



ДИПЛОМАТИЯ: КОММУНИКАЦИЯ И ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПОРЯДКА

Послевоенный международный
порядок





После Второй мировой войны сложился международный порядок, отличавшийся двумя существенными особенностями. Во-первых, это уже упоминавшееся четкое разделение мира на две социально-политические системы, которые находились в состоянии перманентной «холодной войны» друг с другом, взаимных угроз и гонки вооружений. Раскол мира нашел свое отражение в постоянном усилении военной мощи двух сверхдержав – США и СССР.

Во-вторых, это образование Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений и все более настойчивые попытки регулирования международных отношений и совершенствования международного права. Образование ООН отвечало объективной потребности создания управляемого международного порядка и стало началом формирования международного сообщества как субъекта управления им. Вместе с тем, вследствие ограниченности своих полномочий ООН не могла выполнить возлагаемой на нее роли инструмента по поддержанию мира и безопасности, международной стабильности и сотрудничества между народами. В результате, сложившийся международный порядок проявлялся в своих основных измерениях как противоречивый и неустойчивый, вызывая все более обоснованную озабоченность мирового общественного мнения.

Рассмотрим основные измерения послевоенного международного порядка. Горизонтальное измерение послевоенного международного порядка характеризуют следующие особенности:

1. Децентрализация насилия. Стабильность в центральном и глобальном уровнях, поддерживаемая взаимным устрашением сверхдержав, не исключала нестабильности на региональных и субрегиональных уровнях (региональные конфликты, локальные войны между «третьими странами», войны с открытым участием одной из сверхдержав при более или менее опосредованной поддержке другой сверхдержавой противоположной стороны и т. п.).

2. Фрагментация глобальной международной системы и национальных подсистем, на уровне которых выход из конфликтов каждый раз гораздо больше зависит от равновесия сил в регионе и чисто внутренних факторов, касающихся участников конфликтов, чем от стратегического ядерного равновесия.

3. Невозможность прямых военных столкновений между сверхдержавами. Однако их место заняли «кризисы», причиной которых становятся либо действия одной из них в регионе, рассматриваемой как зона ее жизненных интересов (Карибский кризис 1962 г.), либо региональные войны между «третьими странами» в регионах, рассматриваемых как стратегически важные обеими сверхдержавами (Ближневосточный кризис 1973 г.) и т.д.

4. Возможность переговоров между сверхдержавами и возглавляемыми ими военными блоками с целью преодоления создавшегося положения, появившаяся в результате стабильности на стратегическом уровне, общей заинтересованности международного сообщества в ликвидации угрозы разрушительного ядерного конфликта и разорительной гонки вооружений. В то же время эти переговоры в условиях существующего международного порядка могли привести лишь к ограниченным результатам.

5. Стремление каждой из сверхдержав к односторонним преимуществам на периферии глобального равновесия при одновременном взаимном согласии на сохранение раздела мира на «сферы влияния» каждой из них.

Что касается вертикального измерения международного порядка, то, несмотря на огромный разрыв, существовавший между мощью сверхдержав и всего остального мира, их давление на «третьи страны» имело пределы, и глобальная иерархия не становилась большей, чем прежде.

Во-первых, всегда сохранялась существовавшая в любой биполярной системе возможность контрдавления на сверхдержаву, ее более слабого в военном отношении «клиента».

Во-вторых, произошел крах колониальных империй, и возникли новые государства, суверенитет, и права которых стали защищаться ООН и региональными организациями типа ЛАГ, ОАЕ, АСЕАН и др.

В-третьих, в международном сообществе формируются и получают быстрое распространение новые моральные ценности либерально-демократического содержания, в основе которых – осуждение насилия, и особенно, по отношению к слаборазвитым государствам, чувство пост имперской вины (знаменитый «вьетнамский синдром» в США) и т. п.



В-четвертых, «чрезмерное» давление одной из сверхдержав на «третьи страны», вмешательство в их дела создавали угрозу усилению противодействия со стороны другой сверхдержавы и негативных последствий в результате противостояния между обоими блоками.

Наконец, в-пятых, указанная выше фрагментация международной системