламизм как подлинное и в том или ином смысле неизбежное выражение мусульманской религиозности, хотя он,

безусловно, может способствовать становлению религиозной идентичности и возбуждать религиозную ярость (46).

Принимая эту очку зрения, мы приходим к выводу, что ныне происходит не что-то подобное «столкновению цивилизаций»\*, а нечто близкое к тому, с чем мы гораздо более близко знакомы по опыту XX века. Наиболее опасны не благочестивые мусульмане Среднего Востока, а изолированные от своей культуры, своих корней молодые люди, живущие в Гамбурге, Лондоне или Амстердаме. Они подобно своим предшественникам — фашистам и марксистам — видят в идеологии (в данном случае — джихадизме) итог своих поисков самоидентификации. Доказательства тому — взрывы в Мадриде 11 марта 2004 г., убийство голландского кинопродюсера Тео ван Гога, совершенное Мохаммедом Боуйери в Амстердаме 2 ноября 2004 г., и террористические акты в Лондоне 7 июля 2005 г., в которых повинны британские граждане пакистанского происхождения.

Если верно такое объяснение природы джихадистской угрозы, то его можно будет применить и к будучему-

\* Термин «столкновение цивилизаций» ввел в науку С. Хантингтон.

102

щему. Прежде всего крупнейшими полями битвы стали, как представляется, Западная Европа и Ближний Восток. Естественно, первой мишенью террористов останутся Соединенные Штаты, но им в отличие от европейских стран не будет грозить опасность со стороны местных жителей-мусульман. Соединенным Штатам и их союзникам предстоит продолжение жарких войн в Афганистане и Ираке. Но джихадизм — это побочный продукт модернизации и глобализации, а не традиционализма, и потому он останется проблемой для современных обществ, вовлеченных в процесс глобализации.

Более того, западная демократия не является краткосрочным решением проблемы терроризма. События 11 сентября, теракты в Мадриде, Амстердаме и Лондоне произошли в современных, демократических обществах и не вызваны недостатком демократии в странах, где родились их исполнители или откуда родом их предки. Именно в современном, демократическом обществе они почувствовали себя изгоями. Поэтому наша долгосрочная проблема будет состоять не в том, чтобы изолировать себя или каким бы то ни было образом «изолировать» Ближний Восток. Перед нами стоит гораздо более сложная проблема: успешнее интегрировать в наше общество людей, которые уже находятся на Западе, причем делать это так, чтобы не подорвать доверие и терпимость, на которых основываются демократические общества.

103

Необходимо также признать важность культурной почвы, на которой произрастает джихадизм. Упрощенческие теории, которые связывают проблему терроризма с религией или культурой, не просто неверны; они, похоже, еще больше осложняют ситуацию, поскольку затушевывают важные особенности, существующие в сфере глобального ислама.

Внутренним стержнем проблемы терроризма являются неуправляемые фанатики, вокруг которых группируются концентрические круги их сторонников, спутников, равнодушных и сторонящихся политики людей и симпатизирующих террористам — в той или иной степени — на самом Западе. Мусульманский мир велик и разнороден; он включает в себя такие страны, как Мали (47), Сенегал, Турция, Индонезия и Малайзия, которые добились определенных успехов в деле установления демократии или в экономической модернизации. Существуют значимые свидетельства того, что многие мусульмане, в том числе и проживающие в самых традиционных мусульманских обществах, не испытывают вражды к Соединенным Штатам, модернизации, «свободе» (в понимании президента Буша) и другим аспектам западной цивилизации. По-видимому, можно сказать, что молодые иранцы, воспитывавшиеся при исламской диктатуре, предпочтут жить в более открытом, современном обществе западного типа. Исследование в арабских странах, предпринятое в рамках программы ООН по развитию (ЮНИДО), показало, что подавляющее большинство населения практи-

104

чески каждой арабской страны предпочло бы жить в западном государстве, если бы представилась такая возможность (48). Это означает, что эти люди не воспринимают

западную культуру как абсолютно враждебную. Переход к радикализму осуществляется позднее, во втором или третьем поколении иммигрантов, не сумевших интегрироваться в западное общество.

Важно видеть различия между технологическим и политическим аспектами угрозы, поскольку они в очень большой степени влияют на то, что гражданам представляется разумной реакцией на нее и на риски, на которые общество готово из-за нее пойти. Если мы противопоставим сравнительно небольшой группе фанатиков, за которой стоит более широкая группа сочувствующих, то конфликт, по-видимому, принимает форму войны против мятежников во всем мире. А это означает, что исключительно силовой ответ на вызов террористов неадекватен, поскольку войны против мятежников всегда имеют под собой глубинную политическую подоплеку, и исход их зависит от способности завоевать сердца и умы широких слоев населения в самом начале.

Опросы общественного мнения показывают, что широкие слои мусульман не относятся отрицательно к Соединенным Штатам или Западу как к таковым; они просто не одобряют американскую внешнюю политику. Они считают, что США стоят на стороне Израиля в его противостоянии с палестинцами и в то же время

105

поддерживают диктаторов арабского мира — президента Египта Мубарака или королевский дом Саудовской Аравии. Это мнение неприятно многим американцам, в особенности неоконсерваторам. Такие аналитики, как Барри Рубин и Макс Бут, говорят: когда арабы говорят о своем долге перед палестинцами, они лукавят. Их критика в адрес Израиля или американской поддержки Израиля является проявлением недовольства недемократическими политическими системами, которые они не имеют возможности критиковать прямо (49).

Можно согласиться, что правительства арабских стран цинично используют палестинский вопрос в качестве средства утверждения собственной легитимности и отвлечения внимания от их собственных провалов. Верно и то, что усилия американцев по установлению мира на Ближнем Востоке не оказали влияния на «Аль-Каиду» и джихадистов, которые спланировали акты 11 сентября, несмотря на то что в полном объеме действовал договор, заключенный в Осло в период президентства Клинтона. Однако бурные проявления недовольства Соединенными Штатами в арабском мире по поводу проблемы Палестины облегчают действия террористов, которые находят сочувствующих, информаторов и желающих пополнить их ряды. (Это не означает, что Соединенным Штатам следует прекратить поддержку Израиля, дабы погасить недовольство арабов; просто им нужно сознавать, что такая поддержка требует затрат.) Когда арабы говорят,

106

что они симпатизируют Соединенным Штатам, но им не нравится американская внешняя политика, лучше подходить к их словам с осторожностью и некоторым уважением, чем утверждать, что их слова не соответствуют их мыслям и что ими пора заняться психиатрам.

Возможно, в долгосрочном плане нынешние исламисты закладывают фундамент для модернизации и трансформации ислама как религиозной практики. Оливье Руа проводит ряд параллелей между исламом и ранним периодом протестантской Реформации. Как исламисты, так и протестанты первых поколений вырывали религию из политико-культурной системы, в которой ей традиционно отводилось место, и звали к созданию более чистой и универсальной религиозной модели. Как те, так и другие считали религию предметом личного убеждения. Это стало фундаментом современного индивидуализма, в рамках которого религиозная принадлежность является результатом выбора образа жизни, а не определяется социальной принадлежностью. На Западе многие сетуют на то, что у мусульман не появился свой Мартин Лютер. Но при этом они забывают, что Лютер не был сторонником плюрализма и либерализма; напротив, его деятельность открыла ворота волне фанатизма, крайняя форма которого возникла в Женеве при Жане Кальвине. Только разрушив связи между традиционной религией и государственной властью и выведя последнюю в построенную на плюралистических принципах поли-

107

тическую сферу, протестантизм заложил основы для современной политики светского



государства и отделения церкви от государства. В Европе этот процесс занял несколько столетий. Нам остается только надеяться, что в наше время, более динамичное, он пройдет быстрее.

В том, что касается природы террористической угрозы, перед нами все еще множество неизвестных: количество решительно настроенных джихадистов, источники пополнения их рядов, круги их потенциальных сторонников, кнуты и пряники, которыми придется отделять потенциальных сторонников от непримиримых бойцов. Администрация Буша сочла более уместным применение кнута, а не пряника, и провозгласила, что существует тесная связь между джихадистами и старыми арабскими националистами типа Саддама Хусейна. Аргументы в пользу такого заключения имели широкое хождение как до, так и после войны в Ираке.

### Обоснование войны США с Ираком

Администрация Буша приводила три аргумента в качестве обоснования войны в Ираке: во-первых, Ирак обладает ОМП и продолжает его производить; во-вторых, Ирак связан с «Аль-Каидой» и другими террористическими организациями; в-третьих, в Ираке существует тирания, от которой народ Ирака должен быть освобожден. Ясно, что на формирование этой

аргументации повлияли события 11 сентября и вызванные ими изменения в американской внешней политике. Предполагая, что иракское ОМП может попасть в руки террористов, американская администрация искала поддержки для своей военной акции в опасениях, что Ирак может напрямую угрожать американцам на их родной земле. Вышло так, что администрация подорвалась на собственной мине, когда после войны в Ираке выяснилось, что ОМП эта страна никогда не обладала, и возникли серьезные сомнения в существовании связей Саддама Хусейна с «Аль-Каидой». Для обоснования войны американской администрации остался только вопрос о демократии и правах человека.

Кроме этого, существуют и другие, менее драматические, но тем не менее убедительные резоны для войны. Благодаря им администрация могла бы сохранить за собой лучшие политические позиции после окончания боевых действий. Первый и наиболее важный из этих резонов состоит в неэффективности наложенных перед войной санкций и связанных с ними материальных потерь. Обеспечение существования запретных для полетов над Ираком зон требовало сохранения военного присутствия сил США на территории Саудовской Аравии в течение долгого времени после обещанного Диком Чейни, министром обороны в администрации президента Джорджа Г.У. Буша-старшего, срока вывода войск США. Судя по всему, именно американское военное присутствие здесь, а не поддер-

жка Израиля и некоторых режимов в арабском мире со стороны США, стало предметом недовольства Усамы бен Ладена.

Ирак и те, кто ему симпатизировал в арабском мире, добились немалого успеха, доказывая, что в результате санкций ООН умирали иракские дети и указанные санкции должны быть сняты по моральным соображениям. После войны скандальный провал программы «Нефть в обмен на продовольствие» показал, что Саддам Хусейн и его внешние партнеры ответственны за присвоение денег, предназначенных для помощи иракским детям, но перед войной убедить в этом кого-либо было невозможно. Администрации представлялось, что режим санкций неизбежно исчерпает себя в ближайшие годы и не останется никаких барьеров для дальнейшего осуществления Ираком его программ производства ОМП.

Администрация могла бы отнестись хотя и серьезно, но значительно менее драматически к вопросу о том, как иракское ядерное оружие могло бы угрожать американским национальным интересам. В 1990-е гг. уже было понятно, что глобальный режим нераспространения ядерного оружия, обеспечивавший положение, при котором обладающих ядерным оружием государств было менее десяти, и существовавший на протяжении сорока лет после трагедии Хиросимы, рушится. Проведенные Индией ядерные испытания спровоцировали ответные действия Пакистана, и все это заставило Иран и Северную Корею

— также при-

110

численных к «оси зла» — активизировать свои усилия в данной области. Первая война в Персидском заливе также послужила стимулом для поиска средств противодействия превосходству США в области обычных вооружений. Прямую поддержку Ирану и Северной Корее в развитии их ядерных программ оказал А.К. Хан, отец пакистанской ядерной бомбы. Если бы Ирак обладал ядерным оружием, это утвердило бы Иран в его намерении также обзавестись таковым и могло бы подтолкнуть к осуществлению аналогичных программ Египет и Саудовскую Аравию. Насыщенный ядерным оружием Ближний Восток явился существенным источником опасности в одном из наиболее нестабильных регионов мира. Помимо этого, стань Ирак ядерной державой, это обстоятельство предотвратило бы вмешательство США, если бы Ирак задумал второе вторжение в Кувейт.

Специалисты по международным отношениям предупреждают нас о необходимости свершить «одно из глобальных общественных благ», то есть предотвратить опасность обладания странами Ближнего Востока ядерным оружием. Шаги со стороны Соединенных Штатов, безусловно, важны, поскольку американцы и их союзники имеют свои интересы в регионе. Притом в нераспространении ОМП заинтересованы и многие другие, в первую очередь жители самого Ближнего Востока, граждане расположенных поблизости европейских стран, а также население других регионов мира, где некоторые государства будут готовы следо-

111

вать в фарватере всеобщего стремления к обладанию ядерным оружием.

Администрация Буша предпочла не обращаться к аргументации относительно глобальных общественных выгод, обосновывая необходимость вторжения в Ирак, а сделать акцент на прямой угрозе, которую Ирак несет самой Америке. Она избрала именно такую тактику, поскольку теракты 11 сентября предоставили ей новую, непредвиденную возможность убедить американцев в необходимости военных действий против Ирака. Шаткость такой позиции обернулась против администрации после войны, в результате которой выявилось отсутствие прямой угрозы, что подкрепило аргументацию оппонентов, изначально не доверявших Соединенным Штатам и заявлявших, что подлинными мотивами вторжения были нефть или защита интересов Израиля.

### Стратегия национальной безопасности США

Наиболее противоречивый аспект большой стратегии администрации Буша связан с доктриной превентивных действий, сформулированной в речи президента в Вест-Пойнте в июне 2002 г., затем в меморандуме «Стратегия национальной безопасности США» (СНБ), опубликованном в сентябре 2002 г. (50). Все администрации неизбежно выпускают подобные документы, содержащие основополагающие доктрины. По боль-

112

шей части эти документы рутинны, скучны и переходят в архивы истории незамеченными. А вот о тезисах администрации Буша этого сказать нельзя.

На первый взгляд, в меморандуме о СНБ нет ничего исключительного. В нем перечисляются стандартные цели американской внешней политики: поддержка свободных демократических правительств во всем мире, всемирная система свободной торговли. Самым знаменательным новшеством стало заявление о том, о чем говорилось выше: к негосударственным террористическим организациям, обладающим ОМП, нельзя подходить с обычными средствами сдерживания и устрашения. В меморандуме о СНБ говорится: «Жесточайшая опасность для нашей нации лежит на перекрестье радикализма и технологии. Наши враги открыто заявляют, что добиваются обладанием ОМП, и опыт доказывает, что они со всей решимостью идут к своей цели. Соединенные Штаты не могут допустить, чтобы эти усилия увенчались успехом... Руководствуясь здравым смыслом и интересами самообороны, Америка будет действовать против источников такой угрозы еще до того, как они успеют окончательно сформироваться» (51). Далее в документе о СНБ говорится, что Соединенные Штаты были бы рады действовать в рамках традиционных союзов и международных институтов там, где это возможно, но если им не удастся достичь согласия

международного сообщества на защиту своей страны от потенциально катастрофических послед-

113

ствий террора, они будут вынуждены прибегнуть к тактике «коалиции желающих».

Ни превентивные удары, ни односторонность не явились новостью в истории американской внешней политики. Джон Льюис Гэддис показал, что превентивность (зачастую односторонняя превентивность) использовалась американскими правительствами с начала XIX века. Несколько раз такая возможность всерьез рассматривалась в период «холодной войны» (52). Администрация Эйзенхауэра обсуждала стратегию превентивного «отхода» в первой половине 1950-х гг., а администрация Кеннеди предусматривала использование превентивных действий для разрешения в ходе Карибского кризиса, вызванного размещением советских ракет среднего радиуса действия на Кубе.

РевOLUTIONНЫМ в меморандуме о СНБ было распространение традиционных понятий о предупреждающих действиях на концепцию превентивной войны. Предупредительные акции обычно понимались как право на усилия по предотвращению надвигающегося военного нападения, тогда как превентивная война — это военная операция, направленная на устранение угрозы, до осуществления которой еще остаются месяцы, а то и годы. Администрация Буша заявила, что в век вооруженных ядерным оружием террористических организаций разграничение между предупреждающими акциями и превентивной войной устарело, и строгое определение этих категорий должно стать шире (53).

114

Соединенные Штаты время от времени имеют необходимость вторжения на территорию иностранных государств и создавать такую политическую обстановку, которая помогала бы предотвратить террористические акции. Таким образом, отбрасываются принятые еще в Вестфалии\* представления о необходимости уважать государственный суверенитет и иметь дело с существующими правительствами. Молчаливо принимается положение неоконсерваторов о важности режимов и оправданности гуманитарных интервенций, предпринятых в течение 1990-х гг.

## Проблемы

Тезис о том, что государства имеют право предупреждать *непосредственную* угрозу, был одобрен комиссией ООН после войны в Ираке (54). *Если* страна находится перед лицом возможной катастрофы, которую может принести негосударственная организация или государство-изгой, и *если* она не в состоянии справиться с грозящей опасностью при помощи существующих международных институтов, она может законным образом взять на себя решение вопроса и приобретает легитимное право на проведение опережающих действий по устранению угрозы.

\* Речь идет о Вестфальском мире, то есть о двух мирных договорах, заключенных в Мюнстере и Оснабрюке в 1648 г.; тем самым был положен конец Тридцатилетней войне. Эти договоры фактически признавали права германских князей как суверенных государей.

115

Вопрос к заявленной в меморандуме о СНБ доктрине состоит в том, что администрация обязана быть правой в оценке грозящей Соединенным Штатам опасности, чтобы расширить трактовку понятия предупреждающих действий до превентивной войны. Получилось же так, что была преувеличена как угроза со стороны Ирака в частности, так и со стороны ядерного оружия в руках террористов вообще. Более того, администрация объединила проблему терроризма с использованием ядерного оружия с проблемой распространения ядерного оружия в государствах-изгоях и сочла превентивную войну подходящим средством против меньшего из двух зол.

Действительный опыт войны в Ираке должен служить свидетельством того, что различие между упреждающими действиями и превентивной войной остается значимым. Мы не оказались в одночасье в мире, где государства-изгои заведенным порядком снабжают террористов ОМП. Мир еще может стать таким, но действовать так, как если бы мы уже жили в этих условиях, означает принимать крайне обременительные решения. Даже после событий 11 сентября превентивную войну намного труднее разумно и нравственно

обосновать, нежели упреждающие действия, и прибегать к превентивной войне должно в значительно более ограниченном числе случаев.

Безусловно, история знает ситуации, когда превентивная война могла бы избавить мир от больших несчастий. В качестве классического примера часто при-

116

водят обстоятельства милитаризации долины Рейна в 1936 г. Эти действия Гитлера были откровенным нарушением обязательств, наложенных на Германию после Первой мировой войны, и предприняты они были в условиях, когда Великобритания и Франция в совокупности обладали подавляющим военным превосходством над Германией. То, что они не объявляли Германии войну до Судетского кризиса 1938 г., позволило Германии перевооружиться в достаточной степени, чтобы вторгнуться в Польшу и разбить Францию. Разрушение Израилем иракского атомного реактора в Осираке в 1981 г. в широких кругах рассматривается как пример удачного применения превентивной войны, поскольку этот удар отбросил на несколько лет назад иракскую программу создания ядерного оружия. В результате, когда десять лет спустя Саддам Хусейн оккупировал Кувейт, ядерной бомбы у него не было (55).

Впрочем, одна из причин того, что превентивная война всегда считалась средством, сомнительным с точки зрения благоразумия, заключается в том, что она зависит от способности человека предвидеть будущее. В ретроспективе нам известно то, что в 1936 г. не было до конца ясно, что Гитлер намерен пойти на раздел Чехословакии и планирует войну против Польши. Возможно, политикам следовало быть прозорливее и не проявлять преступную наивность, но легко говорить постфактум. Премьер-министр Великобритании Антони Идей в 1956 г. счел, что находится в ситуации,

117

аналогичной той, что сложилась в свое время на Рейне, и ввязался в Суэцкую войну, но не предвидел, что президент Египта Насер в конечном счете не будет представлять такой угрозы для мировой безопасности, как Гитлер. В первом десятилетии XX века немцы опасались слабейшего члена европейского сообщества — России, поскольку предполагали ее усиление в будущем и готовились начать войну против России, пока она не стала чересчур мощной. Наверное, неудивительно, что прославленный германский канцлер Отто фон Бисмарк назвал превентивную войну «самоубийством из страха смерти» (56).

Кен Джозитт так описывает данную проблему:

Итак, за стратегией предупреждения стоит мощная логика. Однако ее стратегическое применение требует соединенной мудрости Перикла и Соломона. Прежде всего предпосылкой для упреждающего удара является существование враждебно настроенного лидера и режима, теоретически невосприимчивого к переменам, внутренним или внешним. Эта предпосылка не всегда ошибочна — доказательствами тому служат примеры Гитлера и Пол Пота, — но она почти всегда ошибочна. С течением времени очень многие режимы изменяются существенно, если не радикально. Достаточно вспомнить Советский Союз после 1956 г. и Китай после 1978 г.

Кроме того, стратегия предупреждения строится еще и на том, что американские администрации обладают способностью безошибочно определять, какие лидеры и режимы невосприимчивы к изменениям. Всякая ошибка в определении

118

приведет не к предотвращению или предупреждению, а к войне, которой можно было бы избежать (57).

Кто-то полагает, что мудрость Соломона может быть достигнута только при условии, что у нас будет лучше работать разведка. Конечно, более точная информация о планах нашего противника всегда желательна, но глупо было бы думать, что увеличение бюджета разведывательных служб или их реорганизация приведет к появлению принципиально более точных прогнозов.

Как показала еще много лет назад Роберта Уолстеттер, проблема с разведкой заключается не в ложности информации, а в соотношении рационального «сигнала» и «шума» в этой информации (58). Многие предлагаемые перемены в разведывательных структурах увеличат масштабы и «сигнала», и «шума». Способность выделять «сигнал» по-прежнему будет зависеть от таких познавательных факторов, как предварительные ожидания, мысленные конструкции, стимулы и т.п., в анализе которых мы не можем быть всегда и абсолютно правы. Разведывательные службы имели в 2003 г. все основания, чтобы переоценить угрозу появления у Ирака ОМП, поскольку в 1991 г. они эту угрозу недооценили и не хотели вновь



попасть впросак. Не существует такой системы реформирования разведывательных служб, которая позволила бы нам нормально решить данную проблему или точно предсказывать будущее.

119

Если учесть эту неопределенность, легко увидеть, почему превентивная война не должна часто использоваться как инструмент укрепления государственной мощи. Несомненно, превентивная война тем более оправдана, чем ближе угроза. Ядерная программа, направленная на испытание оружия или на оснащение им вооруженных сил, скорее может стать поводом для превентивного удара, чем программа, находящаяся в стадии разработки. Если бы у нас были доказательства того, что государства-изгои или несостоявшиеся государства, граничащие с Афганистаном, дали приют террористам, обладающим ядерным оружием, тогда различие между упреждающими мерами и превентивной войной действительно стирается. Нужно по меньшей мере рассматривать возможность превентивных ударов, если власть в Пакистане, обладающем ядерным оружием, окажется в руках радикальных исламистов. Таким образом, превентивная война не может быть исключена из американской «большой стратегии». Но если она окажется ее центральным стратегическим компонентом, это повлечет за собой большой риск и издержки, которые в ретроспективе станут очевидны.

Второй проблемой, вытекающей из сформулированного в меморандуме о СНБ подхода администрации Буша к конфликту приоритетов, стало стирание границы между упреждающими действиями и превентивной войной, предпринятое ради того, чтобы остановить террор с катастрофическими последствиями, а

120

также предотвратить распространение ядерного оружия среди государств-изгоев. Как уже было указано, приобретение ядерного оружия государствами-изгоями представляет серьезную проблему, которая требует жесткой реакции международного сообщества, но проблему значительно более высокого порядка представляет опасность того, что государство-изгой предоставит ядерный заряд террористической организации с целью его использования против Соединенных Штатов. Президент Буш и другие лица в его администрации открыто заявляют, что политика превентивной войны продиктована именно последним соображением. Накануне войны президент сказал, что американцы не могут ждать «дымка из ствола, который может приобрести форму грибовидного облака» (59).

Перед войной недостаточно внимания уделялось предположению, что государства-изгои, в том числе и Ирак, охотно предоставят или продадут свое ядерное оружие террористическим группировкам. Однако такая вероятность позволяла выдвинуть два аргумента. Во-первых, то, что Ирак уже оказал террористам поддержку в 1993 г. при организации взрыва грузовика в ВТЦ, и впоследствии Саддам Хусейн поддерживал связи с «Аль-Каидой». Второй аргумент, приведенный в авторитетной книге Кеннета Поллака «Грозная буря» (2002), состоял в том, что Саддам Хусейн в своих действиях иррационален, а потому политика сдерживания к нему неприменима (60).

121

Аргумент относительно связей Саддама Хусейна с «Аль-Каидой» перед войной обстоятельно рассматривался в разведывательных службах, а после войны стал предметом широкого общественного обсуждения. Но даже при том, что существовали частные свидетельства причастности иракских спецслужб к теракту 1993 г., в итоге связь не была доказана, равно как и наличие позднейших контактов вроде сомнительной встречи организатора ударов 11 сентября Мухаммада Атты с агентом иракской разведки в Праге (61). Конечно же, само существование контактов не может быть доказательством действенного сотрудничества Ирака с «Аль-Каидой», того, что удары 11 сентября были спланированы в Ираке или что Ирак готов передать «Аль-Каиде» ОМП. И в конце концов администрация Буша официально заявила, что не обладает свидетельствами причастности Ирака к событиям 11 сентября.

Поллак в своей книге поднимает важный вопрос о возможном поведении Саддама Хусейна и о рациональности его действий. Проблема здесь в том, что рациональность неопределима однозначно, то есть у нас не может быть ответа, является ли лидер

рациональным или нет и можно ли его сдержать. Поллак описывает Саддама Хусейна как человека, готового идти на риск и безрассудного (в отличие, скажем, от не менее жестокого, но гораздо более благоразумного диктатора вроде президента Сирии Хафеза Асада). Но в то же время Саддам Хусейн не склонен брать на себя роль

122

террориста-смертника и не пошел бы на риск нанести -- в качестве возмездия — ядерный удар по Америке. Маловероятным представляется и то, что он создаст ядерную бомбу лишь с тем, чтобы передать ее группировке, которая ему не подчиняется.

Коль скоро Ирак едва ли станет снабжать ядерным оружием террористов-смертников, то стоит повести серьезный разговор о том, следует ли начинать превентивную войну с целью помешать враждебно настроенному, но в конечном счете вменяемому лидеру обзавестись ядерным оружием. Как уже было отмечено, это исключительно серьезный вопрос, но наши шансы в случае положительного ответа ниже, а расходы на интервенцию соответственно выше.

Это означает, что вопрос должен быть поставлен в более широком контексте: должна ли превентивная война стать ключевым инструментом в вопросе распространения ОМП сейчас, когда пал порядок, предусмотренный Договором о нераспространении ядерного оружия. Есть несколько оснований считать, что отныне превентивная война — не лучший выбор.

Во-первых, течением времени становится все труднее пресекать чужие ядерные программы. Даже успешное уничтожение израильскими силами иракского ядерного реактора в Осираке показывает, что в будущем подобные удары будет наносить намного сложнее, так как государства, стремящиеся получить ОМП, размещают свои производственные мощности под зем-

123

лей, укрепляют их оборону или рассредоточивают их. Плачевная неудача американской разведки, которая не сумела точно оценить возможности Ирака создать ОМП, и ее неспособность установить, обоснованы ли заявления Северной Кореи о том, что страна обладает ядерной бомбой, могут быть доказательствами того, насколько нелегко нам дадутся будущие превентивные удары (62).

Вторая проблема заключается в том, что предупредительные акции или угроза упреждающего удара могут остановить распространение оружия (как, по мнению некоторых, произошло в случае с Ливией), но в других случаях они могут послужить стимулом к распространению. Похоже, что война в Ираке не убедила ни Северную Корею, ни Иран заморозить свои ядерные программы. Напротив, Пхеньян, по-видимому, ускорил осуществление своей программы, считая, что наличие ядерного оружия у Северной Кореи послужит действенным средством предотвращения бомбардировок со стороны США.

Третья проблема: Соединенные Штаты ставят перед собой задачу не просто нанесения точечных ударов с воздуха, но и смены режимов в государствах-изгоях, помогающих ОМП. Следовательно, мы должны быть в состоянии успешно осуществлять смену режимов. Действия американцев в Ираке стали поводом для разговоров о планах «захвата» Пакистана, страны, население которой в восемь раз превосходит населе-

124

ние Ирака, в случае, если власть в Пакистане окажется в руках радикальных исламистов.

И последнее: нужно оценить, перевесит ли выигрыш от применения военной силы с целью предотвращения распространения ОМП тот политический ущерб, который США могут понести вследствие таких акций. Сегодня эта дилемма очевидна в отношении вопроса с Ираном: значительная часть иранцев настроена оппозиционно по отношению к власти религиозных лидеров в Тегеране и симпатизирует Соединенным Штатам. Но эта оппозиция отчасти является националистической; возможно, она выскажется за либерализацию Ирана и обзаведение ядерным оружием. Не исключено, что силовой удар США по иранским заводам окажется и ударом по этой оппозиции и отодвинет перспективу реформ внутри этой страны.

### Оправданный риск?

Любая внешняя политика, в том числе политика бездействия и поддержания статус-кво, предполагает риск. Оценивая внешнюю политику администрации Буша после событий 11

сентября, нам нужно задаваться вопросом не о том, была ли она рискованной, а о том, был ли риск разумным, основывался ли он на информации, доступной к моменту принятия решения.

Оглядываясь назад, мы видим, что опасность, которую представлял режим Саддама Хусейна, была на-

125

много меньше, нежели представляла нам администрация. Оказалось, что он не только не осуществлял программу создания ядерного оружия; он не имел в своем распоряжении и того арсенала биологического и химического оружия, о котором говорил государственный секретарь США Колин Пауэлл на заседании Совета Безопасности ООН 6 февраля 2003 г. По всей видимости, режима санкций 1990-х гг. было достаточно, чтобы убедить Саддама избавиться от остатков своего ОМП. Недоверие администрации к эффективности международных инспекций было неоправданным. Согласно сообщениям группы наблюдателей, которую возглавлял вначале Дейвид Кей, а затем Чарльз Дьюэлфер, Саддам Хусейн планировал развернуть программу создания ОМП после того, как санкции будут сняты, а это означало, что непосредственная угроза, о которой говорила администрация, относилась к более или менее отдаленному будущему (63).

Разведывательные службы США, инспектора ООН и большинство иностранных разведывательных служб были убеждены, что Ирак обладает ограниченными тайными запасами химического и биологического оружия, и потому практически все были обескуражены, когда наблюдатели ООН вернулись из Ирака с пустыми руками. Поэтому трудно обвинять администрацию Буша за ее веру в существование этих арсеналов.

С другой стороны, не нашлось доказательств того, что Ирак возобновил осуществление своей ядерной

126

программы, о чем как-то заверял вице-президент Дик Чейни, и потому администрация, безусловно, виновата в том, что чрезмерно преувеличила эту наиболее страшную опасность. Более того, говоря об ОМП вообще и не отделяя ядерное оружие от химического и биологического, администрация внушала всем, что ядерная угроза более реальна, чем это было на деле.

Многим сегодня хотелось бы думать, что война в Ираке с самого начала задумывалась как некий преступный заговор, но более вероятно, что администрация скорее виновна в преувеличениях, чем во лжи — если под ложью понимать информацию заведомо ложную. Правительственные чиновники США верили, что Саддам Хусейн стремится к обладанию ядерным оружием, а если свидетельства этого не так очевидны, как бы им хотелось, они все-таки всплывут на поверхность и подтвердят их правоту. Более существенная ошибка заключалась в самоуверенности: администрация не продемонстрировала широкого взгляда на имеющиеся доказательства и поспешила начать превентивную войну.

И после того как группа наблюдателей доложила о том, что не нашла ОМП в Ираке, президент Буш продолжал настаивать на том, что превентивная война оправдана, так как наблюдатели пришли к заключению, что власти Ирака имеют *намерение* обзавестись ядерным оружием в будущем. Если простой констатации намерения обрести ОМП (вместо свидетельств о на-

127

личии складов или об осуществлении ядерной программы) достаточно для начала превентивной войны, то потенциальными мишенями для интервенции США могут стать многие страны мира. Я сомневаюсь, что президент имел в виду распространить данный критерий на другие случаи и начинать превентивные войны, но осечка с ОМП в Ираке показывает, что доктрина как таковая нуждается в пересмотре и корректировке.

## Глава 4. АМЕРИКАНСКАЯ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОСТЬ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАКОННОСТЬ

Многие неоконсерваторы в конце 1990-х г. говорили, что Соединенные Штаты должны использовать свое военное превосходство для утверждения своей «благодетельной гегемонии». При вторжении в Ирак администрация Буша считала, что действует не из

узконациональных интересов, а в интересах общественности всего мира. Убеждение администрации в ее добрых намерениях во многом объясняет ее неспособность предвидеть остро негативную реакцию в мире на эту войну.

Многие отмечали высокомерное отношение администрации Буша к международному общественному мнению и к легитимности, которую призваны гарантировать международные институты. Правда, многие представители администрации придерживаются невысокого мнения об ООН; его озвучил заместитель государственного секретаря и будущий представитель

129

США в ООН Джон Болтон. Однако антипатия к ООН вовсе не обязательно означает неуважение к международной легитимности. Многие представители администрации Буша считали, что опыт «холодной войны», первой войны в Заливе и боевых действий на Балканах показали, что легитимность порой вознаграждается постфактум, а не при предварительном размышлении. Вследствие слабости коллективных институтов, предназначенных для принятия решений в области мировой политики, Соединенные Штаты иногда будут вынуждены вначале действовать и лишь потом заручаться одобрением мирового сообщества (64). Это обстоятельство объясняет (хотя и не обязательно оправдывает) внешне высокомерное обращение американской администрации с ее европейскими союзниками.

Есть и еще один аргумент, который приводят многие деятели, входящие в состав администрации: Соединенные Штаты уже имели санкцию международного сообщества — а значит, и законное право — на вторжение в Ирак, поскольку оно предпринималось лишь во исполнение принятых прежде семнадцати резолюций ООН, касающихся разоружения Ирака (65). Безусловно, не подлежит сомнению, что Саддам Хусейн действовал в нарушение многих резолюций ООН, в особенности тогда, когда в 1999 г. выдворил из Ирака инспекторов из Специальной комиссии ООН. Как американцы с горечью узнали после войны, Ирак преступно распорядился деньгами, выделенными в рам-

130

ках программы ООН «Нефть в обмен на продовольствие», и регулярно испытывал на прочность рамки заключенного после войны в Заливе соглашения о прекращении огня.

Данное заключение совершенно ясно; менее очевидно подтвержденное международной юрисдикцией право двух постоянных членов Совета Безопасности ООН, США и Великобритании настаивать на проведении в жизнь резолюций ООН. У ООН не существует исполнительного органа, уполномоченного осуществлять ее решения; в особых случаях делегирование полномочий отдельным государствам требует особого решения, принимаемого путем голосования. Во всяком случае, ООН не имеет законного права связывать себя постоянными обязательствами или мешать ее членам менять свои позиции. Верно, что Совет Безопасности ООН не голосовал за отмену какой-либо из резолюций, которые Ирак нарушил. С другой стороны, накануне войны в Ираке стало понятно, что большинство членов Совета Безопасности возражают против того, чтобы США и Великобритания действовали в одностороннем порядке. Но, как бы то ни было, администрация Буша ясно дала понять, что не чувствует себя связанной решениями Совета Безопасности; она готова избирательно подходить к международному праву и подвергаться укорам со стороны многих его субъектов.

В конечном счете международная легитимизация действий США является не юридическим, а полити-

131

ческим вопросом. Еще перед войной было понятно, что широкая мировая общественность была против американского вторжения. Возражало против него и большинство населения таких стран, как Великобритания, Испания и Италия, официально являвшихся союзниками Соединенных Штатов. И в конечном счете не имело бы значения, если бы США постфактум логически обосновали необходимость интервенции, например, открыв существование эффективной тайной программы создания ядерного оружия. Именно такого рода политической легитимности Соединенные Штаты добивались в ходе разрешения прошлых кризисов. Поэтому администрация была права, упрекая своих оппонентов в том, что они считали единственным основанием для легитимных акций международное право.



Проблема, связанная с коллективными акциями, в глазах многих представителей администрации Буша связывалась с ООН и европейскими странами, которые желали принимать участие в этих действиях с целью устранения опасных угроз, что требовало военной интервенции. Балканский опыт администрации Клинтона убедил многих в команде Буша, что ООН не способна справляться с серьезными угрозами безопасности. Силы, действовавшие по мандату ООН в Боснии, поддерживали режим эмбарго и претендовали на беспристрастность, но в конце концов оказались на стороне Сербии, страны, стоявшей у истоков конфликта.

132

Ограничения, наложенные на действия европейских миротворческих сил ООН, вылились в то, что голландские миротворцы оказались перед угрозой со стороны сербов такими же беспомощными, как и боснийцы, которых они были призваны защищать. Подобным же образом в ходе Косовского кризиса вето России вообще лишило Совет Безопасности возможности предпринимать какие-либо действия. В середине 1990-х гг. Соединенные Штаты были бы вполне довольны, если бы решение проблем взяли на себя европейцы, так как конфликты проходили в областях, находящихся на периферии национальных интересов США. Однако разрешение кризиса в Боснии и в Косово пришло только тогда, когда Соединенные Штаты выступили на авансцену и их военная мощь сыграла решающую роль. Именно США инициировали принятие Дейтонских соглашений, которые положили конец агрессии Сербии в Косово и в конечном итоге проложили путь к смене режима в Белграде.

Особенно недоверчиво смотрел на способность Европы действовать министр обороны США Доналд Рамсфелд. Неизвестно, был ли он с самого начала горячим сторонником американской интервенции на Балканах и считал ли, что Соединенные Штаты увязли в этом конфликте, так как стремление администрации Клинтона действовать через такие международные институты, как НАТО, связывало американцам руки. Генерал Уэсли Кларк, командующий Объединенными

133

воздушными силами (ОВС) НАТО в Европе, возглавлявший интервенцию в Косово, а позднее участвовавший в президентских выборах от Демократической партии, рассказывал, как ему при встрече после выборов 2000 г. высокопоставленный член администрации Буша сказал: «Мы прочитали вашу книгу. Никто не вправе говорить нам, где мы можем или не можем бомбить» (66).

События 1990-х гг. на Балканах были лишь позднейшим проявлением феномена, который Стивен Сестанович называл «американским максимализмом» (67). Этот феномен зародился на начальной стадии «холодной войны», когда Америка преследовала цели, далеко выходящие за рамки традиционных представлений, которыми руководствовались их союзники в Европе. Нерешительность европейцев и их неспособность создавать стабильные институты, принимающие решения, вынуждали Соединенные Штаты часто вмешиваться и самостоятельно решать важнейшие вопросы, стоящие на повестке дня. Это суждение можно отнести к ситуации, сложившейся в 1980-е гг. при развертывании РСМД, когда администрация Рейгана предложила нулевой вариант, то есть полностью уничтожить эти ракеты, а также к американскому призыву к созданию «единой и свободной» Европы, прозвучавшему в 1989 г.

Манкур Ольсен в книге «Логика коллективного действия» (1965) говорит, что общественные блага часто

134

предоставляются в одностороннем порядке государством, которое значительно сильнее других и предоставляет другим свободу действия, поскольку всерьез заинтересовано в обеспечении указанных благ (68). Не раз утверждалось, что такова была ситуация в области отношений США с их союзниками как в Европе, так и в Азии в годы «холодной войны», что и породило максималистские настроения в среде части игроков команды Буша. Администрация отошла от прежних стереотипов внешней политики США не столь далеко, как можно было предположить.

Администрация Буша и ее сторонники из среды неоконсерваторов не предвидели негативного отношения в мире, в первую очередь в Европе, к готовящейся войне.

Администрация совершила тактическую ошибку, не сумев предугадать, что президент Франции Жак Ширак и министр внешних сношений Доминик де Вильпен перейдут дорогу Колину Пауэллу, отказавшись поддержать вторую резолюцию Совета Безопасности ООН по поводу войны. 15 февраля 2003 г., за месяц до начала войны, в Европе прошли массовые антивоенные демонстрации, в том числе и в Лондоне, Мадриде и Риме, столицах государств, примкнувших к «коалиции желающих», созданной администрацией Буша. Никогда прежде Европа не была столь едина в решении одного вопроса. Бывший министр финансов Франции Доминик Стросс-Кан назвал эти демонстрации «рождением европейской нации» (69). Есть

135

множество оснований думать, что в отличие от прежних межатлантических разногласий раскол, вызванный войной в Ираке, носит характер тектонического сдвига и его последствия будут непросто преодолеть в будущем.

Причины того, что война в Ираке вызвала такую волну антиамериканских настроений, сложны и будут подробно рассмотрены далее. Но существует обоснование возникновения названных противоречий, приведенное в доктрине «Национального интереса» о превентивной войне: молчаливое признание американской исключительности. Понятно, что доктрина превентивной войны не из тех, что легко воспринимаются международным сообществом. Многие страны опасаются проявлений террора и не склонны к вторжениям с целью предотвращения действий или смещения режимов, которые, как предполагается, укрывают террористов. К этой категории стран относятся Россия, Китай и Индия, но если бы какая-либо из этих стран объявила общую стратегию упредительных действий или превентивной войны средством борьбы с терроризмом, Соединенные Штаты первыми выступили бы против этого. Тот факт, что США в меморандуме о стратегии национальной безопасности присваивают себе право, в котором отказывают другим странам, основан на не высказанном прямо предположении, что Соединенные Штаты отличаются от других стран, и можно верить, что они используют свою во-

136

енную мощь справедливо и разумно, на что другие государства неспособны.

Такой образ мыслей американцев о самих себе имеет долгую историю. Она восходит еще к прощальному посланию Джорджа Вашингтона и к представлению о том, что американская республика была рождена в непорочности и может быть опорочена, если станет участвовать в военно-политических играх, которые приняты в Европе.

То, что не было прямо высказано в политических заявлениях официальных лиц из администрации Буша, было откровенно сформулировано аналитиками неоконсервативного направления в годы, предшествовавшие войне в Ираке. Одно из самых ранних заявлений о том, что Америка обязана взять на себя роль державы-гегемона, дабы обеспечить мировой порядок и безопасность, принадлежит Чарльзу Краутхаммеру, который в конце «холодной войны» сказал, что для Соединенных Штатов наступил период «однополюсного мира» и нет державы, способной бросить вызов американской гегемонии. В другой работе Краутхаммер писал, что Соединенные Штаты не стремятся подобно другим великим державам к созданию империи, а должны стать «стражем мировой системы» (70).

Уильям Кристол и Роберт Каган, рассуждая об американской внешней политике конца 1990-х гг. в своей книге «Современные опасности», высказались в пользу благотворительной гегемонии, при которой Соединенные

137

Штаты используют свою мощь для создания благоприятного, мирного и демократического миропорядка. Авторы уделили особое внимание вопросу о том, породит ли эта гегемония протесты и сопротивление, и пришли к отрицательному ответу, подчеркивая исключительную добродетельность Америки: «Но нежелание других государств примкнуть к Соединенным Штатам также имеет отношение к тому факту, что они не преследуют узконациональные, эгоистические цели. Их интерес состоит в утверждении благоприятной международной атмосферы. Иными словами, именно потому, что *американская внешняя политика насыщена такой высокой моралью*, какой не находят у себя другие страны, им нет смысла бояться ее силы, которая при других обстоятельствах показалась бы устрашающей» (курсив мой. — Авт.) (71). Трудно воспринимать эти строки

без иронии, зная, как отреагировали в мире на войну в Ираке. Недостаточно того, что сами американцы верят в свои благие намерения; в этом должны убедиться и за пределами США.

Мысль о том, что в прошлом Соединенные Штаты действовали, руководствуясь либеральными побуждениями, внушает заметное доверие. После Второй мировой войны Германия и Япония стали демократическими государствами, союзниками США; в 1940-х гг. при поддержке американского правительства появились Бреттон-Вудские соглашения и ООН; США оказывали помощь Западной Европе, приводя в жизнь

138

план Маршалла, а также «угнетенным нациям» Восточной Европы в годы «холодной войны», то есть приносили общественное благо международному сообществу, хотя эти действия также соответствовали стратегическим интересам Америки. Соединенные Штаты могли бы избрать политику изоляционизма, за что ратовали многие американцы во второй половине 1940-х гг., и оказывать меньшую помощь своим союзникам в тот период.

Однако ко времени начала войны в Ираке одобрение или, во всяком случае, приятие благотворительной гегемонии Америки было скорее надеждой, чем реальностью. Прежде чем другие страны согласятся с лидерством США, они должны будут убедиться не только в том, что Америка желает добра, но и в том, что она будет использовать свою мощь разумно и успешно добиваться поставленных перед собой целей. Корни открыто негативного отношения, которое возникло после войны, кроются в политике, проводившейся еще до прихода к власти администрации Буша.

Круг вопросов, затрагиваемых в документе о стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов, не сводится только к концепции упредительных действий или к тезису о том, что Соединенные Штаты вправе иногда действовать при помощи «коалиций желающих». Проблема еще и в том, что в стратегии не сформулированы критерии того, когда Соединенные Штаты могут начинать превентивную войну. Вскоре

139

после публикации документа о СНБ советник президента США по национальной безопасности Кондолиза Раис заявила, что «этот подход должен рассматриваться с большой осторожностью. Число ситуаций, когда он может быть оправдан, всегда будет невелико. Он не дает зеленый свет Соединенным Штатам или любой другой стране для действий, прежде чем будут использованы другие средства, включая дипломатию. Превентивные силовые акции не должны предварять длинную серию миротворческих усилий. Угроза может быть чрезвычайно грозной. При этом риск, связанный с выжиданием, может создавать гораздо больше риска, связанного с действиями» (72).

Этот тезис мог бы вписаться в концепцию СНБ, причем сопровождаться более определенно сформулированными критериями ситуаций, когда превентивные акции могут быть предприняты на законной основе. О них нужно было постоянно напоминать, когда администрация готовила действия, направленные против Ирака. А произошло так, что было сделано гораздо более туманное заявление, предполагающее более широкий простор для превентивных действий. В 2002 г. президент Буш в своем выступлении заявил о существовании «оси зла», которую составляют Ирак, Иран и Северная Корея. Потому было только естественно, что зарубежные наблюдатели сопоставили эту речь с новой доктриной упреждающих действий и заключили, что в планы администрации входят три превентивные войны.

140

Можно представить несколько объяснений того, что столь опытная команда допустила столь элементарные просчеты. Первое: обращение не к той аудитории. Многие жесткие слова, исходившие от представителей администрации Буша, адресовались самим враждебным странам, а также тем, кто был склонен их поддерживать. Известный тезис Буша, выдвинутый им после событий 11 сентября, — «или с нами, или против нас» в войне с терроризмом, несомненно, был адресован таким странам, как Пакистан или Йемен, которые в свое время давали приют террористам. Затем им предстояло решать, сотрудничать ли с Соединенными Штатами в борьбе против боевиков «Аль-Каиды». Проблема была в том, что в Европе эта фраза была воспринята как вызов: принимать или отвергать предложения администрации Буша, которые европейцам, естественно, не по нраву. Увы, администрация

приложила недостаточно усилий, чтобы прояснить данный вопрос аудитории, которой он был адресован.

Вторая причина неудачи этой разъяснительной работы заключается в том, что внутри самой администрации все еще не было достигнуто согласие относительно условий, при которых доктрина СНБ может быть приведена в действие. Это отсутствие согласия не позволяло кому-либо внятно сформулировать эти условия. Кое-кому в министерстве обороны, возможно, в самом деле хотелось оставить открытой дверь для множества превентивных войн. А потому эти люди не

141

желали признавать какие-либо формы публичной дипломатии, которые ограничили бы Соединенным Штатам свободу действий.

Наконец, Колин Пауэлл не считал речи и принципиальные заявления центральным компонентом своей деятельности на посту государственного секретаря. Он говорил своим ближайшим помощникам, что масштабные идеи и абстрактные доктрины — не его конек. Не раз отмечалось, что Пауэлл меньше выступал и разъезжал по миру, чем его предшественники. В критический период между первым и вторым голосованиями Совета Безопасности ООН по резолюциям, призванным санкционировать войну, госсекретарь обычно оставался в Вашингтоне. Справедливости ради скажу, что Пауэлл мог чувствовать себя не вправе выступать с такими высказываниями, которые позволили бы союзникам США справиться со страхами по поводу того, что Соединенные Штаты откроют бесконечную серию превентивных войн.

Американские элиты потерпели фиаско в понимании того, что стоит за волной антиамериканских настроений (того, что Уолтер Рассел Мид назвал «сгущающимися тучами»), поднявшейся в период после окончания «холодной войны» до начала войны в Ираке (73). Американцы постепенно привыкли к антипатиям, возникшим в годы «холодной войны», и потому было несложно списать со счетов новый всплеск антиамериканизма (давно им известного) со стороны левых, на-

142

строенных враждебно по отношению к мощи США и к их целям.

Но в это время уже зарождалось кое-что новое. Крайняя враждебность на Ближнем Востоке и в мусульманском мире после 11 сентября достигла небывалого уровня. В странах, традиционно являвшихся друзьями США, доброжелательное отношение к ним выразили: 5% в Иордании, 21% в Пакистане, 27% в Марокко и 30% в Турции (74). В более мягкой форме недовольство проявили ближайшие друзья и союзники Америки, страны, население которых, по мнению американцев, разделяло их ценности и больше кого-либо выиграло от противостояния Соединенных Штатов нацистской Германии и бывшему Советскому Союзу. Более того, в Западной Европе наиболее жесткая критика исходила не от левых, от которых ее можно было ожидать в первую очередь, но от центристов и правых, поддерживавших влияние Америки в эпоху «холодной войны».

Объяснением этого феномена отчасти служит начавшийся в 1980-х гг. дрейф в сторону системы, которую Мид называет «миллениальным капитализмом». До консервативных революций Рейгана и Тэтчер все индустриальные страны построили у себя процветающие и щедрые государства, обладающие громкой репутацией и широко использующие государственное регулирование рыночной конкуренции. Эта система быстрыми шагами двигалась к кризису дерегулирования и па-

143

дению роста производства в конце 1970-х гг. Соединенные Штаты проложили путь к изменению этой тенденции, частично за счет своего послевоенного благосостояния. Американские рынки всегда регулировались меньше, чем европейские, и разница стала еще более заметной в последние два десятилетия XX века, когда правительство США отказалось от контроля над авиакомпаниями, телекоммуникациями, электроэнергетикой и другими службами. Эти шаги стимулировали волну технологических инноваций и рост производства, который принято связывать бумом 1990-х гг. в области информационных технологий.

Американцы по праву гордятся такими своими изобретениями, как транзистор, интегральные схемы, персональный компьютер и Интернет. У многих людей есть ощущение,



что все это могло появиться только в условиях свободной капиталистической конкуренции с минимальным вмешательством государства в частное предпринимательство. Это есть типично американская форма технолибертарианства, когда традиционное для этой страны умаление роли государства трансформируется в систему современных высоких технологий, символами которой можно считать Джона Перри Барлоу и Фонд электронных границ, в создании которого этот человек участвовал (75).

Представление о том, что развитие американской индустрии информационных технологий обязано своим успехом невмешательству государства, верно лишь

144

отчасти. Большинство крупнейших достижений Америки конца XX века стимулировались и финансировались правительством (76). Но есть правда и в техно-либертарианском представлении о том, что американцы должны быть убеждены в том, что установившееся в их стране сочетание рыночных норм и правил государственного регулирования представляет собой предвестие грядущей волны. А Европа, напротив, должна считаться сверхрегулируемой, ретроградной и антирыночной.

Волна вновь стимулированной рыночной конкуренции, поднявшаяся в 1990-е гг., ныне обсуждается с точки зрения «глобализации» и рассматривается в большинстве стран мира как отражение сочетания притягательности, опасений, зависти, страха и негодования. Конечно, существуют такие страны, как Южная Корея, Тайвань и Китай, которые пользуются преимуществами глобализации и открывают свои экспортные рынки ради экономического роста. Но другие индустриальные демократические государства удовлетворены уровнем своего благосостояния и часто видят в стремлениях Америки к либерализации рынков всего мира не попытки внедрения реформ, обусловленные добрыми намерениями, а усилия Америки отправить остальной мир «на дно».

Основной импульс движения к американизации глобальной экономики исходит из частного сектора и из устремлений недавно возникших в США компа-

145

ний-конкурентов и финансовых институтов. Однако политика американского правительства была также направлена на серьезную поддержку экономической либерализации, и в каком-то смысле она порождала реакцию, которую зачастую оставалась незамеченной Вашингтоном. Так называемый «Вашингтонский консенсус» представлял собой комплекс мер по экономической либерализации, нередко применявшихся для использования ссуд на структурное регулирование. Ссуды предоставлялись такими международными финансовыми организациями, как Международный валютный фонд (МВФ) и Международный банк реконструкции и развития (МБРР) (77). Если бы такого рода экономическая либерализация, проводимая Соединенными Штатами, принесла положительные результаты, возможно, в мире мы сейчас наблюдали бы большее принятие данной формы благотворительной гегемонии. Но даже такие страны, как Аргентина, которые считали, что следуют американским советам, в конце 1990-х гг. пережили серьезный экономический кризис. В результате в Латинской Америке «неолиберализм» был широко дискредитирован, и к власти пришло новое поколение лидеров левого направления (78).

В первой половине 1990-х гг. администрация Клинтона активно способствовала либерализации рынков капитала в таких странах, как Таиланд и Южная Корея. Проводники этой политики, в частности, министр

146

финансов Роберт Рубин и его заместитель, а позднее преемник Ларри Саммерс, видели в ней благое дело, которое пойдет на пользу данным странам. С другой стороны, в Азии многие с подозрением относились к мотивам США, усматривая в их действиях стремление открыть прежде закрытые рынки капитала в интересах Уолл-стрит, где отнюдь не случайно у Рубина было много связей.

Когда разразился азиатский кризис 1997—1998 гг., те же страны серьезно пострадали от волны банкротств, вызванных либерализацией рынков капитала. Большинство наблюдателей ныне согласны с тем, что либерализация была проведена преждевременно, до формирования регулирующих механизмов, которые сделали бы национальные экономики более устойчивыми перед капризами международного рынка капитала. Более того, первым

побуждением МВФ было использовать в качестве лекарства финансовые санкции против тех стран, которые в определенных случаях нуждались бы в увеличении социальных расходов. Однако Соединенные Штаты хотя и несли ответственность за создание по меньшей мере некоторых из тех условий, которые привели к кризису, они не пришли на помощь Таиланду и использовали свое влияние на такие международные организации, как МВФ, чтобы активизировать либерализацию рынков капитала, в то время как страны, о которых шла речь, были экономически беспомощны. Не приходится удивляться, что в Корее и

147

сегодня говорят о «кризисе МВФ», а не о кризисе политики и институтов самой страны.

В политической сфере американская гегемония имела ряд непредвиденных последствий. «Холодная война» заставила Соединенные Штаты обратить свое внимание на те области мира, которые при иных обстоятельствах не представляли бы для них большого экономического или политического интереса. Это внимание нередко проявлялось в форме военной помощи или интервенции, что влекло за собой проблемы в тех или иных странах. Но после окончания «холодной войны» США часто чувствовали, что могут свободно полностью отстраниться от этих государств (79). Классический пример — Афганистан, который вновь стал головной болью для Вашингтона после акций 11 сентября. Отсутствие конкуренции со стороны Советского Союза предоставило Соединенным Штатам возможности поддерживать демократические движения в таких странах, как Филиппины и Чили, где раньше они были опорой для авторитарных правителей. Теперь США готовы под иным углом посмотреть на такие страны, как Руанда и Либерия, где творятся чудовищные вещи.

Представление о том, что лидерство Америки времен «холодной войны» может трансформироваться в позицию благодетельной гегемонии по отношению к остальному миру, содержит в себе ряд структурных изъянов и противоречий и потому не может служить

148

долговременным фундаментом, на котором должна строиться американская внешняя политика.

Во-первых, благодетельная гегемония держится на вере в исключительность Америки, на тезисе, который большинство неамериканцев не находит достоверным. В то, что Соединенные Штаты действуют на мировой арене бескорыстно, верят немногие, поскольку это не так и не может быть так, если американские руководители выполняют свои обязанности по отношению к американскому народу. Соединенные Штаты могут быть щедрыми, обеспечивая мировое общественное благо; они бывали особенно щедрыми, когда их идеалы и собственные интересы совпадали. Но Соединенные Штаты — великая держава, и у них есть интересы, не связанные с всеобщим благом во всем мире. Американские президенты должны защищать экономические интересы своих избирателей, часто довольно узкие. Они должны заботиться о безопасности своих энергоресурсов. Они обязаны учитывать запросы различных этнических общин США. Наконец, им требуется сотрудничество с различными государствами — вне зависимости от того, как эти государства обращаются со своими гражданами. Существует множество мировых общественных благ, от миротворчества в Африке до предотвращения загрязнения окружающей среды, и обеспечение всех этих благ чересчур обременительно для Соединенных Штатов.

Вторая проблема благодетельной гегемонии состоит в том, что она предполагает исключительно высо-

149

кий уровень компетентности власти державы-гегемона. Многие критики администрации Буша в Европе и на Ближнем Востоке до начала войны в Ираке не ставили под сомнение вопрос об этой войне, основанной на абстрактных нормативах (то есть войны, не санкционированной второй резолюцией Совета Безопасности ООН). Их больше интересовало, сознает ли по-настоящему администрация, что требуется для политических преобразований на Ближнем Востоке, которых она добивается. В этом отношении они оказались весьма прозорливы.

И последняя проблема, связанная с благодетельной гегемонией, лежит в области

американской внутренней политики. Существуют строгие границы области внимания американцев к внешней политике и их желания финансировать проекты вмешательства в зарубежные дела, когда отсутствует перспектива прямых плюсов для интересов США. События 11 сентября во многих отношениях переменили ситуацию и обеспечили общественную поддержку двух войн на Ближнем Востоке и существенного увеличения расходов на оборону. Однако прочность этой поддержки остается сомнительной: хотя многие американцы готовы пойти на все необходимое для успешного осуществления проекта преобразования Ирака, послевоенная ситуация не способствовала росту общественной поддержки крупных капиталовложений. Еще более глубокая проблема состоит в том, что американцы, по сути, не являются им-

150

периалистами в глубине души. Даже благотворительная гегемония порой вынуждена быть безжалостной, и она должна оставаться стабильной силой, которую не так просто достичь нации, если она небезосновательно удовлетворена своей жизнью и существующими общественными отношениями.

## Глава 5. СОЦИАЛЬНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ПРОБЛЕМА РАЗВИТИЯ

В области политического и экономического развития потенциально сталкиваются два важнейших принципа неоконсерватизма. С одной стороны, неоконсерваторы справедливо полагают, что важен внутренний характер режима: либеральные демократии уважают основные права своих граждан и менее агрессивны во внешних сношениях, нежели диктатуры. Поэтому необходимо освобождать народы от тираний и внедрять в мире демократию, проникая в иностранные государства и формируя их базисные институты. Этот тезис составляет резкий контраст с реалистической внешней политикой, при которой уважается суверенитет и соблюдается индифферентное отношение к внутренней ситуации в других государствах.

С другой стороны, представители противоположной ветви неоконсервативной мысли склонны подчеркивать опасность чрезмерной амбициозности в обла-

152

сти социальной инженерии. Корни этого подхода лежат в давнем антисталинизме группы Городского колледжа, наследниками которого стали авторы «Общественного интереса», критики американских социальных программ за их непредусмотренные последствия, пагубные для изначально поставленных целей. Как было указано ранее, красной нитью через объемистые труды Джеймса К. Уилсона о преступлениях проходит мысль о том, что невозможно снизить уровень преступности при помощи попыток разрешить такие глубинные проблемы, как бедность или расизм; эффективная политика должна сосредоточить свое внимание на краткосрочных мерах, направленных на излечение симптомов, а не на коренных причинах болезни. Этот принцип, перенесенный в сферу внешней политики, означает осторожность в отношении политических преобразований на Ближнем Востоке путем, допустим, внедрения там демократии (80).

Ни администрация Буша, ни ее сторонники из неоконсервативного лагеря не представили адекватных разъяснений того, как должны быть распутаны создавшиеся перед войной в Ираке клубки проблем. Администрация серьезно недооценила стоимость реконструкции Ирака и приведения страны к демократическим преобразованиям, хотя она и отказывается это признавать. В ходе внутренней предвоенной подготовки аналитики Пентагона подсчитали, что численность вовлеченных в военные действия войск можно снизить с первоначальных 150 000 человек до 60 000 в течение

153

шести месяцев после окончания активных боев. Накануне войны в интервью, данном Тиму Руссерту, вице-президент Чейни говорил: «Не думаю, что было бы корректно предполагать, что нам понадобится несколько сотен тысяч военных после прекращения военных операций, уже по окончании конфликта... Я в самом деле верю, что нас встретят как освободителей» (81). Президент Буш вряд ли поднялся бы на борт авианосца с лозунгом «Миссия окончена», если бы знал, что почти 150 000 американских солдат будут по-прежнему участвовать в подавлении внутренних волнений в Ираке два года спустя после войны.

Для сторонников войны характерно считать, что общества, освобожденные от власти диктаторов, обращаются к демократии вырожденного типа. В своем выступлении в Американском институте предпринимательства, состоявшемся накануне войны, президент сказал: «Мировые культуры могут быть в большой степени различными. И все же в глубине своего сердца человек во всех областях Земли желает одних и тех же благих вещей. В желании оградить себя от жестокости и насилия все люди едины. В желании позаботиться о наших детях и обеспечить им лучшую жизнь все мы едины. Вот фундаментальные причины, по которым свобода и демократия всегда и повсюду будут привлекательнее призывов к ненависти и террористической тактике». Можно говорить, что существует всеобщее стремление людей быть свободными от тирании и жить

154



в условиях процветающей либеральной демократии. Возникает лишь проблема времени. Одно дело — сказать, что есть широкая многовековая тенденция к распространению либеральной демократии (что я сам в прошлом горячо доказывал), и совсем другое — утверждать, что демократия и процветание могут возникнуть в определенный момент в конкретном обществе (82). Здесь есть несколько имеющих критическое значение переменных, так называемых *институтов*, которые должны установиться, прежде чем общество сможет перейти от неопределенной жажды свободы к нормально функционирующей, прочной демократической политической системе с современной экономикой. И если исследование вопроса о переходе к демократии и политическом развитии чему-то учит нас, то именно тому, что становление институтов происходит очень трудно.

В 1990-х гг. мы стали свидетелями колоссальной активизации споров об институциональном развитии. Сегодня у нас есть большое количество трудов, основанных на теоретических и практических представлениях о демократических преобразованиях, и еще больше литературы, посвященной институтам и экономическому развитию. Но наиболее видные неоконсерваторы, выступавшие в поддержку войны, по большей части оставались в стороне от этих дискуссий, и нужно хорошо потрудиться, чтобы найти достаточно материалов о конкретных механизмах, примененных Соединен-

155

ными Штатами для внедрения демократических институтов или обеспечения экономического развития. Так, в книге Кристола и Кагана «Настоящие угрозы» обсуждаются инструменты, применяемые для распространения демократии в мире. Первым и главным таким инструментом является способность создать военную силу, поддерживаемую союзниками, и основанную на использовании противоракетной обороны (ПРО) (83). У нас нет ни единого намека на то, какие политические инструменты должны сыграть решающую роль при осуществлении политических преобразований: Государственный департамент, Агентство США по международному развитию или такие многонациональные организации, как МВФ или Мировой банк. В годы президентства Клинтона «Уикли стандарт» предпочитал обсуждать рост расходов на оборону, а не разрабатывать новые подходы к послевоенной реконструкции, экономическому развитию, поддержке гражданского общества, широкой демократии и т.п. Эти неоконсерваторы, по всей видимости, исходили из предположения о том, что после того, как Соединенные Штаты выполнят тяжелую работу по насильственной смене режима, новые институты каким-то образом сами укрепят себя.

Историю представлений о развитии после Второй мировой войны и процесса деколонизации омрачают неудачные попытки создания подходящей концепции развития и отсутствие инструментов, при помощи которых иностранные инвесторы могли бы влиять на ре-

156

зультаты развития. Было бы полезно с самого начала провести границу между экономическим и политическим развитием, так как теоретики, обращавшиеся к этим взаимодополняющим аспектам модернизации, пошли несколькими разными путями, хотя — приблизительно к 1990-м гг. — их пути вновь слились, что оказало любопытное влияние на будущую политику.

## Экономическое развитие

В период, начавшийся с распада европейских колониальных империй (конец 1940-х гг. и далее), в эволюции воззрений на экономическое развитие мы видим несколько стадий. На раннем этапе, под влиянием модели Харрода-Домара, среди экономистов широко распространилось убеждение, что главным препятствием для экономического роста молодых независимых государств является так называемый инвестиционный разрыв (84). Эти экономисты исходили из предположения (невывыказанного), что развивающиеся страны подобны развитым, просто им недостает капитала. Следовательно, стратегии развития, выдвигаемые Соединенными Штатами или международными институтами, например, Мировым банком, ставили во главу угла крупные инфраструктурные проекты,

осуществление которых должны обеспечивать существующие правительства; речь идет о таких проектах, как строительство плотин, дорог и систем энергоснабжения. В Соединенных Штатах многочисленные оптимисты были уверены в том,

157

что электрификация американского Юга при помощи Управления долины Теннесси (Tennessee Valley Authority) станет образцом для проектов экономического развития, которые можно будет экспортировать в молодые независимые государства. В этот период экономическое планирование достигло апогея. Общественные административные реформы и возникающие плановые экономические агентства получали поддержку не только официальных кругов, но и частных организаций, таких, как Фонд Форда (85).

К началу 1970-х гг. наступило значительное разочарование этим подходом. Крупные инфраструктурные проекты не оправдали надежд на продолжительный экономический рост, к тому же их реализации мешала политическая нестабильность. Кроме того, строительство плотин и других объектов инфраструктуры повлекло за собой непредвиденные последствия, связанные с состоянием окружающей среды. Поэтому грандиозные строительные проекты лишились широкой поддержки вследствие подъема экологического движения, имевшего место в 1960-е гг. Поддержка государственных институтов вылилась в усиление авторитарных режимов, нарушавших права человека, и к злоупотреблениям в использовании международной помощи вследствие коррупции. Яркий пример — Пакистан: в 1950-е гг. эта страна получила в качестве помощи значительные средства, а в 1960-х гг. там установилась военная диктатура, и Пакистан начал войну с Индией.

158

К сожалению, модель Харрода-Домара не учитывала, что развивающиеся страны отличаются от развитых во многих отношениях, помимо баланса труда и капитала. Существовали жестокие дефициты не только в области капитала как такового, но и в человеческих ресурсах, поэтому в 1960-е — 1970-е гг. в формировании политики развития возник новый акцент — на человеческий фактор, то есть на образование. «Стабильное развитие» — такое развитие, при котором сводятся к минимуму негативные для экологии последствия экономического роста — обернулось особой задачей политики развития, такой же, как и задачи контроля над численностью населения, развитием села и (вследствие роста феминистского движения на Западе) усилением влияния женщин. Исследование Уильяма Истерли «Неуловимые поиски роста» (2001) представляет нам отрезвляющую ретроспективу всех этих аспектов политики развития; автор анализирует причины того, что ни в одной из названных областей не удалось достичь стабильного развития (86).

Да, иностранные инвесторы достигли значительных успехов в своих стараниях достичь стабильного развития, но знаменательно, что почти все эти успехи относятся к областям здравоохранения и в определенной степени сельского хозяйства. Оспа, полиомиелит, туберкулез, куриная слепота и корь были устранены или масштаб эпидемий в развивающемся мире суще-

159

ственно сократился, а «зеленая революция»\* в Индии и других развивающихся странах началась при помощи внешних фондов (87). С другой стороны, возможности иностранных инвесторов в деле поддержания стабильного экономического роста были гораздо более ограничены. Быстро развивающиеся страны Восточной Азии достигли успехов собственными силами; в других же регионах наблюдалась незначительная взаимосвязь между уровнями внешних вложений и позитивными результатами.

Американские политики в своих взглядах на развитие в значительной степени исходили из требований внешней политики, поскольку в то время Соединенные Штаты были вовлечены в жесткую борьбу с коммунистическим лагерем за влияние на развивающиеся страны. Академическое теоретизирование и практическая политика сблизилась в таких сочинениях, как книга Уолта Ростоу «Стадии экономического роста» (1960), в которой была предложена модель поощрения развития, осуществлявшаяся администрациями Кеннеди и Джонсона (88). Американо-советское соперничество достигло кульминации в соперничестве стратегий государственного строительства в Северном и Южном Вьетнаме. Поражение Юга в ходе Вьетнамской войны стало причиной краха уверенности американ-

\* «Зеленая революция» — начавшийся в 1960-х гг. процесс внедрения новых высокоурожайных зерновых культур (пшеница, рис), а также орошения земель, химизации и механизации сельского хозяйства.

160

цев в том, что в США разработана эффективная теория политической модернизации.

Предпоследней — перед войной в Ираке — попыткой разработать политику развития было возвращение к ортодоксальным экономическим взглядам 1980-х гг. В политическом мире революции, произведенные правительствами Рейгана и Тэтчер, сопровождалась и поддерживались изменениями в воззрениях специалистов на соотношение государства и рынка: произошел резкий поворот в пользу последнего. Экономическое планирование вышло из моды, как в развитых, так и в развивающихся странах. Отныне предпочтение отдавалось свободному рынку и глобальной экономической интеграции. Эти изменения во взглядах стимулировались, по видимости, чудесным подъемом таких ориентированных на экспорт стран, как Южная Корея, Тайвань и Гонконг.

Проблема, связанная с возвращением к экономической ортодоксальности, не в том, что не верны основополагающие идеи; в Чили либерализация рынка вполне сработала. Проблема скорее в том, что политика не может приниматься и должным образом проводится в жизнь при отсутствии прочных институтов и политической воли властей. Правительствам африканских стран, расположенных к югу от Сахары, по большей части удавалось успешно противостоять давлению сил, стремившихся подтолкнуть их к политическим реформам путем бесконечных ссуд, которые

161

были предназначены для осуществления структурных преобразований, предлагавшихся международными инвестиционными организациями на протяжении 1980-х - 1990-х гг. (89).

В самом деле именно в Африке провал западных теоретиков и практиков политики развития проявился наиболее болезненно и очевидно. Несмотря на высокий уровень внешней материальной помощи и содействие иностранных советников на протяжении трех десятилетий, душевой доход в большинстве стран региона упал. Африканские государства, и без того слабые, обнищали, а в Сомали, Либерии и Сьерра-Леоне благосостояние вовсе сошло на нет. Выходит, что Запад, руководствуясь благими намерениями в проведении политики развития, может во многих случаях ухудшить положение, создавая альтернативу использованию природных ресурсов и позволяя тем самым правительствам африканских стран игнорировать необходимость внутренних реформ или даже таким образом поддерживать плохие правительства (90).

Во второй половине 1990-х гг. произошел еще один поворот в представлениях о политике развития. На сей раз был сделан акцент на важности институтов. Институтами (иными словами, сводами официальных и неофициальных правил, ограничивающих индивидуальный выбор) неоклассическая экономика в известной степени пренебрегала — пока не появилась так называемая новая институциональная экономика, которая ассоциируется с именем историка экономичес-

162

кой науки Дугласа Норта. Институциональная теория экономики возникла достаточно случайно из фирменных исследований и стала главным фундаментом, на котором экономисты начали строить свою концепцию феномена иерархии, о котором политологи традиционно говорили в других терминах. Сегодня существует обширная эмпирическая литература, которая раскрывает значимость таких институтов, как право собственности, оправданное принуждение и власть закона, как необходимых условий успешного развития. Выводы Истерли и Левина особенно справедливы потому, что они доказывают: доходы от использования природных ресурсов важны для результатов развития в первую очередь вследствие того, что они влияют на институциональное развитие (91).

Этот поворот в сторону институтов — и, шире, политических аспектов развития — заметно запоздал. В другой моей работе я доказывал, что разница в результатах развития стран Восточной Азии и Латинской Америки объясняется большей компетентностью и прочностью государственных институтов в Восточной Азии, а не политикой благоприятствования рынку. Мы знаем много примеров того, как в разных странах, имевших, вообще говоря, хорошие перспективы, развитие не удалось из-за алчных лидеров,

этнических конфликтов, внутренних или внешних войн или других чисто политических факторов. Хорошая политика\*, включаю-

\* О применении термина «хороший» в политологической литературе на русском языке см.: В.Г. Федотова. Хорошее общество. — М.: Прогресс-Традиция, 2005. — С. 8, 9.

163

щая усилия по сокращению государственного сектора путем приватизации и отказа от регулирования, предполагает сохранение у государства мощных механизмов принуждения (92).

Тем не менее важно рассматривать институты под правильным углом зрения и не считать институциональное развитие панацеей, при помощи которой можно разрешить все проблемы экономического роста. Институты — лишь один из элементов развития; они стоят в ряду таких составляющих, как ресурсы в форме капиталовложений, разумная экономическая политика, географический фактор, распространение болезней и т.п. Все это влияет на результаты развития.

Еще одно решающее ограничение нового подхода к институтам состоит в следующем: мы понимаем их значимость для экономического развития и можем разобраться в том, как они работают там, где существуют, но сравнительно мало знаем, как их создать или укрепить там, где их нет или где они слабы. Это не означает, что мы *не обладаем* знанием: есть некоторые области, такие как централизованное банковское дело или финансовые системы вообще, где существуют универсальные модели и где иностранные технократы могут добиться существенных улучшений, которые способствовали бы повышению эффективности государственных механизмов. Но есть и другие секторы общественной активности, такие как установление власти закона или развитие системы начального и среднего образования, где не существует универ-

164

сальных схем; следовательно, эти секторы менее восприимчивы к предписываемым извне технократическим решениям.

Более того, установление или реформирование общественных институтов почти всегда представляет собой скорее политическую, нежели технократическую проблему. К примеру, плохое управление в финансовой сфере (скажем, когда правительство тратит больше средств, чем получает в результате сбора налогов, или расходует общественные средства в частных интересах) является неизлечимой язвой для многих развивающихся стран. Однако это лишь отчасти объясняется отсутствием организации или методик отслеживания движения бюджетных средств. Чаше проблемы создают политики, которым необходимы общественные средства для патронирования, которое играет решающую роль для их политического выживания. Можно сказать, что предложить им взять на себя финансовую ответственность — это все равно что призвать их к политическому самоубийству, к чему они, как можно понять, не склонны. Следовательно, постановка обозначенной проблемы требует политического решения, например, формирования общественного мнения — в локальных масштабах, — благоприятного для налоговой реформы, или применения иных методов для устранения неуступчивых политических образований. Иногда подобные группировки являются настолько укоренившимися, что проблема оказывается, в сущности, неразрешимой, во всяком случае, посредством

165

внешнего давления. Возможно, утверждение нужных институтов и недостижимо в отсутствие политической потребности в реформах.

### Политическое развитие

Под политическим развитием обычно понимается создание официальных государственных институтов, имеющих все более сложную структуру и масштаб действия; эти институты служат либо для проведения коллективных действий, либо для смягчения социальных конфликтов. Политическое развитие есть расширение сферы демократии. При том, что учреждение таких демократических институтов, как законодательные собрания и выборы, представляет собой форму политического развития, авторитарные формы правления могут быть уже в большей или меньшей степени развиты. Чтобы обрести демократию,



нужно иметь государство, но задачи государственного строительства лишь частично пересекаются с задачами внедрения демократии (93).

Траектория представлений о политическом развитии параллельна линии представлениям о развитии экономическом и тесно с ней связана, поскольку обе они относятся к единому процессу модернизации. Американские теории модернизации восходят к классической европейской социологии конца XIX века, то есть к трудам Генри Мейна, Фердинанда Тённиса, Эрика Дюркгейма и Макса Вебера. Все эти социологи исполь-

166

зовали антитезы «статус — контракт», «*Gemeinschaft* — *Gesellschaft*»\*, «механическая — органическая солидарность», «харизматическая — бюрократически-рациональная власть», при помощи которых они осмысливали процесс модернизации. Указанные концепции мигрировали из Европы в Соединенные Штаты, иногда в буквальном смысле, вместе с их авторами, бежавшими из гитлеровской Германии и осевшими в таких организациях, как Гарвардский институт сравнительной политики, Центр международных исследований, Массачусетский технологический институт и Комитет сравнительной политики Совета по социологическим исследованиям (94). Толкотт Парсонс, Эдвард Шилс, Дэниэл Лернер, Лусиан Пай, Гэбриэл Алмонд, Дейвид Аптер и Уолт Ростоу — все эти аналитики совместными усилиями создавали единую теорию развития, которая не только объясняла бы сущность перехода от традиционного общества к современному, но и стала практическим руководством для творцов американской внешней политики: каким образом такой переход следует осуществлять.

Подобно экономическим теориям, теории политического развития начали рушиться в 1960-е гг. в результате государственных переворотов, внутренних волнений, распространения коррупции и авторитаризма властей. Критики левого толка доказывали, что теория модернизации канонизирует схему развития

\* *Gemeinschaft* — общность, единство; *Gesellschaft* — общество (нем.).

167

по-американски, которая должна применяться в качестве норматива в развивающемся мире и которую ее противниками считали этноцентрической и невосприимчивой к реалиям, имеющим место в незападных обществах. Аналитик правого направления Сэмюэл Хантингтон в своей фундаментальной работе «Политический порядок в меняющихся обществах» (1968) утверждал, что политический упадок не менее вероятен, чем политическое развитие. Излишне ускоренная социоэкономическая модернизация может опередить политическое развитие и послужить причиной беспорядков и насилия (95). Модернизация уже не рассматривается как целостный процесс экономических, социальных и политических изменений, а как совокупность разрозненных действий, которые могут выйти из-под контроля. Политический смысл труда Хантингтона состоит в том, что для экономического развития необходимо развитие сильной политической власти, которое должно предшествовать введению демократии.

После начала «третьей волны» демократизации и распада Советского Союза теоретики начали возрождать ту модель «перехода к демократии», что описывается в литературе «демократического перехода». Согласно этой модели, процесс перехода к демократии включает в себя предварительную фазу и фазы прорыва и консолидации. Предварительная фаза является результатом раскола между сторонниками жестко-

168

го и мягкого подходов внутри авторитарного правительства; «мягкие» заключают соглашения с оппозицией, что позволяет совершить прорыв в сторону нового, демократического режима. Фаза консолидации заключается в нейтрализации сохранившихся сторонников жесткой линии и строительства институтов, призванных стать опорой демократического порядка. Авторы, о которых идет речь, вначале основывались на опыте стран Южной Европы и Латинской Америки, но их выводы вполне приложимы и к изменениям, происшедшим в некоторых странах Восточной Европы (96).

Вся эта литература, посвященная демократическим преобразованиям, еще не представляет собой исчерпывающей теории политического развития. Она чересчур привязана к отдельным регионам мира. Здесь мы не находим ответа на вопрос, почему «мягкие» политики в одних

обществах находятся, тогда как в других их нет, почему некоторые общества склонны к «договорным» переменам, а не к улаживанию проблем путем насилия, и почему некоторые общества готовы к введению многопартийной демократии, тогда как другие остаются под властью прежних элит.

Как показывает Томас Карозерс, в некоторых случаях происходит подспудное развитие, которое делает неизбежным переход от авторитарного правления к демократическому. Когда политический процесс продвижения к демократии тормозится или даже обраща-

169

ется вспять, мы все-таки говорим, что данная страна еще находится «в переходном состоянии» (97). Карозерс говорит, что многие так называемые «переходные» общества могут вовсе не двигаться к демократии, а удовлетвориться пребыванием в серой зоне между авторитарным и демократическим правлением.

Заметим справедливости ради, что неизбежность демократических преобразований часто принимается за аксиому политиками и практическими деятелями, жаждущими с оптимизмом говорить о своих намерениях способствовать распространению демократии и политических реформ в мире. Аналитики из академических кругов не разделяют этого оптимизма. Даже при том, что в процессе экономического развития присутствует некая внутренняя логика (и ее учитывают модели экономического роста, которые выстраивают экономисты), остается неясным, применима ли подобная логика к процессу политического развития.

Согласно последовательной теории политического развития, данный процесс, вернее всего, основывается на одном из трех движущих механизмов. Первый из них — эмпирическая связь между экономическим развитием и демократией. Адам Пжеворски и Фернандо Лимонджи показали, что, хотя переход к демократии осуществляется с одинаковой частотой при любом уровне развития, поворот в обратную сторону гораздо более вероятен, если страна не достигла уровня развития, при котором доход на душу на-

170

селения при исчислении ВВП составляет приблизительно 6000 долл. Это объясняет соотношение между уровнем развития и уровнем демократии, впервые подмеченное Липсетом. Следует предположить, что политическое развитие вытекает из успешного экономического развития (98).

Данная теория хороша — там, где она приложима и принята широкими кругами политологов, однако она не объясняет, каким образом политическое развитие происходит в очень бедных странах, где доход на душу населения отнюдь не поднимается до уровня 6000 долл. В самом деле: если новейшие теории, относящиеся к значимости институтов для экономического развития, верны, то возникает серьезная проблема типа «курица или яйцо»: в странах, где доход на душу населения приближается к 6000 долл. или превышает эту отметку, экономическое развитие служит двигателем для политического, зато в странах, где доход на душу населения существенно ниже, политическое развитие становится ускорителем развития экономического. Не существует теории, объясняющей, как и по каким причинам происходит политическое развитие в самых бедных странах.

Второй механизм, активизирующий политическое развитие, — это своеобразная форма эволюционной конкуренции, когда общества присматриваются друг к другу и вводят у себя институты, ориентированные на желаемые цели, такие как экономическое развитие

171

или социальная справедливость (99). Историк Чарльз Тилли в своей работе, посвященной формированию европейских государств, предлагает оригинальную трактовку этого процесса. Он говорит, что необходимость создания крупных постоянных армейских корпусов, принадлежащих децентрализованным государственным «объединениям» европейских держав, равно как и экономическим организациям, действующим на коммерческой основе, например, торговым городам, породила процесс конкуренции, предполагавший рост и консолидацию государств. Мы можем найти примеры того, как конкуренция со стороны других стран способствовала политическому развитию: японцы осознали, что общество, которое представлял коммодор Перри\*, имеет то, чего нет у них, и приняли курс на модернизацию, чтобы сохранить национальную независимость. С другой стороны, как указывает сам Дуглас Норт, общества попадают в когнитивные ловушки и либо не осознают,

что отброшены назад, либо неверно определяют сущность препятствий на пути их развития и потому оказываются не в состоянии конкурировать в течение долгого времени с более успешными моделями общественного развития. В таких регионах, как Центральная и Южная Африка, насилие и военное соперничество не позволили государствам укрепиться в

\* Перри Мэтью Колбрайт (1794—1858) — в 1854 г. угрозой применения силы вынудил правительство Японии подписать договор, положивший конец более чем двухвековой изоляции Японии от внешнего мира и открывший японские порты для американских кораблей.

172

соответствии с европейской моделью и привели к хаосу и социальному кризису (100).

Последний двигатель политического развития относится к сфере идеологии. В современном мире просто не существует иной широко признанной идеологической системы помимо теории либеральной демократии (101). Авторитарные лидеры оказываются беспомощными; они вынуждены научиться языку демократических преобразований, дабы придать легитимность своему правлению, несмотря даже на то, что на деле их власть порой основывается на покровительстве, родственных связях, строится на этническом или ином специфическом принципе. При том, что такие правители, как президент Туркменистана Сапармурад Ниязов или президент Белоруссии Александр Лукашенко, вовсе не намерены вести свои страны к демократии, их положение непрочное, так как их режимы не основываются на какой-либо господствующей идеологической системе, которая бы обосновывала лояльность народа или структуру их власти.

Но, пусть даже нет прочной и масштабной теории политического развития, накоплено обширное поле практического опыта, относящегося к стратегиям политического развития. Помимо широкого круга литературы, посвященной демократическим преобразованиям, в политологии последних двух десятилетий наблюдается возрождение институционализма, то есть государство уже не рассматривается как пассивный

173

объект воздействия социальных течений; оно рассматривается в качестве автономного и активного игрока, влияющего на результаты развития (102). Отсюда — появление серьезной литературы по институциональному конструированию; в ней освещаются такие вопросы, как относительные достоинства президентской и парламентской систем, взаимодействие власти и избирательной системы, преимущества и недостатки различных форм федерализма и т.д. Кроме того, наблюдается увеличение количества литературы по продвижению демократии вообще, обсуждается, какие стратегии и какая политика оптимальны при проведении демократических преобразований в странах с авторитарным режимом или в переходных обществах (103).

## **Американский опыт продвижения демократии и политического развития**

Лучший способ изучения перспектив и ограничителей стратегий продвижения демократии состоит в том, чтобы обратиться к историческим усилиям, предпринятым Соединенными Штатами в ходе государственного строительства или в дальнейших их попытках силового проведения демократических преобразований. В истории национального строительства мы находим немногочисленные успехи и многочисленные провалы. А достигнутые успехи требовали колоссальных усилий и внимания.

174

С другой стороны, Соединенные Штаты нередко играли решающую роль в проведении «третьей волны» демократических преобразований. Соединенные Штаты и международное сообщество начиная с первой половины 1980-х гг. совместно выработали внушительный ряд политических механизмов поддержки демократической смены режимов. Практически в каждом случае главный импульс для смены режима исходил изнутри самого рассматриваемого общества; преобразования проходили не в результате давления извне. Соединенные Штаты оказывали исключительно полезное содействие органическому процессу демократических преобразований, но при отсутствии относительно влиятельных лидеров внутри интересовавшихся стран в их распоряжении оказывалось немного рычагов воздействия.

До войны в Ираке президент Буш и другие представители американской администрации

говорили, что Соединенные Штаты успешно проводили демократизацию других некогда агрессивно настроенных диктаторских режимов, в особенности в Германии и Японии, где США «оставляли не оккупационные армии, а конституции и парламенты». Это верно, но данные примеры только вводили нас в заблуждение. Германия и Япония после 1945 г. *стали* образцовыми демократическими государствами, но они изначально были высокоразвитыми странами, там имелся крепкий каркас государственности, который по большей части не

175

был разрушен в ходе войны. Более того, в этих странах само общество решительно восстало против политических сил, которые втянули свои государства в войну (104).

Более уместными были бы сопоставления с американским опытом правления Филиппинами и с многочисленными интервенциями в страны Карибского бассейна и Южной Америки в рамках доктрины Монро\*, или с вторжением в Боснию, результаты которого оказались, очевидно, двойственными. Соединенные Штаты владели Филиппинами на протяжении почти пятидесяти лет\*\*, и тем не менее успехи демократии там были сомнительными вплоть до 1986 г. Филиппины остаются одной из наименее благополучных — с точки зрения экономического развития — стран АСЕАН (Ассоциации государств Юго-Восточной Азии). США осуществляли вторжения на Кубу, в Никарагуа, Доминиканскую Республику и Гаити, и ни в одной из этих стран американцам не удалось создать прочные демократические институты. Интервенция в Боснии была успешной постольку, поскольку она положила конец внутреннему конфликту и позволила стране возвратиться к

\* Доктрина Монро, провозглашенная в 1823 г., предполагает невмешательство стран Америки и Европы во внутренние дела друг друга и запрет для европейских держав на приобретение колоний на Американском континенте. Названа по имени Джеймса Монро (1758-1831), президента США в 1817-1825 гг.

\*\* Филиппины оставались колонией США, затем автономией с 1899 по 1946 г.; в 1986 г. был свергнут проамериканский авторитарный режим президента Ф. Маркоса.

176

довоенному уровню экономической активности, но она смогла состояться только благодаря привлечению значительных средств и потребовала высокой степени вовлеченности международного сообщества. Еще важнее, что фундаментальная политическая проблема так и не была разрешена: перспективы того, что международное сообщество в ближайшем будущем ликвидирует орган, управляющий этой страной от его имени, остаются удручающими (105).

Опыт американцев в Ираке довольно быстро показал, что внедрение демократического режима посредством военного вторжения и оккупации является крайне дорогостоящим и ненадежным методом; это не тот инструмент, регулярное применение которого вероятно в будущем. С другой стороны, Соединенные Штаты и другие развитые демократические государства сыграли важную, а в некоторых случаях — и решающую роль, когда способствовали демократическим преобразованиям, которые продолжаются с начала 1970-х гг. Эти преобразования были произведены при помощи скорее мягкой, а не жесткой силы, то есть они были достигнуты благодаря таким мерам, как дипломатическое давление, финансирование общественных групп демократической ориентации, публичная дипломатия, обучение и т.п.

Первый пример успешных преобразований имел место на заре «третьей волны», когда партийные институты Германии (Фонд Фридриха Эберта и Фонд

177

Конрада Аденауэра\*) оказали материальную поддержку дружественным партиям в Португалии после падения диктатуры Антониу ди Оливейры Салазара\*\*. Страна пережила период псевдогражданской войны 1974—1975 гг., и Коммунистическая партия Португалии вполне могла бы захватить власть после переворота, проведенного группой левых офицеров, если бы не внешняя поддержка, оказанная партиям демократического направления.

Успех немецких фондов в поддержке демократических преобразований в Португалии был одним из факторов, способствовавших созданию в начале 1980-х гг. в Соединенных Штатах Национального фонда в поддержку демократии (НФД). В годы «холодной войны» США поддерживали демократические профсоюзы, периодические издания, политические партии и т.п. в борьбе с Советским Союзом за международное влияние. Частично эта помощь оказывалась через ЦРУ, в котором некоторые инстанции поддерживали группировки явно



недемократической направленности. В результате откровений о некоторых аспектах деятельности ЦРУ, сделанных в 1970-е гг., а также активности Церковного комитета, сделавших многие акции ЦРУ

\* Эберт Фридрих (1871 — 1925) — лидер социал-демократической партии Германии, рейхсканцлер (с 1918 г.) и президент Германии (с 1919 г.). Аденауэр Конрад (1876—1967) — федеральный канцлер ФРГ в 1949—1963 гг., лидер Христианско-демократического союза.

\*\* Салазар (1889—1970) возглавлял правительство Португалии в 1932—1968 гг.; установил режим фашистского типа.

178

достоянием гласности, правительство Соединенных Штатов жестко ограничило деятельность подобного рода и решило проинформировать общественность о своей поддержке демократии. В помощь НФД в Американском агентстве по международному развитию (ААМР) было создано Отделение демократии и управления, а в Государственном департаменте — Бюро за демократию, права человека и труд, которое ныне возглавляет заместитель государственного секретаря, ответственный за общие вопросы мировой политики.

Американское влияние сыграло решающую роль в проведении ряда последующих демократических преобразований. Крупный поворот во внешней политике США произошел во второй половине 1980-х гг. Ранее антикоммунизм и реалистическая внешняя политика привели Вашингтон к поддержке или, во всяком случае, к уступкам ряду авторитарных правительств, поскольку они виделись меньшим злом (106). Но с приближением конца «холодной войны» предполагаемый риск, связанный с поддержкой демократических движений левого толка, сократился, и Соединенные Штаты все больше стали использовать свое влияние для отстранения диктаторских режимов от власти. При поддержке структур ООН США организовали переговоры, положившие конец гражданской войне в Сальвадоре\*, и способствовали — после многолетней поддержки «контрас» — демократическим преобразованиям в Ни-

\* Гражданская война в Сальвадоре продолжалась с 1980-го по 1992 г.

179

карагуа (107). На Филиппинах в 1986 г. Соединенные Штаты сыграли решающую роль в отстранении от власти Фердинанда Маркоса в ходе революции «власть народу», последовавшей за убийством Бениньо Акино\*. Год спустя США использовали свое влияние для того, чтобы помешать военным подавить протесты студенческих и профсоюзных активистов и обеспечить переход страны к системе свободных выборов в законодательное собрание. В 1988 г. США негласно прекратили поддержку чилийского диктатора Аугусто Пиночета, когда последний неожиданно объявил референдум по вопросу о сохранении его правления, и заставили генерала признать отрицательные для него результаты голосования.

Традиционная военная сила Америки сыграла важную роль в этих преобразованиях. Военные связи США с Южной Кореей, Тайванем и Филиппинами стали в руках Вашингтона мощным рычагом давления. В 1991 г. была проведена успешная насильственная смена режима в Панаме. Но в этот же период Соединенные Штаты создали серьезную неразбериху, используя ряд других инструментов. Возможно, наиболее важными из них были мониторинг выборов в других странах через команды наблюдателей, проведение предвыборных опросов общественного мнения и освещение хода выборов в средствах массовой информации. Первые попытки наблюдения за выборами в стра-

\* Б. Акино, видный деятель оппозиции режиму Ф. Маркоса, был убит в 1983 г.

180

нах Центральной Америки, предпринятые в 1980-х гг., продемонстрировали ограниченность возможностей США, но к концу 1990-х гг. США, ООН и ряд неправительственных организаций (НПО), таких как Картеровский центр, «Надзор в интересах демократии», «Фридом хаус» и Евразийский фонд, разработали развитую технологию наблюдения за выборами, проходящими в условиях частичного авторитаризма (108). Поддерживающие демократические движения организации, такие как НФД, а также НПО, подобные Американскому центру трудовой солидарности (подразделение Американской федерации труда и Конгресса производственных профсоюзов — АФТ/КПП) сыграли определяющую роль в деле содействия польского профсоюзного объединения

«Солидарность». Со временем эти организации сделались серьезным инструментом в деле строительства гражданского общества. Вещание радиостанций «Свобода — Свободная Европа» и «Голос Америки» стало для граждан коммунистических государств важным альтернативным источником информации о положении дел в их странах, равно как и во внешнем мире.

К началу XXI века возникла широкая международная инфраструктура, призванная помогать народам в проведении первичного перехода от авторитарного правления к демократическому и к дальнейшему укреплению демократических институтов после того, как сделан первый шаг в осуществлении преобразований. Влияние этих международных инструментов мягкой

181

мощи отчетливо проявилось в ходе трех крупнейших демократических преобразований, имевших место в наступившем тысячелетии: при крушении режима Слободана Милошевича в Сербии в 2000 г., в ходе «революции роз» в Грузии в 2003 г. и «оранжевой революции» на Украине в 2004—2005 гг. Каждый раз события развивались по одинаковым сценариям: коррумпированный и (или) частично авторитарный лидер проводил выборы, в ходе которых прибегал к разного рода уловкам и фальсификациям; начинались демонстрации протеста против объявленных результатов выборов; население страны восставало против прежнего лидера. В итоге страна осуществляла ненасильственную, демократическую смену режима.

В каждом из этих случаев внешняя поддержка была решающей. При отсутствии сложной сети международных наблюдателей, которых можно оперативно мобилизовать, было бы невозможно продемонстрировать фальсификацию результатов выборов. Без независимых средств массовой информации (таких как «Майдан», «Острів» и «Українська правда») было бы невозможно осуществить мобилизацию масс, и эти информационные органы также получали существенную поддержку извне. Без длительного строительства институтов гражданского общества, которые могли бы сплотиться в протесте против результатов выборов, не было бы уличных демонстраций и других открытых акций. В Сербии студенческие группы, например «Отпор», получали поддержку от западных организаций,

182

включая НФД, Международный республиканский институт и ААМР, призванных способствовать распространению демократии. Украинские институты гражданского общества, участвовавшие в организации «оранжевой революции», в частности, Украинская ассоциация молодежи, «Молодой рух» и Школа политического анализа Киево-Могилянской академии, на протяжении многих лет пользовались грантами НФД. Благотворительный институт «Открытое общество» Джорджа Сороса также во многом способствовал установлению демократии во всех названных странах.

Последние примеры успешного внедрения демократии имеют три общие характеристики. Во-первых, инициатива перемен рождалась внутри самой страны. Смены режима не происходит, если в стране нет сильных, сплоченных местных групп, готовых противостоять старому режиму. Внешние спонсоры и организаторы играют определяющую роль в укреплении таких организаций, но необходимо, чтобы последние имели корни в своей стране. Внешние спонсоры не могут самостоятельно определить сроки проведения демократических преобразований. Взрыв происходит тогда, когда имеет место искра — политическое убийство или недобросовестно проведенные выборы. Тогда происходит мобилизация населения и начинаются вспышки недовольства.

Во-вторых, внешняя поддержка эффективна только в том случае, если речь идет о частично авторитар-

183

ном режиме, который ощущает необходимость проведения выборов и допускает некоторую степень гражданских свобод, то есть условия для зарождения общественных групп. Преобразования в Сербии, Грузии и на Украине осуществились после проведения конкурентных выборов и не могли бы произойти, если бы таких выборов не было. В тоталитарных государствах, скажем, в Ираке Саддама Хусейна или в большинстве коммунистических стран до 1989 г., обсуждаемая тактика не сработала бы.

И последнее. Готовность местных продемократических сил принять внешнюю поддержку,

в первую очередь из Соединенных Штатов, в очень большой степени зависит от истории конкретного общества и сущности имеющихся в нем националистических настроений. В большинстве европейских стран, осуществивших переход к демократии после 1989 г., равно как и в Сербии, Грузии и на Украине, население по большей части желало, чтобы эти страны присоединились к Западной Европе и сообществу демократических наций. Эти страны не рассматривали себя как несостоятельные или униженные империи и были готовы воспользоваться помощью США — постольку, поскольку единственное, чего им следовало опасаться, — это российского национализма. Ситуация может оказаться иной в таких странах, как Россия или Китай, где сохраняется историческая память о былом господстве и гегемонии, а также в некоторых арабских странах, где население

184

не определилось с тем, какой оно хочет видеть свою страну и ее отношения с Западом, ведомым Соединенными Штатами (109).

### Переосмысление развития

Творцы американской внешней политики всегда скептически смотрели на развитие (как экономическое, так и политическое). Внешняя политика в основном имела дело с войнами, сдерживанием угроз, заключением договоров. Развитие неизменно оставалось на заднем плане, как нечто, что происходит потом, когда «серьезные» действующие лица покидают сцену. Во времена «холодной войны» и расцвета классической теории модернизации к развитию относились более внимательно: оно воспринималось как средство отвлечения народов от притягательных сторон коммунизма, как способ принести союзникам Америки стабильность и укрепить американское влияние во всем мире. Но когда уверенность Вашингтона в способности Соединенных Штатов внедрить в мире плодотворную модель развития пошла на убыль, эта проблематика все более ощутимо стало уходить на периферию задач американского руководства. Помощь иностранным государствам критиковалась с правых позиций как аморальное стремление подкупить лидеров зарубежных стран, а с левых — как часть империалистической политики Америки. Американское агентство по международному развитию было подчинено

185

Государственному департаменту, финансирование его деятельности резко сократилось, и у многих его сотрудников все больше стали опускаться руки. Когда администрация Клинтона осуществляла интервенции в Гаити и на Балканах, в основном из гуманитарных соображений, ее критиковали за то, что она якобы низводит внешнюю политику до статуса «социальной работы» (110).

После событий 11 сентября и войны в Ираке проблемы развития начали отчасти отвоевывать утраченный было статус. Вначале на него стали смотреть как на средство борьбы с терроризмом, способ «осушения болота», что подогревало недовольство мусульманского мира Америкой и способствовало отчуждению от нее. Администрация Буша предложила удвоить средства, затрачиваемые на внешнюю помощь, в первом принятом после 11 сентября бюджете, а также увеличить вклад США в программу борьбы со СПИДом в Африке. Столкнувшись с трудностями в процессе установления мира в Ираке, администрация Буша признала, что переустройство — это совсем не нечто второстепенное по сравнению с активными боевыми действиями, но деятельность, у которой, увы, есть своя логика и свои требования. К началу второго срока президентства Буша политический аспект развития — продвижение демократии — занял, по крайней мере на словах, центральное место во внешней политике США.

186

Если Соединенные Штаты хотят сделать развитие ключевым компонентом своей внешней политики, а не просто вторичным процессом, важно не возлагать на него неоправданных надежд, иначе в итоге мы будем разочарованы. Это означает, что Соединенные Штаты должны ясно обозначить свои цели и трезво определить, какие инструменты имеются у администрации для достижения этих целей.

Что касается политического аспекта проблем развития, Соединенным Штатам нужно поставить себе целью не просто внедрение демократии, но и обеспечение хорошего

управления. Как уже было замечено, политическое развитие — это внедрение демократии в широком смысле. Оно предполагает, в частности, государственное строительство и создание эффективных институтов. Это — условия для возникновения демократической системы управления, но сами по себе они еще не суть демократия. Фарид Закария прав в том, что либеральная власть закона (там, где она возможна) важнее для экономического роста, нежели демократическое политическое участие, и в некоторых случаях модернизация авторитарных режимов предпочтительнее, нежели строительство беспомощной демократии (111).

При этом откладывание демократических преобразований в пользу либерализации авторитаризма не принесет пользы как генеральная стратегия. Прежде всего либеральных сторонников авторитаризма не так-

187

то просто найти; подобные примеры мы видим почему-то преимущественно в Восточной Азии. Многие диктаторы в развивающихся странах некомпетентны в вопросах обеспечения экономического роста и к тому же коррумпированы. Реформаторы, добивающиеся правовой либеральной власти, напротив, как правило, склоняются к демократическим ценностям. Но можно привести и менее очевидное соображение. В конечном счете хорошее правление невозможно без демократии и общественного политического участия. Бюрократия, чья деятельность скрыта от общественного надзора и контроля, со временем вырождается; коррупцию можно обуздать только при условии, что широким слоям общества о ней известно, и общество требует от чиновников достойного стиля поведения. Авторитарные правители, не имеющие демократической легитимности, будут вынуждены сойти со сцены вследствие неизбежных кризисов и стагнации.

Соединенные Штаты обязаны способствовать экономическому развитию бедных стран, и ради этого развития как такового, и потому что оно является составной частью желаемого внедрения демократии, так как демократическому правительству гораздо легче противостоять экономическим спадам. У нас имеются как моральные, так и практические причины для принятия такой стратегии. Моральный аргумент несомненен: для самой богатой и самой могущественной державы в мировой истории попросту неприемлемо равнодушно взирать на затруднения стран, которые не только ис-

188

пытывают недостаток трудовых и социальных ресурсов, но и сталкиваются с неуклонным падением жизненных стандартов. Если мы желаем жить в мире, где многие люди за пределами нашей страны разделяют наши ценности и участвуют в работе поддерживаемых нами институтов, то мы должны заботиться о том, чтобы наше процветание распространялось как можно шире.

Практический же аспект относится не к проблеме терроризма, а к условиям, способствующим распространению терроризма и других угроз мировому порядку. Данный вопрос хорошо сформулирован в докладе «Национальная стратегия безопасности Соединенных Штатов», опубликованном в сентябре 2002 г.: «Бедность не превращает бедных людей в террористов и убийц. И все-таки бедность, слабость институтов и коррупция могут сделать слабые государства уязвимыми перед деятельностью террористических сетей и наркокартелей, действующих на их территориях». Усилия Соединенных Штатов по продвижению проблем развития влияют на отношение к нашей стране в мире. Соединенные Штаты оказываются, как кажется, во все большей изоляции, в положении самодостаточности, и интересуются делами других стран лишь постольку, поскольку эти дела имеют отношение к интересам граждан самих США. В мире есть множество небольших или среднего размера стран, к которым упомянутые проблемы отношения не имеют. Но Соединенным Штатам сложно устраняться, если они хо-

189

тят быть мировым лидером, примером для подражания другим.

Но при всем том, если Соединенные Штаты хотят дать новый импульс распространению экономического развития, какова должна быть их стратегия оказания реальной помощи бедным странам? Экономист Джеффри Сакс неуклонно призывает Соединенные Штаты удовлетворить ходатайства «Фонда развития тысячелетия» о выделении 0,7% ВВП для



содействия развитию, что приблизительно втрое больше осуществляемых сегодня затрат. Да, Соединенные Штаты проявляют все меньше щедрости в данной области: выделяя 0,17% ВВП, они находятся внизу списка двадцати двух стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)\* по доле средств, выделяемых на содействие всемирному развитию (СВР). Даже если кто-то сделает частный взнос на названные цели, то США смогут всего лишь переместиться на двадцать первое место из двадцати двух (112).

Однако прежде чем убедить членов Конгресса США в необходимости увеличить объем расходов на содействие развитию, им необходимо доказать, что выделяемые деньги будут истрачены в реальных интересах нуждающегося населения развивающихся стран. Но деньги могут решить одни вопросы и не могут решить другие. Лекарства от импотенции для людей, живущих на один доллар в день, разработка и производство средств против малярии, койкоместа для больных — все

\* В начале 1995 г. членами ОЭСР являлись 25 государств.

190

это дорогостоящие товары и услуги, для которых недостаточно одних частных капиталовложений; здесь очень не лишними будут общественные субсидии.

С другой стороны, названные средства охраны здоровья не достигнут нуждающихся в них пациентов, если в каждой отдельной стране не будет крепкой инфраструктуры здравоохранения, последовательно выстроенной системы народного образования и институционально оформленных программ поддержки изначальных целей спонсоров. Нередко внешняя помощь не достигает цели из-за отсутствия инфраструктуры, коррумпированности или бездарности чиновников на местах. А такой исход заставляет зарубежные агентства, занимающиеся международной помощью, предоставлять свои услуги напрямую, в обход местных правительств, что ускоряет получение помощи, но имеет долгосрочный отрицательный эффект, подрывающий полномочия властей страны-адресата, так как работники покидают общественный сектор в силу того, что труд в отраслях, финансируемых иностранными спонсорами и НПО, оплачивается существенно лучше. Когда иностранная помощь предоставляется по каналам, контролируемым местными правительствами, она часто используется в политических целях (например, для обеспечения преимущественного положения одних этнических групп перед другими), а иной раз транжирится и в результате подрывает внутренние рынки (113).

191

Консервативные критики традиционной международной помощи кое в чем правы: очень много денег налогоплательщиков, предназначенных для беднейших слоев населения в развивающемся мире, прилипает к рукам поставщиков из развитых стран, частных компаний или правительственных чиновников на местах. Если они не уходят на пресловутые счета в швейцарских банках, то направляются на деструктивные цели, например, на приобретение оружия. Налицо реальный риск того, что, если Соединенные Штаты станут тратить на международную помощь столько средств, сколько хотелось бы Джеффри Саксу, выделяемые фонды превысят возможности местных рынков и серьезно подорвут долгосрочные перспективы развития, повредив тем самым людям, которым предполагалось оказать помощь.

Получается, что у Соединенных Штатов имеются веские причины проявлять большую щедрость при поддержке не только политического, но и экономического развития в мире. Но они должны подходить избирательно, выделяя средства, и сосредоточиться на усилении институтов и управления в бедных странах. Долгосрочное внимание к институтам и политике принесет нам два преимущества, если мы будем рассматривать вопросы экономического и политического развития во взаимосвязи. Власть закона имеет исключительное значение для создания обстановки, благоприятной для капиталовложений и экономического роста; она также составляет «либеральную» сторону либеральной де-

192

мократии. Контроль над соискателями вложений и постоянными заказчиками гарантирует, что вкладываемые средства будут использоваться в интересах общественного блага, а не покровительства кому-либо, и, сдерживая хищническую коррупцию,

одновременно способствовать развитию и становлению легитимных демократических политических систем.

Начиная с 1980-х гг. такие международные финансовые организации, как МВФ и Мировой банк, стараются применять принцип обусловленности при предоставлении ссуд на структурное регулирование; этот принцип мыслится как средство искусственного стимулирования требований реформ там, где он еще низок. Обусловленность приносила определенные результаты в стимулировании политических реформ в области макроэкономической стабилизации; на долгосрочное институциональное развитие в таких сферах, как власть закона и борьба с коррупцией, обусловленность оказывала значительно меньшее влияние. Политическая реформа предполагает краткосрочные решения в таких областях, как определение уровня процентных ставок или субсидий; ясно, что эти вопросы находятся в компетенции правительств. Институциональная реформа, напротив, предполагает изменение баланса действующих политических сил, что часто несет угрозу устоявшимся интересам. В последнем отношении внешние стимулы могут быть значительно сильнее, и в любом случае они могут быть эффективными только там, где существуют местные политичес-

193

кие силы, которые сами заинтересованы в реализации этих стимулов.

Существует целый ряд причин того, что обусловленность в отношении предоставления внешних займов на структурное регулирование редко помогает повысить уровень требований институциональных реформ. Во-первых, обусловленность обычно предполагает, что деньги выделяются под обещания, а не в качестве вознаграждения за реально совершаемые действия. Во-вторых, принимается во внимание вопрос о том, не будет ли принятие поставленных условий благоприятствовать коррупции; поскольку международные финансовые институты и фонды сами по себе заинтересованы в предоставлении ссуд вне зависимости от реальных действий клиентов, они нередко стараются размывать критерии оценки целесообразности предоставления помощи. В-третьих, многочисленность целей заимодавцев и спонсоров означает, что даже если один заимодавец заинтересуется какой-либо страной, то вмешается другой и создастся дефицит. И наконец, сами заимодавцы заинтересованы в реформе микроуправления, выдвижении ряда условий, зачастую противоречивых, в которых нередко не учитывается политическая и социальная реальность, характеризующая страну-получателя. Старание правительств стран-получателей удовлетворить условиям заимодавца часто становится причиной общественного недовольства и волнений. Те правительства, которым удастся этого из-

194

бежать, оказываются в болоте бюрократической волокиты.

Одним из самых эффективных двигателей институциональной реформы явился процесс вступления в Европейский союз (ЕС) новых членов, в результате которого изменился институциональный пейзаж в Восточной Европе и за ее пределами. Действие названного механизма оказалось столь успешным благодаря тому, что расширение ЕС — это форма обусловленности, которая позволила избежать многих подводных камней, существующих при предоставлении займов на структурное регулирование. Членство в ЕС является мощным политическим экономическим стимулом для реформ; оно полностью оправдывает себя, страны — члены ЕС оказываются вознагражденными, когда реформа завершается. Критерии вступления в ЕС относительно прозрачны, их сложно затушевать. Более того, инициатива всегда исходит именно от тех стран, которые сами хотят вступить в ЕС; если у страны нет политической воли для вступления, никто не может ее принудить. Большинство стран — членов ЕС хотят, чтобы сообщество было менее многочисленным и более эксклюзивным.

Администрация Буша создавала программу Millenium Challenge Account (MCA), чтобы преодолеть ограничения, накладываемые такими многонациональными организациями, как Мировой банк, при предоставлении кредитов на социальное регулирование (114).

195

В ней определен ряд характеристик управления как фундамент реформы, и она основана на обусловленности, при которой основная масса средств выделяется по завершении реформы: определены отправные пункты, которые должны наличествовать в стране, прежде

чем она получит право подавать заявку на участие в программе. «Фундаментная» модель для «обоснования» помощи возлагает ответственность на страну-адресата, которая должна сама разработать предложения по реформе и провести их в жизнь; агентство содействия не решает за получателя, в чем тот нуждается.

При том, что МСА новаторски смотрит на развитие, последующие действия администрации Буша не представляются блестящими. Когда программа была провозглашена (в марте 2002 г.), администрация предлагала финансирование в размере 5 миллиардов долларов, что вдвое превосходит фонды СВР, предназначенные для бедных стран. Однако в 2005 г. Конгресс выделил на помощь только 1,75 миллиарда долларов. К началу второго президентского срока Буша администрация не выдала ни одного займа и была готова сделать исключение только для двух стран — Гондураса и Мадагаскара. Более того, критики говорят, что критерии характеристики управления составлены таким образом, что в соответствии с ними запрашивать займы могут только те государства, которые в финансировании не нуждаются, поскольку в них уже есть хорошие системы управления.

196

Вторая проблема, связанная с МСА, состоит в том, что агентство создавалось как новая организация, полностью принадлежащая США и исключительно ими финансируемая. Так как один из крупнейших недостатков иностранной помощи — недостаток координации действий спонсоров, похоже, что МСА может лишь дополнить существующее множество бюрократических требований новыми. Кроме того, характер соотношения МСА с другими сторонами деятельности правительства США в областях, о которых идет речь, неясен: предполагалось ли, что МСА будет дополнять текущую работу ААМР или в конце концов заменит последнее?

Рассмотрев историю развития успешных стран — от Кореи и Тайваня до Ботсваны и Уганды, — мы извлекаем ясный урок: институты не будут созданы, пока не возникнет настоятельная потребность в них внутри страны. Плохое управление, слабые институты, политическая коррупция и покровительство существуют потому, что некоторые действующие лица на политической сцене весьма заинтересованы в сохранении статус-кво. Если политическая воля, направленная против этих действующих лиц, не генерируется внутри общества, внешнее давление само по себе редко бывает эффективным, и эти актеры едва ли будут вытеснены с политической арены.

Во многих развивающихся странах настоящие институциональные реформы проходят за плотной завесой, втайне даже от хорошо информированных иност-

197

ранных наблюдателей. Так, в Мексике федеральные выборы обычно проходили под жестким и откровенным контролем Институционно-Революционной партии (ИРП), которая много лет была у власти и тяжелым молотом нависала над политической жизнью Мексики\*. Однако в 1996 г. Мексика сформировала Федеральный электоральный институт (Institute Federal Electoral, IFE), который с этого времени осуществляет наблюдение за выборами, обеспечивает населению овладение знаниями, необходимыми избирателю и гражданину, а также налагает на политические партии штрафы за нарушение правил финансирования избирательных кампаний. Сегодня IFE представляет собой большую организацию, имеющую 13 000 сотрудников и отделение в каждом штате и городе Мексики, благодаря чему федеральные выборы в этой стране проходят по меньшей мере так же чисто, как и выборы в США. И этого добились сами мексиканцы, относительно мало прибегая к содействию иностранных специалистов по организации выборов.

### Реформирование институтов американской «мягкой силы»

Если Соединенные Штаты намерены распространять в мире политическое и экономическое развитие, им необходимо не просто пересмотреть концепцию проблемы развития в аспектах, касающихся вопроса об

\* ИРП пришла к власти в 1929 г., сразу после создания.

198

институтах, но и реформировать свои министерства и агентства, ответственные за продвижение развития и призванные конструировать американскую «мягкую силу».

Профессор Джозеф Най, некогда сотрудник администрации Клинтона, использует этот термин для характеристики способности государства добиваться желаемых результатов не путем военного или экономического принуждения, а при помощи привлекательности наших ценностей и нашего общества (115). Это определение охватывает не только типы названных институтов; скажем, предоставление займов на основе принципа обусловленности получателями их нередко воспринимается как насильственное действие. Тем не менее обсуждаемый термин хорошо подходит к таким организациям, как Государственный департамент, ААМР, Millenium Challenge Corporation, к различным средствам теле- и радиовещания, равно как и к организациям, призванным внедрять демократию и влиять на мировую политику мирными средствами. В отличие от американских военных, которые в период после окончания Вьетнамской войны перестраивались и в конце концов стали высокомотивированным и хорошо управляемым институтом, институты «мягкой силы», формировавшие внешнюю политику США, были до 11 сентября деморализованы, плохо организованы и недостаточно финансировались. После трагедии они получили значительное дополнительное финансирование, но результаты перемен оказались отнюдь не

199

сatisfactory оказались перед лицом еще более глубоких проблем, связанных с их миссией и институциональной культурой.

Рассмотрим такой вопрос, как внедрение демократии на Ближнем Востоке, который администрация Буша сделала краеугольным камнем своей региональной политики. Система американских правительственных структур, призванных осуществлять распространение демократии, оставляет желать много лучшего. Власть здесь разделена между широким кругом ведомств и организаций. В их числе: Отделение демократии и управления, созданное в рамках ААМР, которое, действуя вкупе с региональными бюро ААМР, является крупнейшим — в долларовом выражении — распределителем средств; фонд «Национальный вклад в демократию» и действующие под его эгидой такие институты, как Национальный Демократический институт (НДИ) и Международный Республиканский институт (МРИ); Инициатива ближневосточного партнерства (ИБВП) и Отделение за демократию, права человека и труд, организованное в рамках структуры Государственного департамента. Публичная дипломатия является неотъемлемой частью политики распространения демократии, и в этой сфере полномочия также распределены между заместителем государственного секретаря по публичной дипломатии и общественным делам и Советом управляющих по вещанию, под руководством которого функционируют отдельные организации, в том чис-

200

ле «Голос Америки», радио SAWA, радиостанции «Свобода — Свободная Европа», «Алхурра», радио Фарда и т.п. Полной координации между ними нет, что означает дублирование функций, несогласованность действий и, зачастую, противоречие целей.

Сущность проблем американской «мягкой силы» значительно глубже, чем простая раздробленность институтов. Так, ААМР так и не сумело добиться профессионализма и чувства гордости, присущих Государственному департаменту и военным ведомствам, поэтому в 1990-е гг. поступило в подчинение к тому же Государственному департаменту (116). Бюджет последнего был «зарублен» Конгрессом, что означает, что данный вопрос был отдан на откуп отдельным конгрессменам. В 1990-е гг. ААМР страдало от непрекращающегося оттока персонала и утратило значительную часть своей способности контролировать осуществление рожденных в его недрах проектов процессов развития. В результате ныне в реальном осуществлении услуг в развивающихся странах оно во многом зависит от многочисленных некоммерческих контрагентов типа «Кемоникс интернэшнл», «Беаринг пойнт» или некоммерческих НПО.

Непонимание того, как следует использовать американскую «мягкую силу», стало очевидным в ходе процесса реконструкции в Ираке. Со времен переустройства Юга по окончании Гражданской войны Соединенные Штаты участвовали во многих проектах нацио-

201

нального строительства, причем особенно активно в таких странах, как Гаити, Сомали,



Босния и Косово. Впрочем, они извлекли маловато уроков институционального характера из опыта, приобретенного в ходе этих конфликтов. Администрация Клинтона попыталась внести какой-то порядок в хаотически проходивший процесс взаимодействия путем провозглашения Директивы Президента номер 56, документа, в котором определялись роли и задачи агентов и институтов, участвующих в ходе послевоенного процесса реконструкции. Но даже от этой малой институциональной попытки наведения порядка в стране администрация Буша отказалась накануне войны в Афганистане. В результате администрация оказалась вовлечена в два масштабных проекта государственного строительства — в Афганистане и Ираке, не имея в своем распоряжении опыта, уже накопленного в этой области правительством США. Администрация Буша молчаливо признала свои промахи, создав в рамках Государственного департамента службу координатора реконструкции и стабилизации, хотя нам еще предстоит увидеть, является ли учреждение этой службы оптимальным институциональным решением для выполнения данной функции и как много полномочий эта служба получит.

Очевидные трудности, с которыми столкнулась администрация Буша в Ираке, побудили специалистов к проведению ряда исследований, посвященных вопросу о том, как реорганизовать правительственные структуры США, дабы в дальнейшем они действовали эф-

202

фективнее. Группа экспертов Центра глобального развития пришла к выводу о необходимости создания — на правительственном уровне — министерства развития, аналога британскому Департаменту международного развития; этому ведомству следовало бы поручить контроль над деятельностью американских организаций в области глобального развития (117). Однако сомнительно, что Конгресс станет всерьез рассматривать вопрос о придании ААМР статуса министерства, если только члены Конгресса не почувствуют в полной мере, что такой ход принесет хорошие результаты. В сущности, уместным могло бы стать другое, более радикальное хирургическое вмешательство. Возможно, более разумным было бы не расширение полномочий ААМР, а отделить от агентства его наиболее эффективно действующие структуры, такие как Отделение по чрезвычайным ситуациям и реконструкции или Отдел переходного развития, и объединить их в единое агентство реконструкции, оставив проблемы долгосрочного развития обновленной Millenium Challenge Corporation (118).

Если Соединенные Штаты намереваются способствовать экономическому и политическому развитию путем строительства институтов, они должны прибегнуть к радикально иному подходу. Модель, предлагаемая МСА, в основе своей солидна, но Вашингтон должен согласиться, что инициативы эти должны финансироваться как должно, чтобы развивающиеся страны могли получить реальный стимул, чтобы присоеди-

203

ниться к данной программе. Кроме того, американцам необходимо научиться терпению. Они не могут рассчитывать на ежегодную адекватную отдачу, поскольку строительство институтов часто зависит от политических возможностей. Для достижения оптимальных условий требуется время. Было бы правильно, если бы страна провела основную работу по осуществлению реформы, *прежде* чем обратиться за помощью по программе МСА, имея перед собой стимул, а не за спиной — предварительное согласие на спонсорское вливание.

Последний вопрос при переосмыслении роли институтов американской «мягкой силы» относится к тому, каким образом государственные ведомства США будут взаимодействовать с остальным миром. Создавая программу Millenium Challenge Account, администрация Буша избрала вариант учреждения нового, исключительно американского ведомства, а не какого-либо более амбициозного международного института. Если бы таковой был создан, он мог бы проводить в жизнь новаторский подход в духе МСА, но тогда в финансирование были бы вовлечены разные государства, что повлекло бы за собой проблему координации спонсорских действий. Администрация отказалась от такого варианта, поскольку хотела сохранить за собой контроль (и потенциальное доверие), но еще и потому, что презрительно относилась к международным институтам типа Мирового банка и считала, что Соединенные Штаты лучше справятся с задачей в одиночку.

204

Было ли данное решение наилучшим — отнюдь не ясно. В годы второго срока Буша программа МСА продвигается с трудом. Похоже, что эта инициатива будет иметь гораздо более скромный размах, нежели это замышлялось при ее провозглашении в 2002 г. Возможно, для Соединенных Штатов было бы лучше не осуществлять новые вливания в ААМР, а обратиться к Мировому банку и другим международным финансовым институтам. Но администрации Буша претит идея создания новых международных институтов, так что едва ли она оставит после себя какие-либо устойчивые структуры, способные заниматься поддержанием мирового порядка.

## Глава 6. ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ ИНСТИТУТОВ МИРОВОГО ПОРЯДКА

Война в Ираке выявила ограниченность благотворительной гегемонии США. Но она также выявила границы влияния существующих международных институтов, в первую очередь ООН, чьи санкции в Европе считали лучшим обоснованием для какой-либо внешней акции. ООН не смогла ни ратифицировать решение правительства США о начале войны, ни помешать Вашингтону действовать по собственному усмотрению. С какой стороны ни посмотреть, ООН оказалась бессильна.

В современном мире не существует международных институтов, способных обосновать легитимность коллективных акций, поэтому первостатейной задачей нового поколения политиков является создание новых институтов, способных добиться оптимального равновесия между легитимностью и эффективностью. После двух с лишним столетий политического

206

развития у нас имеется относительно хорошее понимание того, как создаются институты, действующие в установленных рамках и подотчетные мировому сообществу, и в то же время эффективные в отношении отдельных государств по схеме «сверху вниз». Однако у нас сегодня нет адекватных институтов, приспособленных для горизонтального межгосударственного взаимодействия.

Необходимость горизонтального взаимодействия стала действительно решающей по двум причинам. Первая: глобализация предполагает, что общества все в большей степени начинают составлять экономическое и культурное единство. Технологические новации или новые инвестиции могут приводить к росту безработицы, новым культурным влияниям или к ущербу для окружающей среды внутри страны. Способность стран, или, точнее говоря, действующих лиц, представляющих эти страны, осуществлять влияние вне зоны их юрисдикции, колоссально возросло.

Во-вторых, реальный вес Соединенных Штатов на международной арене привел к возникновению естественного дисбаланса: США оказывают влияние на многие страны мира, тогда как те не имеют такого же ответного влияния. Этот факт становится разительным очевидным в военной сфере: США способны менять правительства на территориях, лежащих в 8000 миль от своих границ. Но неравенство проявляется и во множестве других областей: сельскохозяйственные субсидии или изменения правил торговли могут уничтожить

207

целый сектор экономики той или иной развивающейся страны. Немногие верят в то, что правительство Соединенных Штатов настолько исполнено благих намерений или мудрости, чтобы использовать свое одностороннее влияние в интересах всех стран, не подчиняя американскую мощь каким-либо формальным ограничениям.

Само существование ООН в некотором отношении мешает сторонникам как правых, так и левых взглядов составить ясное представление о мировом правительстве и международных институтах. Правые ассоциируют мировое правительство с ООН; поскольку эта организация нередко становится мишенью для критики, правые силы могут вообще отвергать идею мирового правительства. Но в современном мире существуют серьезные элементы мирового управления, не связанные с ООН и ее дочерними организациями. Вся деятельность мирового масштаба, от банковских предписаний до регулирования стандартов безопасности коммуникаций, принятых в Интернете, проводится посредством новых, зачастую весьма сложных институтов, которые не вписываются в традиционные представления о международном сотрудничестве. Старая реалистическая схема международных отношений, согласно которой мироустройство складывалось исключительно на основе суверенных национальных государств, уже не подходит для мира, возникающего на наших глазах, и в будущем не сможет обеспечить ле-

208

гитимность и эффективность деятельности на международной арене.

С другой стороны, американские левые, равно как и многие европейцы, склонны переоценивать значимость ООН. Они возлагают чрезмерно большие надежды на способность этой организации решать проблемы мировой экономики и глобальной безопасности. Нам известно, что ООН может успешно действовать в таких областях, как поддержание мира и национальное строительство, но она структурно ограничена в отношении легитимности и эффективности. Сомнительно, что какие-либо реформы, возможность которых сегодня рассматривается и которые представляются осуществимыми в политическом плане, смогут разрешить стоящие перед ООН проблемы.

Реалистические схемы международных акций, эффективных и легитимных одновременно, должны подразумевать создание новых институтов и адаптацию существующих к новым условиям. Обоснованной целью американской внешней политики станет создание системы многочисленных, порой частично дублирующих друг друга, а то и конкурирующих между собой институтов, то есть того, что можно назвать сверхмногосторонностью. В новом мире ООН не перестанет существовать, но она превратится в часть ряда организаций, обеспечивающих легитимную и эффективную деятельность на международной арене.

Основная проблема, стоящая ныне перед ООН, — это проблема легитимности. Дело в том, что членство

209

в ООН зависит не столько от принципа справедливости, сколько от формального суверенитета. Это означает, что ООН не требует от своих членов демократических основ правления или соблюдения прав человека в отношении их граждан (119). Нынешние практические требования ООН к ее членам приспособлены к реалиям мировой политики того времени, когда ООН создавалась, и этот факт во многих отношениях отрицательно сказывается на деятельности организации, в которую с самого начала входят авторитарные, построенные на насилии или попросту недемократические государства.

Идеологические конфликты времен «холодной войны» в конечном счете сводились к разногласиям относительно фундаментальных принципов справедливости, и потому неудивительно, что ООН нередко оказывалась парализованной и бессильной в вопросах, связанных с международной безопасностью. Окончание «холодной войны» породило надежды на то, что организация вновь обретет эффективность, поскольку в мире возникнет более широкий консенсус относительно главнейших воззрений на права человека и проблемы демократии. Однако хотя представители большинства стран — членов ООН на словах выражали свою приверженность демократическим принципам, многие из этих стран были крайне далеки от демократии. Но при этом все они продолжали считаться уважаемыми членами организации. Таким образом, получалось,

210

что место представителя США во главе Комиссии ООН по правам человека по ротации могло перейти к представителю Сирии, а в 2003 г. его кресло занял представитель Ливии.

Американцы в гораздо большей степени, чем европейцы, склонны обращать внимание на отсутствие легитимности членства в ООН, которое было бы основано на принципах демократии, и именно этим обстоятельством можно объяснить более ярко выражаемое недоверие американцев к данной организации и их нежелание следовать многим ее предписаниям. Отчасти это недоверие к ООН вызвано существенными различиями во взглядах американцев и европейцев на понятие демократического суверенитета.

Еще одним источником недоверия США к ООН является побочный эффект особых отношений Америки с Израилем и роли, которую ООН много лет играла в ходе арабо-израильских конфликтов. Генеральная Ассамблея ООН приняла ряд резолюций, которые в Израиле и Соединенных Штатах были восприняты как несбалансированные и откровенно проарабские; наибольшее неприятие вызвала резолюция 1975 г., известная под названием «Сионизм есть расизм» (120). Европейцы же, напротив, склонны возлагать на Израиль вину за то, что эта страна вызывает к себе неприязненное отношение в мире. На протяжении многих лет Соединенные Штаты использовали свое право вето в отношении резолюций СБ, которые представлялись на-

211

правленными против Израиля, и потому привыкли противостоять мнению большинства в



рамках этой организации.

Вторая проблема ООН связана с эффективностью ее деятельности в отношении серьезных угроз мировой безопасности. Статья 51 Устава предписывает, что применение силы должно санкционироваться СБ. Но СБ, состав которого определяется составом коалиции, одержавшей победу во Второй мировой войне, сознательно создавался как слабый институт; право вето, которым наделены пять его постоянных членов, гарантирует, что он не станет действовать против их национальных интересов. В годы «холодной войны» коалиция победителей распалась, после чего СБ уже не мог достичь единства мнений своих членов по поводу силовых ответов на угрозы безопасности. (Единственным исключением стал корейский вопрос в 1950 г., когда Советский Союз по недальновидности вышел из СБ, позволив тем самым остальным четырем постоянным членам проголосовать за интервенцию.) После окончания «холодной войны» СБ единодушно санкционировал акцию сил ООН после вторжения Ирака в Кувейт. Но в последующее десятилетие ООН не сумела провести в жизнь свои резолюции о разоружении Багдада, что в 2003 г. стало причиной новой американской интервенции.

Тот факт, что ООН неспособна санкционировать применение силы при возникновении серьезных угроз безопасности, не означает, что эта организация не мо-

212

жет играть важной роли в послевоенной реконструкции и других актах национального строительства. Именно так случилось в Конго, Сальвадоре, Мозамбике, Восточной Славонии (Хорватия), Боснии и других странах. Но даже при том, что ООН обеспечивает легитимность власти и является полезным инструментом поддержания мира и операций по стабилизации, и здесь ограниченность ее возможностей очевидна. Громоздкость механизма принятия решений в СБ мешает этому органу сосредоточить в своих руках ответственность за обвинения в адрес одной из сторон в конфликте и тем самым переходить от поддержания мира к установлению мира (121). ООН не является иерархической организацией, способной предпринимать решительные действия. Она может действовать только на основе консенсуса и притом частично зависит от своих главных спонсоров, то есть Соединенных Штатов, стран Европы и Японии, в использовании материальных средств, военных сил и техники.

На протяжении многих лет неоднократно вносились предложения об изменениях в составе СБ, которые отражали бы перемены в распределении влияния в мире и тем самым усилили легитимность Совета. Трудно сказать, сработает ли какая-либо из предложенных схем, в том числе краткосрочного или крупномасштабного кризиса. Нынешние его члены наложат вето на любое предложение, принятие которого лишит их части их сегодняшнего влияния, а включение в состав СБ новых членов неизбежно вызовет недовольство других

213

стран, которые сочтут, что имеют такие же права на членство.

Даже если состав постоянных членов СБ будет расширен или изменен, проблема, касающаяся коллективных акций, не исчезнет. Более широкий состав СБ с большим числом постоянных членов, обладающих правом вето, приведет к еще большему параличу этого органа, нежели это имеет место сегодня. Изменение принципа консенсуса на принцип большинства голосов — в той или иной форме — угрожает тем, что СБ станет более активным, чем это хотелось бы каждому из его членов. Соединенные Штаты, которые нередко оказываются в изоляции при голосовании в СБ, в наименьшей степени готовы поддержать отказ от принципа единогласия. Перед нами стоит серьезный вопрос: выиграет ли весь мир от появления сверхмощной ООН, которая была бы полномочна санкционировать широкое применение силы, когда власти многих входящих в организацию государств не обладают достаточной мудростью или легитимностью для силовых действий. Наиболее вероятно, что подобное санкционирование применения силы немедленно приведет к исчезновению организации как таковой.

Если в итоге оказывается, что ООН нереформируема, чем ее можно было бы заменить? Вероятный ответ: не другим глобальным институтом, а сетью международных организаций, которые могли бы обеспечить мощь и легитимность акций, направленных про-

214

тив различных покушений на мировой порядок. Класть все яйца в единственную корзину

одного всемирного института — это либо путь к тирании, если этот институт будет обладать действительно широкими полномочиями, или к неэффективности — то есть к положению, во многом напоминающему сегодняшнее состояние ООН. Наш мир слишком многообразен и сложен, чтобы за ним могла надзирать единая всемирная организация. Идея истинного либерализма предполагает не единый, всеобъемлющий, внедряемый силовыми методами либеральный миропорядок, а систему институтов и институциональных установлений и соответственно контроль правительств над целым рядом вопросов, связанных с безопасностью, защитой окружающей среды и другой тематикой.

Мир многочисленных конкурирующих между собой и отчасти дублирующих функции друг друга международных институтов уже формируется на протяжении последних десятилетий, прежде всего в экономической сфере, но при растущем влиянии перемен на подходы к проблемам международной политики. Все международные институты сегодня столкнулись с необходимостью идти на те же компромиссы, на которые были вынуждены пойти Соединенные Штаты в преддверии войны в Ираке. Институты, которые считаются легитимными (например, ООН), недостаточно эффективны, тогда как эффективные институты (такие как «коалиция желающих» с США во главе) не

215

рассматриваются как легитимные. Необходимость в эффективных институтах наблюдается во всем мире и отражается в многообразии новых форм международного сотрудничества.

Ниже приводится таблица, иллюстрирующая существующую структуру институтов. На одном конце спектра располагаются официальные, традиционные, созданные на основе договоров международные организации, такие как ООН, Мировой банк или НАТО; именно их названия приходят на ум большинству людей, когда они слышат слова «мультилатеральный»\*. Эти институты были созданы суверенными государствами, которые делегировали международным организациям свои полномочия путем заключения официальных юридических соглашений. Их деятельность прозрачна, поскольку правила, которым они следуют, обсуждались и закреплялись в открытых соглашениях, и они подотчетны государствам, которые их создавали.

На другом конце спектра располагаются неформальные формы кооперации, которые зачастую официально не зарегистрированы в рамках международного законодательства, и в них, как нередко случается, участвуют стороны, не являющиеся государствами как таковыми, и действующие для них правила часто могут меняться, обсуждаться в оперативном порядке

\* Мультилатеральный — многосторонний (лат.). Мультилатеральным договором называется договор, заключенный между более чем двумя государствами.

216

и иногда не фиксируются в письменной форме. Примером может служить кодекс корпоративного поведения, принятый, скажем, производителем текстиля и группой профсоюзов или неправительственных организаций, призванных представлять интересы людей, работающих на этого производителя в развивающейся стране. Другой пример — так называемое «мягкое право», то есть не имеющие обязательной силы соглашения, подобные Договору об ограничении стратегических вооружений (ОСВ), который так и не был ратифицирован; этим соглашениям стороны следуют скорее из прагматических, нежели из юридических соображений (122).

В отличие от официальных институтов эти формы сотрудничества часто являются непрозрачными и принимаются сторонами, никому не подотчетными (123). И все-таки субъекты международной политики прибегают к этому типу сотрудничества, поскольку он обеспечивает оперативность решений, гибкость и относительную легкость ведения переговоров. Так, в приведенном ранее примере производитель текстильной продукции мог бы обратиться в ВТО, где получил бы официально принятые правила поведения в трудовых отношениях при осуществлении коммерческих проектов, но к такому соглашению было бы сложно, если не вовсе невозможно, прийти, а если бы оно все-таки было достигнуто, то, вступив в силу, страдало бы от отсутствия гибкости.

217

## Легитимность — эффективность Примеры и типы международного сотрудничества



\* Некоммерческая организация, ответственная за предоставления доменных имен верхнего уровня в Интернете.

218

Между этими двумя крайностями находится множество других институциональных возможностей. Например: многие международные стандарты на широкий круг продуктов, от фотоаппаратов до фанеры, устанавливались Международной организацией по стандартизации (ISO, МОС), созданной в 1946 г. Ныне она координирует работу устанавливающих стандарты организаций в более чем ста странах. Технические комитеты, подкомитеты и рабочие группы МОС включают в себя не только официальные организации, но и представителей частного предпринимательства, потребителей, деловых кругов и других слоев населения, на интересы которых может повлиять введение того или иного стандарта (124).

Сами по себе устанавливаемые МОС стандарты представляют собой образчики скорее частного, нежели публичного права: принятие их носит добровольный характер, и организация не обладает механизмами принуждения. Впрочем, часто стандарты МОС становятся законами, если государства или наднациональные организации, такие как ЕС, принимают их как основания для легальной торговли, и тогда они приобретают силу механизмов государственного принуждения.

Кроме всего этого, существует совершенно отдельный аппарат регулирования, который Анна- Мари Слотер определяет как «межгосударстеонизм» (125). Эти соглашения предполагают взаимопонимание и пере-

219

говоры, предпринимаемые лицами, находящимися на государственной службе, но нередко идущими на неофициальные шаги на среднем бюрократическом уровне, которые не получают официальной санкции со стороны высших правительственных кругов своих стран. Система межправительственных соглашений обычно заканчивается принятием меморандумов о взаимопонимании, а не подписанием официальных договоров или соглашений, и, безусловно, находится между двух крайностей, обозначенных в нашем континууме. Это означает, что меморандумы о взаимопонимании более легитимны, поскольку они принимаются представителями суверенных государств, но менее прозрачны (в некоторых случаях гражданин США должен подавать «Запрос о свободе информации»,

чтобы получить возможность ознакомиться с текстом такого меморандума) и предполагает меньшую степень ответственности, чем официальное соглашение.

Известны сотни, если не тысячи международных институтов, ныне заполняющих пространство между крайними точками представленного в таблице спектра. Эти институты регулируют буквально все: от банковских расчетов до протоколов о средствах связи, выводов спутников на орбиту, качества продуктов питания, сохранности окружающей среды или защиты прав потребителей. Большинство из них предполагает сотрудничество общественных и частных организаций, когда корпорации, торговые палаты, НПО и другие

220

негосударственные формирования непосредственно участвуют в установлении правил поведения на международной арене. Мы не располагаем их на официальном конце нашего спектра (в отличие от организаций, созданных на основе договоров), поскольку официальные организации слишком медлительны, громоздки и негибки и потому не могут представить нам механизмы принятия правил поведения, потребность в которых испытывает современная мировая экономика.

Что мы можем заключить, глядя на быстро растущее многообразие типов международных или многонациональных институтов? Такие консервативные критики международного права, как Джон Болтон или его единомышленник (более последовательный) Джереми Рабкин, отмечают избыточное делегирование полномочий по принятию решений бесчисленным международным органам, полномочий, которые, по большому счету, должны оставаться в соответствии с конституциями под контролем органов власти отдельных стран (126). Данная проблема существует в отношении таких официальных институтов, как ООН или Международный суд ООН, но она становится в еще большей степени актуальной, когда речь заходит о структурах, располагающихся в неофициальной зоне нашего спектра. Единственными надежными механизмами обеспечения политической ответственности и принуждения к исполнению правил на сегодняшний день остаются властные вертикали, существующие в традици-

221

онных государствах. Когда правила международного поведения устанавливаются не посредством прямых соглашений между государствами, а решениями международных организаций, обладающих слабой или неясно определенной ответственностью, или же через горизонтальные связи между разнообразными общественными и частными организациями, участвующими в международных делах, принципы демократии игнорируются, и демократия как таковая отходит на задний план.

Кто-то может сказать, что многие вышеперечисленные международные организации занимаются сравнительно бесспорными техническими вопросами типа стандартизации и т.п. и поэтому вопрос об их демократической ответственности не имеет первостепенного значения. Многие граждане слабо представляют себе, чем занимаются МОС, Codex Alimentarius\* или Международная организация гражданской авиации, и потому не склонны настаивать на общественном контроле над их деятельностью. Однако насколько мало ни была осведомлена общественность о функционировании той или иной организации, важно, не нарушается ли ключевой принцип демократической ответственности. Кроме того, многие вопросы, находящиеся в компетенции этих организаций, приобретают все большее политическое значение.

\* Комиссия Codex Alimentarius, созданная в 1963 г. по инициативе Всемирной продовольственной организации (ФАО) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), призвана устанавливать стандарты на продукты питания.

222

Так, МОС уже смещает фокус своего внимания с традиционных для нее вопросов установления стандартов на продукцию в пользу стандартизации для услуг. Вместо стандартов качества продуктов, которые были предметом заботы МОС в 1980-е гг., в 1990-х гг. организация занялась сертификацией состояния окружающей среды. Экологические правила не имеют чисто технический характер; их установление предполагает серьезные политические дебаты между европейскими и американскими компаниями и заинтересованными группами относительно того, когда и каким образом должны выдаваться сертификаты. Точно так же технический, на первый взгляд, вопрос о безопасности продуктов



питания, контролируемый в рамках Программы по продовольствию и сельскому хозяйству, оказался откровенно политизирован в результате возникновения разногласий между Европой и Америкой о генетически модифицированных продуктах (127).

Суть дискуссии не в правильности или неправильности тех или иных решений, не в правоте или неправоте тех или иных организаций, а всего лишь в том, существует ли уже в действительности мир сверхмногосторонности. Сегодня международное сотрудничество осуществляется под руководством новых институтов, чей облик не соответствует традиционным моделям организаций, созданных на основе официальных договоров между суверенными государствами. И не случайно, что эти новые организационные формы изначально возникли в целях стимуляции технического и

223

экономического сотрудничества. Дело в том, что мировой бизнес требует принятия эффективных решений. Официальные организации, подотчетные суверенным государствам и действующие на основе их инструкций, показали свою неэффективность и неспособность соответствовать потребностям современного мирового бизнеса. Ради эффективности принимаемых в экономической области решений мы пошли на компромисс в отношении легитимности, прозрачности и подотчетности. Трудным остается вопрос о том, как сбалансировать противоречивые задачи легитимности и эффективности.

В новейшей истории мы находим пример вопроса, при решении которого нужно найти этот баланс. Имеется в виду вопрос о том, как в Интернете присваиваются доменные имена. ICAAN, Интернет-корпорация по присвоению имен и номеров, была создана в 1998 г. администрацией Клинтона как частная некоммерческая организация, штаб-квартира которой разместилась в Калифорнии, с целью присвоения и регулирования так называемых доменных имен верхнего уровня (с использованием расширения .com или .org) в интересах министерства торговли, которое является владельцем головной директории всех адресов в Интернете. Структура ICAAN необычна для организации, которая выполняет официальные регулирующие функции и является, в сущности, международным регулирующим органом. Первоначально ею управлял совет директоров, состоявший из пяти специалистов по информа-

224

ционными технологиям (ИТ), чья деятельность была непрозрачной и неподотчетной для общественности, и не только вне США, но и для американских граждан (128).

Причина того, что ICANN создавалась именно в такой форме, состояла в следующем: американские специалисты по ИТ сочли, что существующий глобальный регулирующий орган, Международный союз телекоммуникаций (МСТ), безнадежно медлителен и бюрократизирован. МСТ является одной из старейших международных организаций в мире; он был основан в 1865 г., то есть почти на столетие раньше ООН. Он представляет собой официальную, основанную на договорной основе организацию, которая устанавливает телекоммуникационные тарифы и стандарты путем переговоров между странами, являющимися ее членами. Напротив, ICANN создавалась по модели Международного комитета по инженерным проблемам (IETF), который отвечал за выработку коммуникационных протоколов, без чего Интернет не мог бы функционировать. ICANN была свободной, неформальной структурой, в которую вошли многие компании из Калифорнии, участвовавшие в работе IETF и исполненные желания скопировать ее динамичный и демократичный стиль принятия решений (129).

Оказалось, что единственная проблема ICANN заключалась в том, что, каковы бы ни были достоинства этой организации с точки зрения эффективного принятия решений, она выглядела абсолютно нелегитим-

225

ной в глазах многих влиятельных акционеров, на интересы которых влияли в конечном счете ее решения. Юрист-теоретик Майкл Фрумкин считает, что ICANN была рождена как организация нелегальная и неконституционная, на которую, как и на все американские регулирующие органы, должно распространяться действие Административного процедурного акта 1946 г., в котором содержатся официальные требования к прозрачности и подотчетности деятельности подобных организаций (130). Отказ от признания легитимности

ICANN достиг такого уровня, что уже в 2005 г. в мире стали раздаваться многочисленные требования о роспуске этой организации и о передаче ее функций МСТ. Ирония здесь в том, что значительная доля эффективности в этой ситуации будет принесена в жертву видимой легитимности официального органа.

Может показаться, что предшествовавшие дискуссии о непрозрачной деятельности таких организаций, как МОС или ICANN, не имеют отношения к эмоциональным прениям о мультилатерализме и международной легитимности. Но перед нами аспекты одной проблемы. С одной стороны, официальные международные организации, считающиеся легитимными, будь то СБ ООН или МСТ, безнадежно неэффективны; с другой стороны, эффективные формы международного сотрудничества, от «коалиций желающих» до ICANN, легитимными не считаются. Эффективное принятие решений неизбежно требует делегирования полномочий,

226

однако при этом именно это делегирование создает проблемы, связанные с легитимностью.

Очень сложно определить принципиальную позицию относительно того, каким должен быть компромисс. Левые в целом требуют от Соединенных Штатов подотчетности в тех случаях, когда речь заходит о военной интервенции, но при этом охотно принимают результаты неформальных переговоров о корпоративном кодексе поведения, если это — единственный путь к установлению правил деятельности многонациональной корпорации. С другой стороны, консерваторы исполнены недоверия к НПО и возникающим при их участии неофициальным международным институтам в силу их неподотчетности. Но они поддерживают деятельность институтов, имеющих гибкую структуру и в большой степени никому не подотчетных, но облегчающих функционирование мировой экономики. И они, безусловно, не согласны с требованиями официальной подотчетности при принятии решений, связанных с проблемами безопасности.

В сфере безопасности сверхмногосторонность представляет собой один из возможных подходов к проблеме коллективных действий, что и продемонстрировала война в Ираке. Так как ООН и впредь будет ограничена в своих возможностях разрешать вопросы, вызванные серьезными угрозами международной безопасности, например, со стороны стран-изгоев, использующих ОМП, или возникающие в результате конфликтов, в ходе которых мир может быть установлен только

227

с применением силового давления. Многочисленные организации, перекрывающие функции друг друга географически и в сферах влияния, позволяют Соединенным Штатам и другим державам создавать «форумы» — инструмент, пригодный для облегчения международного сотрудничества. Именно это произошло во время конфликта в Косово: вето России в СБ не позволило Соединенным Штатам приступить к активным действиям, и тогда они и их европейские союзники обратились к НАТО, принимая во внимание то, что Россия не является членом этой организации. Североатлантический альянс, при всей своей неповоротливости в организации оперативных действий, обеспечил для военной интервенции легитимность, которую не могла обеспечить ООН.

Итак, НАТО придает второе дыхание организации системы безопасности после краха проекта Европейской конституции. В Европе голлисты традиционно недооценивали роль НАТО\* и отдавали предпочтение ЕС, так как рассчитывали, что последний станет единым противовесом американскому влиянию. Однако шокировавшие мир отрицательные результаты референдумов по Европейской конституции в середине 2005 г. во Франции и Голландии отложили на неопределенный срок дальнейшее объединение Европы. Похоже, что в этих двух ведущих странах Европы общественность заявила своим политическим элитам, что

\* Франция вышла из военной организации НАТО в 1966 г., то есть в период президентства Ш. де Голля.

228

предпочитает более свободный альянс в рамках ЕС, основанный на национальном суверенитете и многообразии. Это событие открыло перед НАТО новые вдохновляющие перспективы.

НАТО испытывает меньше проблем, связанных с легитимностью, нежели ООН. Все члены альянса являются истинными либеральными демократиями, все они имеют общие фундаментальные ценности и основываются на одинаковых государственных институтах. НАТО — организация, многие члены которой настроены дружелюбно по отношению к Соединенным Штатам, в особенности после того, как в состав НАТО вошли обновленные государства Восточной Европы. Франция, главный оппонент Вашингтона, в значительной степени дистанцировалась от НАТО, а Россия и Китай не имеют возможности наложить вето на решения этой организации. Поскольку деятельность НАТО основана на принципе консенсуса, эффективность ее в принятии решений в большой степени страдает. Как уже было отмечено, неповоротливость военной машины НАТО в дни войны в Косово стала одной из причин того, что некоторые представители администрации Буша высказались за унилатерализм (односторонность). И все же в последние годы НАТО принадлежала важная роль в поддержке усилий США в достижении их целей в Афганистане и Дарфуре\*.

После войны в Ираке многие неоконсерваторы утверждали, что принципиально не были унилатералис-

\* Дарфур — историческая область на территории Судана.

229

тами; в ответ на вопрос о том, в пользу какой мультилатеральной организации они хотели бы высказаться, они указывали на НАТО. Но не стоит воспринимать подобные утверждения всерьез: они отвергли и НАТО, когда альянс отказался поддержать США в Ираке. Желание действовать в рамках многосторонней организации еще не означает только получение поддержки на твоих собственных условиях; последнее — только одна из форм унилатерализма.

Если бы Соединенные Штаты серьезно вознамерились в будущем действовать через альянс НАТО, они стали бы требовать легитимной санкции на свободу действий. Североатлантический альянс поддержал вторжение в Афганистан, но не военные действия в Ираке. Если бы Соединенные Штаты согласились пройти не «глобальный тест», а тест, представляемый большинством развитых демократий мира, то им в конце концов пришлось бы отступить и пойти на известное самоограничение. Изменять мнение под влиянием этой — ключевой — группы стран не есть дурная привычка вашингтонских политических лидеров.

В ответ на принятие такого рода ограничений на свои действия Соединенные Штаты могли бы, и не без оснований, потребовать упрощения принятия решений в НАТО. В мирное время эта организация принимает решения на основе консенсуса, и необходимость согласия всех членов альянса на бомбардировку определенных объектов в Косово весьма затруднила активные действия его членов. Сейчас, когда в НАТО вхо-

230

дят двадцать шесть государств, было бы небесполезно вырабатывать другие формы принятия решений, которые основывались бы на системе пропорционального голосования или делегирования полномочий более узкому исполнительному комитету.

Перед нами — поле для творческого подхода к созданию новых многосторонних организаций по безопасности. Например, безопасность Восточной Азии после окончания Второй мировой войны базировалась на двусторонней, основанной на договоре системе альянсов, центр которой располагался в Вашингтоне. Однако биполярность, заданная «холодной войной», послужила причиной создания более сложной ситуации: Северная Корея вдруг явила собой непосредственную угрозу безопасности региона; Китай сделался источником долгосрочной опасности, и в то же время он способен помочь справиться с опасностью, исходящей из Кореи; Южная Корея обратилась лицом к северному соседу и спиной к Соединенным Штатам; Япония ищет союза с Соединенными Штатами, который мог бы стать противовесом для союза Китая и Северной Кореи. В то же время есть новые мультилатеральные институты, такие как «АСЕАН плюс три»\* и Южно-азиатский саммит, в которых не участвуют США. Ныне существует больше возможностей для создания новых альянсов и институтов, чем когда-либо, начиная с 1950-х гг.

\* Имеются в виду Китай, Япония и Южная Корея, которые членами АСЕАН (Ассоциации государств Юго-Восточной Азии) не являются.

231

Основной стратегический вопрос в этой области заключается в том, будут ли новые политические структуры включать Китай. Возможно было бы, скажем, создание на основе шестисторонних переговоров\* по северокорейской ядерной программе постоянной организации, состоящей из пяти членов. Такая организация могла бы стать форумом для обсуждения вопросов безопасности в регионе, подобно Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) (131). Альтернативой могла бы быть коалиция демократических государств Восточной Азии, в которую первоначально могли бы войти Соединенные Штаты, Япония, Австралия, Новая Зеландия и, возможно, Индия. Вначале они действовали бы в интересах создания интегрированной экономической зоны, а впоследствии могли бы выработать и проект пакта о безопасности. При существующем положении вещей Япония выступила бы против создания многосторонней организации, включающей Китай, а большинство стран — членов АСЕАН стали бы возражать против зоны свободной торговли, в которую эта страна не входила бы. В сверхмногостороннем мире Соединенные Штаты могли бы добиваться реализации обоих вариантов — с участием Китая и без такового. Первый станет путем к принятию Китая в сообщество и, таким образом, доказательством признания его растущего влияния в мире; вто-

\* В шестисторонних переговорах принимали участие США, КНДР, Южная Корея, Китай, Япония и Россия. В ноябре КНДР вышла из этих переговоров.

232

рой послужит страховкой от открыто агрессивного поведения Китая.

Многие американцы справедливо критикуют ООН за то, что в ее состав входят недемократические государства, а также за то, что она превратилась в трибуну, с которой эти недемократические государства могут лицемерно критиковать Соединенные Штаты и другие подлинно демократические страны (например, Израиль) по надуманным поводам. Такая критика исходит из постулата о том, что мир нуждается в союзе демократических государств, основанном на первоначальной концепции Лиги Наций, о чем говорил еще Иммануил Кант. (Проект Канта в отличие от реальных Лиги Наций и ООН требовал, чтобы в странах — членах такого союза существовала республиканская форма правления.) Одной из таких организаций является НАТО, но она включает в себя только демократические государства Европы и Северной Америки.

Более широкая организация демократических государств также фактически существует — в форме группы, получившей название «Сообщество в поддержку демократии» (СПД). Она была создана в 2000 г. в Варшаве при поддержке администрации Клинтона. Ее членами стали многие государства из Восточной Европы, Латинской Америки и Восточной Азии, испытавшие демократические преобразования начиная с 1970-х гг. в ходе «третьей волны» демократизации. Однако после этого СПД осталось, по существу, невидимым: эта организация, не имеющая работающего на постоянной

233

основе персонала или секретариата, существует, но не имеет четко очерченных целей и задач. СПД могло бы исполнять свою миссию распространения демократии, осуществляя контроль над выборами, проводя учебные семинары и прибегая к другим формам работы, которые практикует ОБСЕ. Но этого не случится, так как отсутствуют ресурсы и поддержка со стороны более благополучных стран.

Если бы больше внимания обращалось на институциональное развитие СПД, последнее сыграло бы более серьезную роль в становлении демократий на Ближнем Востоке после событий 11 сентября. Администрация Буша сделала средоточием своих усилий по внедрению демократии войну в Ираке, по всей видимости, игнорируя нужды палестинцев. В то время как граждане многих государств Ближнего Востока жаждут демократии для себя самих, антиамериканские настроения в данном регионе настолько сильны, что люди часто желают дистанцироваться и от Соединенных Штатов, и от американской поддержки. Если бы идея внедрения демократии в странах «Большого Ближнего Востока» исходила не от Вашингтона, а от СПД, она могла бы с большей готовностью быть принята в регионе.

Джереми Рабкин приводит серьезные аргументы в пользу того, что мировой порядок в XXI веке должен строиться на государственном суверенитете, поскольку только суверенные государства являются субъектами международной политики, которые сочетают де-



234

мократическую легитимность со способностью (хотя бы потенциальной) установить господство закона. По его мнению, международное сотрудничество легитимно, но оно должно осуществляться лишь при условии, что полномочия, делегированные международной организации, четко определены и ограничены, а последнее слово остается за государствами (132).

Это, весьма традиционное, понимание мирового порядка, основанного на государственном суверенитете, имеет под собой немало оснований. Как показывает Рабкин, эта доктрина первоначально предназначалась для того, *чтобы умерить* устремления государств после длительной эпохи религиозных войн в Европе, когда государства предпринимали попытки изменить внутренний порядок у своих соседей. Однако здесь мы сталкиваемся с рядом проблем.

Во-первых, рассматриваемая концепция несовместима с внешней политикой, направленной на улучшение систем правления и распространение демократии в мире. Как уже было показано выше, смена режимов путем превентивной войны не есть перспективный метод осуществления демократических перемен, поскольку перемены должны основываться на внутренних политических процессах. Тем не менее Соединенные Штаты и их союзники, по существу, нарушили суверенитет Сербии, Грузии, Украины, поддерживая демократические движения в этих странах посредством денежных вливаний, помощи советников и поддержки на выборах. Уважение традиционного суверените-

235

та — позиция реалистов, несовместимая с революционной в конечном счете американской внешней политикой.

Во-вторых, как указывает Стивен Краснер, суверенитет, в том смысле, какой вкладывает в это понятие Рабкин, на протяжении мировой истории постоянно нарушался посредством того, что Краснер называет «организованным лицемерием» (133). Дело не только в том, что одни государства посягают на суверенитет других; государства добровольно поступаются собственным суверенитетом, когда это отвечает их интересам. Последние примеры, подтверждающие этот тезис, — поведение развивающихся стран, которые согласились на проведение политических и институциональных реформ взамен на ссуды ВМФ или Мирового банка. Если способность государства обеспечивать исполнение законов на своей территории есть *sine qua non\** суверенитета, то большинство развивающихся стран, да, пожалуй, и многие развитые страны не являются суверенными государствами.

Мы видели в главе 5, что слабость и несостоятельность государств могут считаться важнейшими причинами бедности, царящей в развивающемся мире. Если это так, значит, мы находимся в преддверии колоссального кризиса утраты суверенности. Соблазнительно было бы сказать, что идеальный мировой порядок должен базироваться на сотрудничестве государств, способных вырабатывать свои законы, обеспечивать их ис-

\* необходимое условие (лат.).

236

полнение и сотрудничать с другими государствами на прочной и постоянной основе. Но мы не представляем себе, как слабые или несостоявшиеся государства могли бы соответствовать обозначенным нами условиям. Мы можем способствовать политическому развитию, установлению внешне хорошей системы управления и демократии, но в обозримом будущем непременно сохранятся государства, которые окажутся попросту не в состоянии соответствовать традиционным стандартам суверенности. Имея дело с такими странами и регионами, как Босния, Косово, Сомали и Афганистан, мы считали, что внешние силы от ЕС до США и Мирового банка будут осуществлять контроль в ходе переходного периода. Но перспективы получения реальных результатов на этом пути пока далеки.

Такое понимание реальности привело Краснера и других наблюдателей к утверждению, что мы должны двигаться в другом направлении: в сторону модели разделенного суверенитета, в рамках которой государства принимают долговременную помощь международного сообщества для импортирования модели хорошего управления, в сущности, на основе юрисдикции тех государств, где таковое существует (134). Самым красноречивым примером в недавней истории можно считать разделенный суверенитет на газопроводе Чад

— Камерун. Правительство Чада согласилось предоставлять ожидаемые доходы от добычи природного газа в управление Фондов Мирового банка и других иностранных попечителей. По сути, Чад доверил междуна-  
237

родному сообществу использование своих доходов от продажи природных ресурсов, так как нуждался во внешней помощи, чтобы не погрязнуть в коррупции и извлечении ренты.

Строительство газопровода Чад — Камерун имело серьезные последствия не только для Чада, но и для других стран Африки, где возобладало мнение о том, что произошел вредный для суверенитета прецедент. Понятно, что модель разделенного суверенитета не будет широко принята в мире, пока участие внешней стороны в разделении административных функций не будет признано легитимным. Иными словами, законодательство, принятое в странах с хорошими системами правления, должно быть экспортировано в страны, где такого законодательства нет. Но легитимного механизма такого экспорта режимов в настоящее время не существует; такой механизм должен быть разработан, если он необходим.

## Глава 7. ДРУГОЙ ТИП АМЕРИКАНСКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

На нынешнем этапе представляется очень сомнительным, что история благосклонно оценит войну в Ираке. Совершив вторжение в Ирак, администрация Буша создала самореализующееся пророчество: Ирак занял место Афганистана как полюса притяжения, учебной площадки и операционной базы для террористов-джихадистов, наметивших для себя множество американских объектов в качестве мишеней. Существовавшие до войны слабые связи между Абу Мусабом аль-Заркави, джихадистом из Иордании, и иракскими баасистами трансформировались в полномасштабный альянс, основанный на обоюдном неприятии американской оккупации. У Соединенных Штатов еще сохраняется шанс создать демократический Ирак, в котором господствующее положение занимали бы шииты, но он еще долгие годы будет очень слабым и в большой мере зависимым от военной поддержки США.

239

Министр обороны Рамсфелд, сторонник вторжения небольшими силами и быстрого ухода из Ирака, в результате такой стратегии втянул американскую армию в длительную партизанскую войну. Армия, созданная после Вьетнамской войны и целиком основанная на принципе добровольности, не предназначалась для участия в затяжных конфликтах, и ей чем дальше, тем сложнее будет обеспечивать комплектование и поддерживать высокий моральный дух в своих рядах. Даже если Соединенные Штаты в конце концов получат возможность вывести войска и оставить в стране стабильный демократический режим, затраты будут колоссальными: за первые два года после вторжения США уже истратили пару сотен миллиардов долларов и потеряли, вероятно, 15 000 человек убитыми и ранеными. Число иракцев, погибших в результате американской оккупации и последующего сопротивления, составляет десятки тысяч. Хотя и ожидалось, что будет немало выступлений за то, чтобы Саддам Хусейн остался на своем посту, эти потери в стране, которой мы предполагали помочь, означают огромную цену нашей акции. Озабоченность американцев проблемой Ирака ограничивает спектр возможностей Вашингтона в других регионах мира и отвлекает внимание ведущих политиков от таких регионов, как Азия, которые в перспективе, вероятно, станут для нас источниками более серьезных политических проблем.

Представляется относительно ясным, что сама администрация Буша во время его второго президентс-

240

кого срока уже не видит в превентивной войне основного инструмента процесса смены режимов. Если мы вспомним о двух других странах, входящих в «ось зла», об Иране и Северной Корее, то увидим, что администрация дала понять: в ее планы не входит применение военной силы в интересах смены режимов в этих государствах. Этот факт отражает признание простой реальности: американская армия слишком глубоко втянута в непрекращающуюся войну в Ираке. Так или иначе, у США не имеется простых вариантов интервенции, призванной остановить ядерные программы Ирана и КНДР. Помимо ограниченности возможностей для оперативных действий администрация, похоже, сознает, что заплатила непомерную политическую цену за войну и превентивная война не может быть центральным компонентом американской стратегии. Судя по всему, интуиция Кондолизы Райс ставит ее ближе к Колину Пауэллу, нежели к Доналду Рамсфелду; кроме того, она пользуется гораздо большим авторитетом в глазах президента Буша. Но способность администрации решить проблемы, которые она сама же создала для себя в течение первого срока Буша, будет ограниченной. Восстановление реноме Америки не будет вопросом более эффективной рекламы; эта задача потребует появления новой команды и новой политики.

Одно из последствий ощутимой неудачи США в Ираке — это дискредитация неоконсервативной стратегии в целом и восстановление доверия к реалисти-

241

ческой внешней политике. Написано уже немало книг и статей, авторы которых осуждают имперские амбиции Америки и критикуют попытки переустроить мир на демократический лад (135). Но отторжение неоконсервативных представлений к этому не сводится. Консервативно настроенные джексоны, то есть те самые американцы, чьи дети сражаются и гибнут на Ближнем Востоке, в свое время присоединились к неоконсерваторам и поддержали войну в Ираке. Но заметный провал принятой стратегии может заставить их возвратить свои симпатии более изоляционистской внешней политике, которая, в любом случае, для них более органична.

Будет очень печально, если такое отторжение возобладает, и Соединенные Штаты вновь будут вынуждены уйти из Ирака, как это случилось во Вьетнаме. США остаются слишком большой, богатой и влиятельной державой, чтобы отказаться от серьезнейших амбиций в мировой политике. Необходимо не возвращаться к узкому реализму, а идти к *реалистическому* вильсонизму, которое признает, что для мирового порядка имеет значение то, что происходит *внутри* государств. Поэтому оно лучше соответствует имеющимся в нашем распоряжении инструментам достижения демократических целей. Такая политика будет всерьез принимать во внимание идеалистическую сторону неоконсервативных концепций, но при этом по-новому взглянет на вопросы развития, на международные институты и многие другие предметы, к которым консер-

242

ваторы, как нео-, так и традиционные, редко относились серьезно (136).

Это означает, в первую очередь, радикальную демилитаризацию американской внешней политики и возвращение приоритетного статуса другим видам политики. Превентивные войны и смена режимов путем военной интервенции не могут быть совершенно исключены из повестки дня, но их следует рассматривать как самые крайние меры. Недостаточно заявить, что «мы не можем позволить себе ждать», когда мы имеем дело с враждебно настроенными государствами, так как мы редко оказываемся в простой и ясной ситуации, когда возможно применение силы. Доктрина «Национальная стратегия безопасности Соединенных Штатов» должна быть официально перестроена, чтобы у нас появились четкие критерии того, когда превентивную войну следует считать легитимной, и эти критерии должны быть ограничивающими и определенными.

Разговоры о Четвертой мировой войне и глобальной войне против терроризма должны прекратиться. Мы ведем жестокие войны против мятежников в Афганистане и Ираке, и должны в этих войнах победить. Но понимание широкой борьбы как войны глобальной, сопоставимой с мировыми войнами или с холодной войной, исходит из преувеличения масштаба проблемы. Сторонники такого взгляда исходят из того, что нам противостоит большая часть арабского и вообще мусульманского мира. Наверное, можно сказать, что

243

перед началом войны в Ираке мы воевали против не более чем нескольких тысяч человек во всем мире, которые готовы стать мучениками и нанести решительный ущерб Соединенным Штатам. Проблема оказалась раздута, потому что мы оказались ввергнуты в водоворот. Каковы бы ни были преимущества от первоначальной интервенции, отступившись сейчас от Ирака и не создав в этой стране сильного и стабильного правительства, мы оставим после себя террористическую язву в суннитском треугольнике. Основную часть кампании против джихадизма будут вести в Западной Европе наши союзники; мы же будем играть — напрямую — небольшую роль, поскольку многие террористы имеют европейское гражданство. При отсутствии боевых операций в Ираке и Афганистане кампания против джихадизма будет напоминать не войну, а скорее серию полицейских и разведывательных операций.

Соединенные Штаты должны способствовать как политическому, так и экономическому развитию и обращать внимание на то, что происходит внутри других государств. Нам необходимо сосредоточить внимание на вопросах хорошего управления, политической ответственности, демократии и сильных институтов. Но основные инструменты, которые мы будем применять, лежат по большей части в сфере «мягкой силы». Например, мы можем использовать наши возможности по предоставлению гражданам других стран в области образования и профессионального обучения, помогать



244

другим государствам консультациями, а зачастую и деньгами. Секрет развития как экономического, так и политического в том, что аутсайдеры почти никогда не бывают двигателями процесса. Движущей силой всегда являются те, кто принадлежит данному обществу — иногда это узкая элита, иногда более широкие круги гражданского общества — и олицетворяет собой потребность в реформах и институтах; именно они должны стать последней инстанцией контроля за результатами. А это требует исключительного терпения в процессе строительства институтов, организаций, формирования коалиций, изменения нормативов, а также созревания условий для демократических перемен. Этому процессу порой может способствовать применение традиционной силы — военного фактора, как это было на Балканах, но такие акции обычно должны рассматриваться как дополнение к действиям местных сил.

Администрация Буша к началу его второго президентского срока существенно изменила характер своих заявлений относительно демократии на Ближнем Востоке. Она стала делать акцент не на стабильности, а на осторожных предложениях, адресованных таким государствам-союзникам, как Египет и Саудовская Аравия, провести реформы. Кондолиза Райс, как государственный секретарь, ясно дала понять, что администрация готова пойти на риск и, возможно, увидеть, как экстремисты приходят к власти в результате открытых выборов (137). Это благоприятная перемена-

245

на, но важно, чтобы, идя на нее, мы ясно представляли себе все аспекты проблемы.

Демократизация Ближнего Востока желательна как таковая, *а не в силу того, что она может решить проблему терроризма*. Если справедлив представленный Оливье Руа анализ источников джихадизма, значительная их часть находится в Западной Европе, а вовсе не на Ближнем Востоке. Джихадизм является побочным продуктом иммиграции, глобализации и других характеристик нашего мира, который уже является открытым и демократическим. Даже если завтра Египет и Саудовская Аравия сделаются стабильными демократиями, мы все-таки еще не один год будем иметь дело с укоренившейся проблемой терроризма.

Более того, нам не стоит обманывать себя относительно краткосрочных расходов на установление демократий на Ближнем Востоке. Переход к светской демократии турецкого типа, основанной на западных стандартах, крайне маловероятен в большей части арабского мира. Расширение демократии приведет к политическому участию исламистских группировок в плюралистической системе. Приверженность многих из них демократии весьма сомнительна. Хотя многие из них желают участвовать в выборах, большинство из них отнюдь не могут быть охарактеризованы как апологеты либерализма, а такие группировки, как «Хамас» в секторе Газа и «Хезболлах» в Ливане, являются террористическими организациями. Мы можем лишь надеяться, что они со временем вольются в структуру бо-

246

лее ответственных политических партии, готовых принять плюрализм из принципиальных соображений, а не просто по необходимости. Но в ближайшее время события могут развиваться так, что это принесет ощутимую досаду тем, кому небезразличны права женщин, религиозная терпимость и т.п. (138).

Хотя политические реформы в арабском мире желательны, перед США стоит серьезная краткосрочная проблема: они не имеют в этом регионе ни авторитета, ни кредита доверия. Образ Соединенных Штатов формирует не статуя Свободы, а фотографии издевательств над узниками тюрьмы Абу-Грейб. Прозападно настроенные либеральные реформаторы видят, что им необходимо дистанцироваться от Соединенных Штатов. Они подвергаются нападкам за использование грантов таких организаций, как фонд «Национальный вклад в демократию». Можно надеяться, что подобная ситуация не будет существовать вечно, но можно сделать вывод: на данном этапе исходящие из Вашингтона призывы к политическим изменениям будут контрпродуктивными. Эта трудность высвечивает важность существования альтернативных международных институтов, подобных СПД, способных несколько дистанцироваться от Вашингтона, для внедрения демократии и реформ.

Накануне войны в Ираке администрация Буша и ее сторонники из неоконсервативного лагеря не сумели осознать, что появление несимметричного, одно-полярного мира после

## окончания «холодной войны»

247

породило новые потоки антиамериканизма. Проявления этой тенденции были очевидны задолго до выборов 2000 г. Признание этой реальности должно было заставить администрацию быть осторожнее в применении своей мощи, не отказываясь от нее в принципе, больше использовать инструменты мягкой, а не обыкновенной жесткой силы, и искать более тонкие и косвенные способы переустройства мира.

Американская мощь по-прежнему играет решающую роль в формировании мирового порядка. Соединенные Штаты не представляют собой на всемирной арене более крупный аналог Швеции или Швейцарии. Но американская мощь часто наиболее эффективна тогда, когда она незаметна. Расположенные в Восточной Азии американские гарнизоны и американо-японский альянс позволяют Японии оставаться сравнительно слабой в военном отношении и уходить от новой милитаризации, которая угрожала бы безопасности Китая, Кореи и других азиатских государств. Обладая более мощными силами и, что еще важнее, технологиями, мобильностью и тыловыми структурами, США распространяют свое влияние в мире и лишают страны среднего уровня возможности добиваться военного доминирования в своих регионах.

Американская мощь часто эффективнее, когда она латентна, скрыта от глаз. Несмотря на то что военный бюджет Соединенных Штатов приблизительно равен военному бюджету всех остальных государств мира, война в Ираке явственно продемонстрировала огра-

248

ниченность военных возможностей США. Американские вооруженные силы плохо приспособлены для ведения затяжной войны. Бремя войны в Ираке уже заставило руководство Пентагона во второй администрации Буша в «Четырехлетнем обзоре» поставить под вопрос способность Соединенных Штатов одновременно вести две региональные войны.

Историческим образчиком того, как американская мощь должна применяться в современном однополярном мире, должна быть деятельность не кумира Генри Киссинджера, австрийского реалиста князя Меттерниха, а германского канцлера Отто фон Бисмарка. Бисмарк стал инициатором войн с Австрией и Францией, что позволило ему объединить Германию и обеспечить ей доминирующее положение в Центральной Европе. Однако после 1871 г., когда эти цели были достигнуты, он понял, что главной задачей Германии будет внушение ее запуганным и растерянным союзникам, что Германия стала государством, добивающимся сохранения статус-кво. Он не скрывал, что его основная цель — не допустить создания враждебных коалиций, которые смогли бы составить открытую оппозицию Германии. Его дипломатия после 1871 г. блестяще решила эту задачу путем созыва Берлинской конференции\* и целого ряда других инициатив, призванных смягчить облик новой германской власти. Однако

\* Берлинская конференция 14 государств 1884—1885 гг. (Великобритания, Германия, Россия, Франция, США, Бельгия, Португалия и др.) была посвящена африканским вопросам.

249

его преемники не обладали столь же ясным пониманием необходимости успокоения, а не запугивания, и потому совершали нелепые ошибки вроде строительства большого морского флота. Результатом стало создание Антанты, коалиции Франции, России и Великобритании и, тем самым, возникновение предпосылок Первой мировой войны.

США не намерены провоцировать Францию и Германию на создание враждебно настроенной коалиции, но их действия привели к возникновению довольно серьезного единства обычно подозрительных европейцев, к их согласию относительно того, что одной из основных проблем в современной политике является безответственное использование американской мощи. Результатом всего этого стало появление ситуации «мягкого балансирования», когда такие страны, как Германия и Франция, желают блокировать американские инициативы или отвечают отказом, когда США предлагают им сотрудничество (139). Подобным же образом и страны Азии заняты строительством многосторонних региональных организаций, что вызвано тем, что Вашингтон, по их мнению, не особенно интересуется их нужды. Президент Венесуэлы Уго Чавес использует

доходы от продажи нефти для того, чтобы вырвать страны Южной Америки и Карибского бассейна из сферы влияния США, тогда как Россия и Китай объединили свои усилия, чтобы мало-помалу вытеснить Соединенные Штаты из Центральной Азии.

250

Соединенные Штаты неизбежно вызывают в мире опасения перед их фактическим влиянием и отторжение этого веяния, равно как когда-то Германия под управлением Бисмарка, но они могут постараться смягчить негативное отношение, сознательно отыскивая способы преуменьшить свое доминирование. Администрация Буша ведет страну в почти что противоположном направлении: в ответ на события 11 сентября она начала даже не одну, а две войны — в уверенности, что никто не станет ей доверять, если она не «сделает четкого заявления» после начала интервенции в Афганистане; она провозгласила открытую для дальнейших действий доктрину: 1) смены режимов и 2) превентивных войн; она вышла из ряда международных организаций или выступила с их критикой; она молчаливо приняла принцип американской исключительности, то есть самопровозглашенного доминирования в системе мирового порядка.

Наиболее значимый путь применения американской мощи на современном этапе — это не применение военной силы, а способность Соединенных Штатов формировать облик международных институтов. Джон Айкенберри доказывает, что именно таким путем США добились доминирующего положения в мире в первые годы после Второй мировой войны (140). Неоконсерваторы верно отмечали, что идеалы и интересы Америки нередко совпадают, но не сумели понять, что причиной такого совпадения чаще всего была способность США создавать прочные политические структуры, в

251

рамках которых они могли добиваться долгосрочного сотрудничества с государствами-единомышленниками. Дефицит реально работающих международных институтов стал совершенно очевидным после войны в Ираке.

Реалистическим институтам, призванным поддерживать мировой порядок в период после 11 сентября, требуются две вещи, которые часто бывают несовместимыми: полномочия и легитимность. Полномочия необходимы для того, чтобы устранять опасности, исходящие не только от враждебно настроенных государств, но и от негосударственных политических субъектов, которые в будущем могли бы оперировать ОМП. У институтов должна быть возможность использовать свои полномочия оперативно и решительно. В некоторых случаях реализация полномочий потребует нарушения национальных суверенитетов достижения преимущественного права действия.

С другой стороны, международная легитимность предполагает деятельность в рамках международных институтов, которые по определению медлительны, жестки и подчинены массе громоздких методов и процедур. В конечном счете легитимность основывается на согласии, которое, в свою очередь, рождается в результате медленного дипломатического процесса убеждения. Международные институты существуют отчасти и для того, чтобы сократить издержки на переговоры, ведущиеся с целью достижения согласия, но даже при самых благоприятных условиях легитимные ин-

252

ституты неизбежно работают не так быстро, как того требуют интересы безопасности.

Трудно сказать, удастся ли нам когда-либо создать истинно демократические глобальные институты, в особенности такие, которые подобно ООН будут претендовать на всемирное представительство. ЕС стремится к возникновению демократической наднациональной организации на континенте, народы которого в целом имеют общую культуру и историю, но даже при этом сталкивается с большими трудностями, относящимися как к легитимности, так и к эффективности.

С другой стороны, если подлинной демократии, которая обладала бы всеми необходимыми институтами — избирательной системой, судами, исполнительной властью, разделением властей, — достичь, по-видимому, сложно, то реально было бы решить более скромную задачу: обрести демократическую подотчетность. Мы можем так думать просто из-за того, что после окончания «холодной войны» число демократических государств резко возросло по сравнению с предыдущим периодом. Хотя субъектами международного

сотрудничества в обозримом будущем наверняка будут суверенные государства, общность их представлений о легитимности и правах человека ослабит аргументы о том, что Соединенные Штаты не должны быть ответственны перед правительствами, которые сами не являются подотчетными.

Можно задаться вопросом: почему Соединенные Штаты должны при отсутствии объективной необхо-

253

димости связывать себе руки, в то время как они находятся на вершине могущества относительно остальной части миропорядка? Международные институты — это для лилипутов мира, у которых нет иного способа связать Гулливера. Суверенитет Америки распространяется не только на ее собственную территорию, но и на большую часть остального мира; зачем же нам что-то менять? (141) Несомненно, этот же вопрос афиняне задавали мелосцам в знаменитом «мелосском диалоге» Фукидида\*.

В ответ можно говорить об убеждениях американцев. Французский автор Пьер Асснер (кстати, ученик Лео Стросса) отмечает, что в отношении внутриамериканских институтов американцы стоят за систему сдержек и противовесов, поскольку не доверяют единой власти, пусть даже она легитимна и движима благими намерениями (142). Но, говорит далее Асснер, в однополярном мире, возникшем в результате окончания «холодной войны», США некритически смотрят на свои планы распространения американской гегемонии и призвали остальной мир: «Доверьтесь нам». Если неподконтрольная власть оказывается подверженной коррупции у себя дома, то почему же она не принесет вреда всему миру, когда приобретет международный характер?

Кто-то скажет, что ошибки администрации Буша, совершенные в годы его первого президентского срока, объясняются соображениями предосторожности и

\* См. Фукидид. История. - М.: Наука, 1981. - С. 256-260.

254

не носят принципиального характера. Мы прекрасно понимаем, что Соединенные Штаты не могли избежать применения силы, не могли не идти на риск перед лицом неожиданной угрозы и ошибались не вследствие плохого расчета, а просто из-за того, что у страха глаза велики. Были ли эти ошибки вызваны простым невезением и потому простительны ввиду событий 11 сентября или же они явились отражением упрямства и необоснованной самоуверенности? Пусть каждый сам для себя ответит на этот вопрос.

Но тот факт, что ошибки совершены единственной мировой сверхдержавой, выявляет жизненно важные пробелы в самой основе мирового порядка, основанного на «благодетельной гегемонии» Америки. Для гегемона мало руководствоваться благими намерениями; решая применить силу, он обязан проявить благоразумие и тонкий расчет. Отнюдь не Кондолиза Райс, а Мадлен Олбрайт, государственный секретарь США в администрации Билла Клинтона, как-то заметила, что Америка заслуживает лидерства, поскольку она «видит дальше», чем другие нации. Если бы это было верно всегда и справедливость этого утверждения широко признавалась, миру оставалось бы только одно: стиснув зубы, согласиться с приоритетностью оценок и пожеланий Америки. Если же США окажутся более близорукими, чем другие государства, тогда мир окажется в плачевном положении.



## ПРИМЕЧАНИЯ

### Глава 1. Принципы и благоразумие

1. Об этом решении администрации свидетельствует так называемый «меморандум Даунинг-стрит», написанный 23 июля 2002 г. Мэтью Райкрофтом, помощником Дейвида Мэннинга, консультанта премьер-министра Великобритании Тони Блэра по вопросам внешней политики. Меморандум был написан после визита в Вашингтон для консультаций с администрацией Буша.

2. Walter Russell Mead, «The Jacksonian Tradition and American Foreign Policy», *National Interest* 58 (1999): 5—29. См. также: У.Р. Мид. Власть, террор, мир и война. — М.: Прогресс-Традиция, 2006.

### Глава 2. Наследие неоконсерватизма

3. Elizabeth Drew, цит. по: Joshua Muravchik, «The Neoconservative Cabal»; Howard Dean, цит. по: Adam Wolfson, «Conservatives and Neoconservatives», в изд.: Irwin Stelzer, ed., *The Neocon Reader* (New York, Grove Press, 2005), 243, 216; Mary Wakefield, *The Daily Telegraph*, Jan. 9, 2004.

4. См.: David Brooks, «The Neocon Cabal and Other Fantasies» и Max Boot, «Myths about Neoconservatism» в изд.: Stelzer, *Neocon Reader*.

259

5. См.: Irving Kristol, *Reflections of a Neoconservative: Looking Back, Looking Ahead* (New York: Basic, 1983); Kristol, *Neoconservatism: The Autobiography of an Idea* (New York: Free Press, 1995); Norman Podhoretz, «Neoconservatism: A Eulogy», в изд.: *The Norman Podhoretz Reader* (New York: Free Press, 2004).

6. Alain Frachon, Daniel Vernet, *L'Amerique messianique* (Paris: Editions de Seuil, 2004); James Mann, *The Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet* (New York: Viking, 2004); Murray Friedman, *Jewish Intellectuals and the Shaping of Public Policy* (New York: Cambridge University Press, 2005); см., помимо прочего, изд.: Stefan Harper, Jonathan Clark, *America Alone: The Neo-Conservatives and the Global Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

7. Joseph Dorman, *Arguing the World: New York Intellectuals in Their Own Worlds* (Chicago: University of Chicago Press, 1999).

8. См.: Norman Podhoretz, *Breaking Ranks: A Political Memoir* (New York: Harper and Row, 1979), Ex-Friends (New York: Free Press, 1999) и *My Love Affair with America* (New York: Free Press, 2000).

9. Nathan Glazer, *Affirmative Discrimination* (New York: Basic, 1975); James Q. Wilson, *Thinking About Crime* (New York: Basic, 1975); Wilson and Richard Herrnstein, *Crime and Human Nature* (New York: Simon and Schuster, 1985); Wilson, *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities* (Cambridge: Harvard University Press, 1968); James Q. Wilson, George Kelling, «Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety», *Atlantic Monthly* (март 1982): 29—38).

10. Daniel P. Moynihan, *The Negro Family: A Case for National Action* (Washington, D.C.: U.S. Department of Labor, 1965); Charles Murray, *Losing Ground* (New York: Basic, 1984). Многие тезисы критики Меррея в отношении ПЧНД были приняты аналитиками левых взглядов. См.: William Julius Wilson,

260

*The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy* (Chicago: University of Chicago Press, 1988).

11. Mark Lilla, «Leo Strauss: The European», *New York Review of Books*, 21 октября 2004; Lilla, «The Closing of the Straussian Mind», *New York Review of Books*, 4 ноября 2004; Anne Norton, *Leo Strauss and the Politics of American Empire* (New Haven: Yale University Press, 2004); Shadia B. Drury, *The Political Ideas of Leo Strauss* (New York: St. Martin's, 1988). Друзи высказала идею о том, что Стросс придерживается принципа «лжи во спасение» в отношении общественных деятелей. См.: Danny Postel, «Noble Lies and Perpetual War: Leo Strauss, the Neocons, and Iraq», *OpenDemocracy.com*, 16 октября 2003. Опровержение см.: Mark Blitz, «Leo Strauss, the Straussians and American Policy», *OpenDemocracy.com*, 13 ноября 2003; Lyndon LaRouche, commercial, WTP Radio, Washington, D.C., 2004.

12. Harry V. Jaffa, *Crisis of the House Divided: An Interpretation of the Lincoln-Douglas Debates* (Seattle: University of Washington Press, 1959). Этот же автор обратился к данной тематике позднее в кн.: *A New Birth of Freedom: Abraham Lincoln and the Coming of the Civil War* (Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2000). См. также: Lilla, «Closing of the Straussian Mind».

13. Статья «Конец истории?» родилась из лекции, первоначально прочитанной в руководимом Блумом Центре Джона М. Олина в Чикагском университете 8 февраля 1989 г. Allan Bloom, *The Closing of the American Mind* (New York: Simon and Schuster, 1987).

14. Plato, *Republic*, trans. Allan Bloom (New York: Basic Books, 1968), 561 c-d.

15. Leo Strauss, *Natural Right and History* (Chicago: University of Chicago Press, 1953), 194-323, особ. 314-316. Об отцах-основателях см., напр.: David F. Epstein, *The Political Theory of the Federalist* (Chicago: University of Chicago Press, 1984).

261

16. Adam Wolfson, «Conservatives and Neoconservatives», 225.

17. Важнейшим решением Макартура как командующего оккупационными войсками в Японии было сохранение императора. Вероятно, не случайно, что Макартур жил в Восточной Азии почти постоянно с 1930-х гг., когда он содействовал созданию армии Филиппин, до того момента, когда президент Трумэн отозвал его во время войны в Корею.

18. См.: Francis Fukuyama, «The March of Equality», *Journal of Democracy* 11, no. 1 (2000): 11-17.

19. Albert Wohlstetter, Henry S. Rowen, et al., *Selection and Use of Strategic Air Bases* (Santa Monica, Calif.: Rand Corporation, R-266, 1954). Краткий вариант доклада был опубликован под названием «The Delicate Balance of Terror», *Foreign Affairs* 27, no. 2 (январь 1959).

20. Henry A. Kissinger, *A World Restored: Europe After Napoleon* (Gloucester, Mass.: Peter Smith, 1973); Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon and Schuster, 1994).

21. То же будет справедливо сказать и об учениках Стросса. Экономическую идеологию извлечь из сочинений Стросса еще сложнее, чем политическую.

22. См.: Wolfson, «Conservatives and Neoconservatives».

23. Boot, «Myths About Neoconservatism».
24. William Kristol, Robert Kagan, «Toward a New-Reaganite Foreign Policy», *Foreign Affairs* 75, no. 4 (1996); Kristol, Kagan, *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy* (San Francisco: Encounter, 2000); Jeane Kirkpatrick, «A Normal Country in a Normal Time», *National Interest* (осень 1990): 40—44; Kristol, Kagan, *Present Dangers*, 12.
25. Boot, «Myths About Neoconservatism».

262

26. См.: Robert Kagan, «America's Crisis of Legitimacy», *Foreign Affairs* 83, no. 2 (2004): 65—87 и последующую дискуссию автора с Робертом У. Таккером и Дейвидом К. Хендриксеном: Tucker and Hendrickson, «The Sources of American Legitimacy», *Foreign Affairs* 83, no. 6 (2004); Kagan, «A Matter of Record», *Foreign Affairs* 84, no. 1 (2005); Kristol and Kagan, *Present Dangers*, 16—17.
27. David Brooks, «A Return to National Greatness», *Weekly Standard*, 3 марта 1997.
28. О вопросах неоконсерватизма см.: Francis Fukuyama, «The National Prospect Symposium Contribution», 100, no. 5 (1995): 55—56. Об экономических проблемах см., напр.: Daniel Bell, *The Cultural Contractions of Capitalism* (New York: Basic, 1976); Irving Kristol, *Two Cheers for Capitalism* (New York: Basic, 1978). Однако мнение о том, будто неоконсерваторы склоняются к ортодоксальным позициям, не вполне верно. Любопытную критику неоклассической экономики со стрессовской точки зрения можно найти в изд.: Steven E. Rhoads, *The Economist's View of the World: Government, Markets, and Public Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).
29. См.: Kiron Skinner, ed., *Reagan: A Life in Letters* (New York: Free Press, 2003). Позднее Рейган, естественно, признал перемены, связанные с приходом к власти М.С. Горбачева, и стал поддерживать с ним активные контакты.
30. Буш сделал соответствующее заявление в речи, произнесенной в Американском институте предпринимательства 26 февраля 2003 г.
31. Подробную реалистическую критику международных институтов см. в изд.: John J. Mearsheimer, «The False Promise of International Institutions», *International Security* 19, no. 3 (1994): 5—49. О многостороннем сотрудничестве см. в изд.: Boot, «Myths About Neoconseratism».

263

32. Stephen Sestanovich, «American Maximalism», *National Interest* 79 (весна 2000): 13-23.
33. См.: Michael Mandelbaum, «Coup de Grace: The End of the Soviet Union» *Foreign Affairs* 71, no. 1 (1991): 164—183, и *The Dawn of Peace in Europe* (New York: Twentieth Century Fund, 1996).
34. В 1989 г. многие советские обозреватели полагали, что в горбачевском Политбюро сторонников жесткой линии представляет Егор Лигачев, и предполагали, что в Кремле активно дискутируется возможность военной интервенции в Польшу, Венгрию и Восточную Германию по причине отхода этих стран от Москвы. Несколько лет спустя мне представилась замечательная возможность встретиться с Лигачевым в Вашингтоне, и он уверил меня, что идея военного вмешательства не приходила в голову ни одному из членов Политбюро.
35. Повторение аргументации и анализ наиболее жесткой критики книги «Конец истории и последний человек» читатель найдет в предисловии ко второму изданию (New York: Free Press, 2006).
36. Kenneth Jowitt, «Rage, Hubris, and Regime Change: The Urge to Speed History Along», *Policy Review* 118 (апрель — май 2003): 33-42.
37. Kristol and Kagan, *Present Dangers*, 20.
38. См.: Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: Norton, 2003); Thomas Carothers, «The End of the Transitional Paradigm», *Journal of Democracy* 13, no. 1 (2002): 5-21.
39. G. John Ikenberry, Daniel Deudney, «The International Sources of Soviet Change», *International Security* 16, no. 3 (1991): 74-118.
40. См., напр.: Donald Kagan, Frederick W. Kagan, «Peace for Our Time?» *Commentary* 110, no. 2 (сент. 2000): 42—47.

264

### Глава 3. Угроза, риск и превентивная война

41. Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institutions, 2001); Graham T. Allison, Jr., *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe* (New York: Times Books, 2004). Аргументация в пользу утверждения о том, что события 11 сентября явились уникальным случаем, а не результатом долговременной серии акций, приводится в изд.: John Mueller, «Harbinder or Aberration? A 9/11 Provocation?» *Commentary* 118, no. 2 (2004): *National Interest* 69 (осень 2002): 45-50.
42. См.: Norman Podhoretz, «World War IV: How It Started, What It Means, and Why We Have to Win», *Commentary* 118 no. 2 (2004): 17—54; Charles Krauthammer, «In Defense of Democratic Realism», *National Interest* 77 (осень 2004).
43. Gilles Kepel, *77re War for Muslim Minds: Islam and the West* (Cambridge: Belknap, 2004); Olivier Roy, *The Failure of Political Islam* (Cambridge: Harvard University Press, 1996). См. также: Olivier Roy, *Globalized Islam: The Search for a New Ummah* (New York: Columbia University Press, 2004).
44. Roy, *Globalized Islam*, гл. 1.
45. Ladan Boroumand, Roya Boroumand, «Terror, Islam, and Democracy», *Journal of Democracy* 13, no. 2 (2002): 5—20. Доказательство того, что джихадизм представляет собой сочетание западных идей, также составляет сущность характеристики исламизма, данной Оливье Руа.
46. Этот тезис более полно представлен в работе: Francis Fukuyama, Nadav Samin, «Can Any Good Come of Radical Islam?» *Commentary* 114, no. 2 (2002): 34—38.
47. В 2005 г. Республика Мали приняла председательство в Сообществе в поддержку демократии.
48. При опросе общественного мнения 51% респондентов старшего возраста выразили желание эмигрировать. Из

265

- них 46% хотели переехать в Западную Европу, а 36% — в Соединенные Штаты или Канаду. Что касается более молодых респондентов, то 45% из них хотели эмигрировать, и 45% — в Северную Америку (UNDP, *Arab Human Development Report*, 2002, 30).
49. Max Boot, «Exploiting the Palestinians: Everyone's Doing It», *Weekly Standard*, янв. 28, 2003; Barry Rubin, «The Real Roots of Arab Anti-Americanism», *Foreign Affairs* 81, no. 6 (2002): 73-85.
50. *National Security of the United States* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2002).
51. Вступительное слово к «Стратегии национальной безопасности». Этот текст перекликается с лексикой

Буша, примененной им в речи, которую президент произнес в Вест-Пойнте в июне 2002 г.: «На протяжении большей части прошлого века оборонная доктрина Америки основывалась на выработанных в ходе «холодной войны» идеях сдерживания и устрашения. В каких-то случаях эти стратегии по-прежнему применимы. Устрашение — возможность возмездия в отношении государств — бессмысленно, когда мы имеем дело с тайными террористическими сетями, не защищенными каким-либо государством или его гражданами. Сдерживание невозможно, когда неуравновешенный диктатор, обладающий ОМП, может применить ракеты с ядерными боеголовками или предоставить ОМП в распоряжение своих союзников-террористов... Если мы будем дожидаться, пока угроза полностью осуществится, то нам придется ждать чересчур долго... Мы должны вступить в бой с врагом, разрушить его планы и отвратить страшнейшую угрозу еще до того, как она возникнет» («Реплики президента в ходе учений выпускников Военной академии США 2002 г., Вест-Пойнт, Нью-Йорк, 1 июня 2002 г.»).

266

52. John Lewis Gaddis, *Surprise, Security, and the University Experience* (Cambridge: Harvard University Press, 2004).

53. Данный вопрос обсуждается в изд.: John Lewis Gaddis, «Grand Strategy in the Second Term», *Foreign Affairs* 84, no. 1 (2005): 2-15.

54. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Report of the Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges, and Change (New York: United Nations, 2004, 63—64).

55. Конечно, этот результат сам по себе зависел от неразумного поведения Саддама Хусейна. Если бы он дождался появления ядерного оружия и не спешил с вторжением в Кувейт, он мог бы и по сей день править своей страной.

56. Anthony Eden, *Full Circle: The Memoirs of Anthony Eden* (Boston: Houghton Mifflin, 1960); Jack Snyder, *The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disaster* (Ithaca: Cornell University Press, 1984); Richard K. Betts, «Suicide from Fear of Death?» *Foreign Affairs* 82, no. 1 (2003): 34—43.

57. Kenneth Jowitt, «Rage, Hubris, and Regime Change: The Urge to Speed History Along», *Policy Review* 118 (апр. — май 2003): 33-42.

58. Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor: Warning and Decision* (Stanford: Stanford University Press, 1965).

59. Президент Буш добавил: «Саддам Хусейн прячет террористов и орудия террора, массового убийства и уничтожения. И доверять ему нельзя. Просто слишком велик риск того, что он прибегнет к нему или предоставит его в распоряжение террористической сети» (речь в Цинциннати 8 октября, 2002).

60. Laurie Mylroie, *Study of Revenge: Saddam Hussein's Unfinished War* (Washington, D.C.: AEI Press, 2000); Stephen F. Hayes, *The Connection: How al Qaeda's Collaboration with Saddam Hussein Has Endangered America* (New York: HarperCollins,

267

2004); Kenneth M. Pollack, *The Threatening Storm: The Case for Invading Iraq* (New York: Random House, 2002).

61. Утверждение Мильруа о том, что Рамзи Юсеф, человек, которого обвиняют во взрывах 1993 г. в ВТЦ, был агентом иракской разведки, может оказаться и ложным, если выяснится, что он и Абдул Бассит, чьим именем Юсеф, как предполагается, воспользовался, были одного роста. На сегодняшний день у нас нет доказательств того, что это не один и тот же человек.

62. Поручение президента, данное разведывательной службе США, показало, что мы знали об иранской и северокорейской программах гораздо больше, чем о программе Ирака. См.: *The Commission of the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction, Report to the President of the United States* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 31 марта 2005).

63. *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD* (Washington, D.C.: Central Intelligence Agency, 30 сент. 2004).

## Глава 4. Американская исключительность и международная законность

64. См.: Paul D. Wolfowitz, «Clinton's First Year», *Foreign Affairs* 73 no. 1 (1994): 28-43.

65. Повторение данного аргумента было сделано много времени спустя после войны в интервью Кондолизы Райс в изд.: *American Interest* 1, no. 1 (2005): 47—57.

66. Слова этого чиновника приводятся в предисловии к запискам Кларка, относящимся к Косово. Сам Кларк был недоволен такой интерпретацией его книги (Wesley K. Clark, *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of the Combat* [New York: Public Affairs, 2002], pp. XXVI-XXVII).

268

67. Stephen Sestanovich, «American Maximalism», *National Interest* 79 (весна 2005): 13—25.

68. Mancur Olson, *The Logic of the Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard University Press, 1965).

69. Как СССР, так и Франция в 1991 г., в период шестимесячной подготовки к первой войне в Заливе, дистанцировались от Соединенных Штатов. Франция присоединилась к коалиции в последний момент, добившись от США ряда уступок. Было бы разумно предполагать, что Франция и Россия поступят так же и в 2003 г. О «европейской нации» см. в изд.: Timothy Garton Ash, *Free World: Why a Crisis of the West Reveals the Opportunity of Our Time* (London: Allen Lane, 2004), 54.

70. Charles Krauthammer, «The Unipolar Moment», *Foreign Affairs* (зима 1990—1991); см. также: Krauthammer, «The Unipolar Moment Revisited», *National Interest* 70 (2002): 5—20. Charles Krauthammer, «Democratic Realism: An American Foreign Policy for a Unipolar World» (Washington, D.C.: American Enterprise Institute Short Publications Series, 10 февр. 2004).

71. William Kristol, Robert Kagan, *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy* (San Francisco: Encounter, 2000), 22.

72. Condoleezza Rice, «A Balance of Power That Favors Freedom», Ристонская лекция в Манхэттенском институте политических исследований, Нью-Йорк, 1 окт. 2002.

73. У.Р. Мид. Власть, террор, мир и война. — М.: Прогресс-Традиция, 2006. — С. 56. — Пер. А. Георгиева.

74. Здесь приводятся данные на март 2004 г. От «несколько» до «крайне негативного» отношения к США выразили 93% граждан в Иордании, 61% — в Пакистане, 69% — в Марокко и 63% — в Турции (Pew Research Center for the People and the Press, «A Year After the Iraq War», 16 марта 2004. Сoot-

ветствующие цифры можно найти на сайте [people-press.org/reports/display.php3?ReportID=206](http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=206)).

75. Написанная Барлоу «Декларация независимости киберпространства» начинается такими словами:



«Правительства Индустриального Мира, вы, изнуренные гиганты из плоти и стали, я пришел из Киберпространства, новой обители Разума. От имени будущего я прошу вас, представителей прошлого, оставить нас в покое. Вы не нужны нам. Вы не имеете власти там, куда приходим мы» (<http://homes.eff.org/~barlow/Declaration-final.html>).

76. Транзистор и интегральная схема первоначально разрабатывались в «Лабораториях Белла»\* как побочные результаты исследований, которые велись по заказу министерства обороны, — проектов развития компьютерных систем, предназначенных для военных целей. Работы по созданию радара, технология реактивных авиационных двигателей и большая часть американской космической техники также финансировались военными. Интернет был создан в недрах Агентства передовых оборонных исследований как средство связи после ядерного удара.

77. Исторически «Вашингтонский консенсус» возник в результате долгового кризиса латиноамериканских стран в 1980-е гг., когда крупные ссуды за границей и недостаток ответственности правительств в финансовой сфере породили порочный круг: валютный кризис, девальвация, экспансионистская финансовая политика, направленная на покрытие валютного дефицита, гиперинфляция и новый кризис в области курсов валют. Экономическая политика, определяемая «Вашингтонским консенсусом», была необходима, что-

\* «Лаборатории Белла», точнее, «Белл телефон лабораторис» — американская научно-исследовательская фирма; ее центр находится в г. Марри-Хилл, штат Нью-Джерси. Ведет фундаментальные исследования в области физики твердого тела, электроники и др.

270

бы разорвать порочный круг, и благодаря ряду болезненных преобразований таким странам, как Мексика, Бразилия и Аргентина, удалось стабилизировать свои макроэкономические показатели.

78. Окончание истории данного процесса в Латинской Америке оказалось более сложным: хотя приход к власти в Бразилии Лулы, в Эквадоре Гутьерреса, в Уругвае Васкеса и в Мексике Чавеса обозначил поворот влево, многие из этих новых лидеров продолжали относительно ортодоксальную макроэкономическую политику. Вина за кризис в Аргентине несправедливо возлагается на Соединенные Штаты; его причины сложны, и основные из них — несовершенные государственные институты Аргентины и поведение лидеров страны.

79. Kishore Mahbubani, *Beyond the Age of Innocence: Rebuilding Trust Between America and the World* (New York: Public Affairs, 2005), гл. 1.

## Глава 5. Социальное строительство и проблема развития

80. Джеймс К. Уилсон всегда оставался последовательным скептиком в отношении внедрения демократии вообще и в Ираке в частности. См. его статью «Democracy for All?», *Commentary* 107, no. 3 (2000).

81. Rick Atkinson, *In the Company of Soldiers: A Chronicle of Combat* (New York: Henry Holt and Co., 2004); Tim Russert, interview with Vice President Dick Cheney, *Meet the Press*, NBC News, 16 марта 2003.

82. См.: Adam Garfinkle, «The Impossible Imperative? Conjuring Arab Democracy», *National Interest* 69 (осень 2002): 156—167; *President Discusses the Future of Iraq*, Speech to the

271

American Enterprise Institute, Washington, D.C., 26 февраля 2003. Как отмечалось выше, долговременная тенденция к распространению либеральной демократии является центральной темой моей книги *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992).

83. William Kristol, Robert Kagan, *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy* (San Francisco: Encounter, 2000), 14-17.

84. Описание этих моделей можно найти в изд.: Kaushik Basu, *Analytical Development Economics: The Less Developed Economy Revisited* (Cambridge: MIT Press, 1997).

85. См.: David Ekladh, «From Consensus to Crisis: The Postwar Career of Nation Building in U.S. Foreign Relations»; Frank Sutton, «Nation-Building in the Heyday of the Classic Development Ideology: Ford Foundation Experience in the 1950s and 1960s», в изд.: Francis Fukuyama, ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006).

86. William R. Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics* (Cambridge: MIT Press, 2001).

87. Ruth Levine et al., *Millions Saved: Proven Successes in Global Health* (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004).

88. Walt Whitman Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (Cambridge: Cambridge University Press, 1960).

89. См.: Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979—1999* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

90. Детальный анализ государственной слабости и неудач в Африке можно найти в изд.: Crawford Young, *The African Colonial State in Comparative Perspective* (New Haven: Yale

272

University Press, 1997), Herbert Herbst, *States and Power in Africa* (Princeton: Princeton University Press, 2000), William Reno, *Warlord Politics and African States* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1999). О том, как международная помощь оказалась опорой диктаторского режима Сиада Барре в Сомали, рассказано в работе: Michael Maren, *The Road to Hell: The Raging Effects of Foreign Aid and International Charity* (New York: Free Press, 1997).

91. См.: Douglas C. North, Robert P. Thomas, «An Economic Theory of the Growth of the Western World», *Economic History Review*, 2<sup>nd</sup> series, 28 (1970): 1 — 17, Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990). О значимости институтов см.: Daron Acemoglu, James A. Robinson, *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*, NBER Working Paper 7771, 2000, Acemoglu, Robinson, *Economic Backwardness in Political Perspective*, NBER Working Paper 8831, 2002. Основная альтернативная теория недостаточного развития, связанная с работами Джеффри Сакса, в настоящее время касается влияния географического фактора на процесс развития. См.: Jeffrey D. Sachs, Andrew Warner, *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, NBER Working Paper 5398, 1995, Sachs, *Tropical Underdevelopment*, NBER Working Paper 8119, 2001. Прямой ответ институционалистским выводам Асемоглу и Робинсона см. в изд.: Jeffrey D. Sachs, John W. McArthur, *Institutions and Geography: Comment on Acemoglu, Johnson, and Robinson* (2000), NBER Working Paper 8114, 2001. См. также: Dani Rodrik, Arvind Subramanian, «The Primacy of Institutions (And What this Does and Does Not Mean)», *Finance and Development*, 40, no. 2 (2003): 31—34, William R. Easterly, Ross Levine, *Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development*,



NBER Working Paper 9106, 2002.

273

92. Francis Fukuyama, Sanjay Marwah, «Comparing East Asia and Latin America: Dimensions of Development», *Journal of Democracy* 11, no. 4 (2000): 80—94; Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century* (Ithaca: Cornell University Press, 2004).

93. Francis Fukuyama, «Stateness' First» *Journal of Democracy* 16, no. 1 (2005): 84-88.

94. Исторический очерк см. в изд.: Nils Gilman, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2003).

95. Из трудов левых аналитиков среди прочих можно выделить: Vernon Ruttan, «What Happened to Political Development?», *Economic Development and Cultural Change* 39, no. 2 (1991): 265—292, Mark Kesselman, «Order or Movement? The Literature of Political Development as Ideology», *World Politics* 26 (1973): 139—154, Ian Roxborough, «Modernization Theory Revisited: A Review Essay», *Comparative Studies in Society and History* 30 (1988): 753—761. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968); русский перевод см.: С. Хантингтон. Политический порядок в меняющихся обществах. — М.: Прогресс-Традиция, 2004.

96. См. многотомный труд: Philippe C. Schmitter, Guillermo O'Donnell, Laurence Whitehead, *Transition from Authoritarian Rule* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1986). О применимости данной модели к посткоммунистическим государствам см.: Valerie Bunce, «Should Transitologists Be Grounded?», *Slavic Review* 54, no. 1 (1995): 111-127, Philippe C Schmitter, Terry Lynn Karl, «The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?», *Slavic Review* 53, no. 1 (1994): 172-185.

97. Thomas Carothers, «The End of the Transitions Paradigm», *Journal of Democracy* 13, no. 1 (2002): 5—21.

274

98. Adam Przeworski, Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950—1990* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000); Seymour Martin Lipset, «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», *American Political Science Review* 53 (1959): 69—105.

99. Этот процесс может считаться результатом конкуренции вне зависимости от его взаимосвязи с существующими условиями и не предполагает создание условий для политической корректировки; иными словами, поворот к демократии мог быть попросту своего рода прихотью правящей элиты.

100. Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990* (Cambridge: Basil Blackwell, 1990); Douglas North, Arthur Denz, «Shared Mental Models: Ideologies and Institutions», *Kyklos* 47, no. 1 (1994): 3-31.

101. Chia Nodia, «Debating the Transition Paradigm: The Democratic Path», *Journal of Democracy* 13, no. 3 (2002): 13—19.

102. Во многих отношениях истоки этого движения можно усмотреть в работе: Theda Skocpol, Peter B. Evans, *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985). См. также: J.P. Nettl, «The State as a Conceptual Variable», *World Politics* 20, no. 4 (1968): 559-592, Michael Mann, «The Autonomous Power of the State» в изд.: John A. Hall, ed., *States in History* (New York: Blackwell, 1986; первоначально опубликовано в *European Journal of Sociology* 25, no. 2 [1984]: 185—213).

103. Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 1999), Carothers, *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 2004).

104. *President Discusses the Future of Iraq*. Что касается попыток смены режимов в последние годы, то только Афга-

275

нистан может рассматриваться как аналог преобразований в Германии и Японии, поскольку там общество также абсолютно отвергло политический порядок, существовавший в стране до американского вмешательства.

105. См. посвященный Боснии раздел в книге: James Dobbins et al., *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq* (Santa Monica, Calif.: Rand Corporation, MR-1753-RC, 2003); Gerald Knaus, Felix Martin, «Travails of the European Raj», *Journal of Democracy* 14, no. 3 (2003): 60—74.

106. Этому вопросу посвящена статья: Jeanne Kirkpatrick, «Dictatorships and Double Standards», *Commentary* 68, no. 11 (ноябрь 1979): 34—45. До сих пор не прекращаются дискуссии о том, какую роль сыграла администрация Никсона в перевороте в Чили, приведшем к свержению правительства Альенде.

107. См.: Thomas Carothers, *In the Name of Democracy: U.S. Policy Toward Latin America in the Reagan Years* (Berkeley: University of California Press, 1993), Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 1999).

Вице-президент Чейни как-то заявил, что вмешательство Америки в гражданскую войну в Сальвадоре в 1980-е гг. может послужить моделью для действий администрации США в Ираке. Но в Сальвадоре мы имели влиятельного союзника в лице президента страны Хосе Наполеона Дуарте. Конгресс США выступил с ограничительной инициативой «легкий след»: разрешил отправку не более чем пятидесяти пяти американских военных советников, что означало, что граждане Сальвадора сами должны выносить тяготы борьбы за собственную свободу. Тот факт, что в Ираке Соединенные Штаты не имели союзника, подобного христианским демократам в Сальвадоре или силам Северного альянса в Афганистане, должен был послужить для американского правительства серьезным предупреждением.

276

108. Eric C. Bjornlund, *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2004).

109. Сказанное не означает, что в России, Китае или в арабском мире нет демократически настроенных деятелей, но шансы получить широкую поддержку масс их действиям против существующих режимов ниже, нежели в других странах.

110. Michael Mandelbaum, «Foreign Policy as Social Work», *Foreign Affairs* 75, no. 1 (1996): 16-32.

111. Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: Norton, 2003).

112. Цели «Фонда развития тысячелетия» были сформулированы на проходившем под эгидой ООН «саммите миллениума» в 2000 г. В этом документе указаны восемь широкомасштабных задач, посвященных улучшению положения бедных стран к 2015 г. См.: Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (New York: Penguin Press, 2005). Кэрл Эделман показывает, что частные добровольные пожертвования составляют 35 млрд долл. США в год, то есть сумму в 3,5 раза превышает фонд официальной программы СБР. При этом исследовательница, однако, считает, что доля адресной частной помощи уменьшает эту цифру до 15 млрд долл. США. (Согласно этой логике, суммы, высылаемые мексиканскими и филиппинскими гастарбайтерами своим семьям, равно как и плата за обучение детей в Оксфорде, вносимая родителями-иностранцами, входят в

общий объем индивидуальных взносов, направляемых на содействие внешнему развитию.) Carol Adelman, «The Privatization of Foreign Aid: Reassessing National Largess», *Foreign Affairs* 82, no. 6 (2003): 9–14.

113. См.: Michael A. Clemens, Charles J. Kenny, Todd J. Moss, «The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations

277

of Aid and Development Success», (Washington: Center for Global Development Working Paper N. 40, 1 мая 2004).

114. Очерк истории вопроса см. в изд.: Steven Radelet, *Challenging Foreign Aid: A Policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account* (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2003). См. также: Radelet, «Bush and Foreign Aid», *Foreign Affairs* 82, no. 5 (2003): 104–117.

115. Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

116. О ранних этапах истории AAMP см.: Judith Tandler, *Inside Foreign Aid* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1975).

117. Jeremy M. Weinstein, John E. Porter, Stuart Eisenstadt, eds., *On the Brink: Weak States and U.S. National Security* (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004).

118. Подобное перераспределение функций AAMP оставит не у дел некоторые подразделения агентства, в частности, программу военной помощи (ЕМЕТ) и фонды, преследующие цели откровенно политического характера, такие как поддержка Египта и Израиля. Программы такого рода, очевидно, не преследующие гуманитарные цели или поддержку развития, должны оставаться в ведении государственного департамента. Кроме того, если отрезать их от общих ассигнований внешней помощи, американцы получили бы возможность яснее увидеть, сколько именно долларов налогоплательщиков идут на действительную помощь развивающимся странам.

## Глава 6. Переосмысление институтов мирового порядка

119. Подробный экскурс по вопросу о легитимности акций ООН см. в предисловии к новому, карманному изда-

278

нию труда: Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America vs. Europe in the New World Order* (New York: Knopf, 2004), а также в изд.: Kagan, «America's Crisis of Legitimacy», *Foreign Affairs* 83, no. 2 (2004): 65–87.

120. См.: Daniel P. Moynihan, «The United States in Opposition», *Commentary* 59, no. 3 (1975): 31–45.

121. См.: James Dubbins et al., *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq* (Santa Monica, Calif: Rand Corporation, MG-304-RC, 2005); Richard K. Betts, «The Delusion of Impartial Intervention», *Foreign Affairs* 73, no. 6 (1994): 20–33.

122. Очерк истории вопроса см. в изд.: Virginia Haufler, *International Business Self-Regulation: The Intersection of Public And Private Interests* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999); Haufler, *A Public Role for the Private Sector: Industry-Self-Regulation in a Global Economy* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001). Сегодня существует обширная литература, посвященная роли НПО как субъектам международной деятельности; см.: Jessica Tuchman Mathews, «Power Shift», *Foreign Affairs* 76, no. 1 (1997): 50–76; Ann M. Florini, *The Third Force: The Rise of Transitional Society* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 2000). О мягком праве см.: Kenneth W. Abbott, Duncan Snidal, «Hard and Soft Law in International Governance», *International Organization* 54, no. 3 (2000): 421–456.

123. Критический обзор участия НПО в международных соглашениях см. в: Daniel C. Thomas, «International NGOs, State Sovereignty, and Democratic Values», *Chicago Journal of International Law* 2, no. 2 (2001): 389–397.

124. Naomi Rohn-Arriaza, «Shifting the Point of Regulation: The International Organization for Standardization and Global Law», *Ecology Law Quarterly* 22 (1995): 479–539.

279

125. Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2004).

126. John R. Bolton, «Should We Take Global Governance Seriously?» *Chicago Journal of International Law* 1, no. 2 (2000): 205–221; Jeremy Rabkin, *Why Sovereignty Matters* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1998); Rabkin, *The Case for Sovereignty: Why the World Should Welcome American Independence* (Washington, D.C.: AEI Press, 2004).

127. Roht-Arriaza, «Shifting the Point of Regulation»; Marsha Echols, «Food Safety Regulation in the EU and the U.S.: Different Cultures, Different Laws», *Columbia Journal of European Law* 23 (1998): 535–543; Ved Nanda, «Genetically Modified Food and International Law — The Biosafety Protocol and Regulations in Europe», *Denver Journal of International Law and Policy* 28, no. 3 (2000): 235–263; Robert Paarlberg, «The Global Food Right», *Foreign Affairs* 79, no. 3 (2000): 24–38.

128. Zoe Baird, «Governing the Internet», *Foreign Affairs* 81, no. 6 (2002): 15–21; Milton Mueller, «ICANN and Internet Governance: Sorting Through the Debris of «Self-Regulation», *Info* 1, no. 6 (1999): 5–8; David R. Johnson, Susan P. Crawford, «Why Consensus Matters: The Theory Underlying ICANN's Mandate to Set Policy Standards for the Domain Name System», *ICANN Watch*, 2000, [www.icannwatch.org/archive/why\\_consensus\\_matters.htm](http://www.icannwatch.org/archive/why_consensus_matters.htm).

129. William J. Drake, «The Rise and Decline of the International Telecommunications Regime», в изд.: Christopher T. Marsden, *Regulating the Global Information Society* (London: Routledge, 2000). Деятельность ICANN на заре существования Интернета начиналась с работы длинноволосого, носившего сандали и аспиранта по имени Джон Постел из Университета Южной Каролины; он заключил контракт с Агентством по передовым оборонным проектам.

280

130. Michael A. Fromkin, «Wrong Turn in Cyberspace: Using ICANN to Route Around the APA and the Constitution», *Duke Law Journal* 50, no. 17 (2000): 17–184.

131. Более подробно данное предложение рассмотрено в изд.: Francis Fukuyama, Re-Envisioning Asia», *Foreign Affairs* 84, no. 1 (2005): 75–87.

132. Rabkin, *Case for Sovereignty*.

133. Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press, 1999).

134. Stephen D. Krasner, «Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States», *International Security* 29, no. 2 (2004): 85–120.

## Глава 7. Другой тип американской внешней политики

135. См., напр.: Robert W. Merry, *Sands of Empire: Missionary Zeal, American Foreign Policy, and the Hazards of Global Ambition* (New York: Simon and Schuster, 2005); David Rief, *At the Point of a Gun: Democratic Dream and*

*Armed Interventions* (New York: Simon and Schuster, 2005).

136. Направление, которое я называю реалистическим вильсонизмом, можно также определить как жесткий либеральный интернационализм. Оно отличается от мягкого варианта по нескольким параметрам: во-первых, Соединенные Штаты должны строить сверхмногосторонний мир и не делать особой ставки на ООН; во-вторых, целью внешней политики является не достижение превосходства политики, основанной на укреплении суверенитетов и на силе, а ее упорядочение посредством международных ограничений; и наконец, демократическая легитимность, являющаяся необходимым условием деятельности реаль-

281

ных институтов, должна лечь в основу структуры системы в целом.

137. См.: «President Bush Discusses Freedom in Iraq and the Middle East: Remarks by the President at the 20<sup>th</sup> Anniversary of the National Endowment for Democracy», Washington, D.C., 6 ноября 2003 г. В интервью журналу «Американский интерес» Райс заявляет: «Что касается вопроса о том, возможно ли, что экстремисты побеждают на выборах... Я думаю, вам следует спросить себя: устранитесь ли вы в ситуации, когда экстремисты, исламистские или другие, прячась за масками, станут двигать рычагами управления политической системой, или вы предпочитаете открытую политическую систему, в которой люди реально соревнуются в борьбе за волю народа?»

138. Можно было бы отстаивать установление авторитаризма на Ближнем Востоке, если бы мы обнаружили в этом регионе автократических лидеров, склонных к модернизации, таких как Пак Чжон Хи в Южной Корее или Ли Куан Ю в Сингапуре. Подавляющее большинство автократических правителей арабских стран практически не проявляют интереса к вопросам развития и очень успешно не допускают, чтобы демократические преобразования продвинулись дальше самых первых, небольших шажков. См.: Daniel Brumberg, «Liberalization Versus Democracy», в: Thomas Carothers, Marina Ottaway, eds., *Uncharted Journey: Promoting Democracy in the Middle East* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 2005).

139. Примером нежелания стран Европы идти в фарватере американских инициатив стал их отказ сместить Мохаммеда аль-Барадеи с поста главы Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ). Пример «мягкого балансирования» — решительное самоустранение Франции и Германии от участия в переустройстве Ирака.

282

140. G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001).

141. Zbigniew Brzezinski, «The Dilemma of the Last Sovereign», *American Interest* 1, no. 1 (2005): 37–46.

142. Pierre Hassner, «Definitions, Doctrines, and Divergences», *National Interest* no. 69 (2002): 30–34.

## Содержание

<i>Предисловие</i> .....	7
<b>Глава 1.</b> Принципы и благоразумие.....	14
<b>Глава 2.</b> Наследие неоконсерватизма.....	27
<b>Глава 3.</b> Угроза, риск и превентивная война.....	93
<b>Глава 4.</b> Американская исключительность и международная законность....	129
<b>Глава 5.</b> Социальное строительство и проблема развития.....	152
<b>Глава 6.</b> Переосмысление институтов мирового порядка.....	206
<b>Глава 7.</b> Другой тип американской внешней политики ....	239
<b>ПРИМЕЧАНИЯ</b> .....	257

Издательская группа АСТ, включающая в себя **около 50 издательств** и редакционно-издательских объединений, предлагает вашему вниманию **более 20 000 названий книг** самых разных видов и жанров.

Мы выпускаем классические произведения и книги современных авторов.

В наших каталогах — интеллектуальная проза, детективы, фантастика, любовные романы, книги для детей и подростков, учебники, справочники, энциклопедии, альбомы по искусству, научно-познавательные и прикладные издания, а также широкий выбор канцтоваров.

В числе наших авторов мировые знаменитости:

Сидни Шелдон, Стивен Кинг, Даниэла Стил, Джудит Макнот, Бертрис Смолл, Джоанна Линдсей, Сандра Браун, создатели российских бестселлеров Борис Акунин, братья Вайнеры, Андрей Воронин, Полина Дашкова, Сергей Лукьяненко, братья Стругацкие, Фридрих Незнанский, Виктор Суворов, Виктория Токарева, Эдуард Тополь, Владимир Шитов, Марина Юденич, Виктория Платова, Чингиз Абдуллаев; видные ученые деятели академик Мирзакарим Норбеков, психолог Александр Свияш, авторы книг из серии «Откровения ангелов-хранителей» Любовь Панова и Ренат Гарифзянов, а также любимые детские писатели Самуил Маршак, Сергей Михалков, Григорий Остер, Владимир Сутеев, Корней Чуковский.

Издательская группа АСТ

1 29085, Москва, Звездный бульвар, д. 21, 7-й этаж Справки по телефону: (495) 61 5-01 -01, факс 615-51-10

**E-mail:** [astpub@aha.ru](mailto:astpub@aha.ru) <http://www.ast.ru>

**Книги издательской группы АСТ вы сможете заказать и получить по почте в любом уголке России. Пишите:**

107140, Москва, а/я 140

**Звоните: (495) 744-29-17 ВЫСЫЛАЕТСЯ БЕСПЛАТНЫЙ КАТАЛОГ**

Звонок для всех регионов бесплатный тел. 8-800-200-30-20

Исключительные права на публикацию книги на русском языке принадлежат издательству АСТ.

Любое использование материала данной книги, полностью или частично, без разрешения правообладателя запрещается.



Научно-популярное издание

Фукуяма Фрэнсис

**Америка на распутье**

Демократия, власть и неоконсервативное наследие

Ответственные редакторы Е.А. Барзова, Г.Г. Мурадян

Редактор К.В. Воронов

Художественный редактор О.Н. Адаскина

Технический редактор Т.В. Сафаришвили

Компьютерная верстка: Р.В. Рыдалин

Общероссийский классификатор продукции ОК-005-93, том 2; 953004 — научная и  
производственная литература

Санитарно-эпидемиологическое заключение № 77.99.02.953.Д.003857.05.06 от 05.05.06 г.

ООО «Издательство АСТ»

170002, Россия, г. Тверь, пр. Чайковского, 27/32

Наши электронные адреса:

[WWW.AST.RU](http://WWW.AST.RU) E-mail: [aslpub@aha.ru](mailto:aslpub@aha.ru)

ООО Издательство «АСТ МОСКВА» 129085, г. Москва, Звездный б-р, д. 21, стр. 1

ООО «ХРАНИТЕЛЬ»

129085, г. Москва, пр. Ольминского, д. 3а, стр. 3

Отпечатано в полном соответствии с качеством  
предоставленных диапозитивов в ОАО «Издательско-  
полиграфическое предприятие «Правда Севера».

163002, г. Архангельск, пр. Новгородский, 32.

Тел./факс (8182) 64-14-54, тел.: (8182) 65-37-65, 65-38-78, 29-20-81

[www.ippps.ru](http://www.ippps.ru), e-mail: [ippps@atnet.ru](mailto:ippps@atnet.ru)



---

Электронная версия книги: [Янко Слава](http://yanko.lib.ru) [Yanko Slava](Библиотека Fort/Da) || <http://yanko.lib.ru> ||

Isq# 75088656 || Библиотека: <http://yanko.lib.ru/gum.html> || Номера страниц - внизу

update 18.11.07

---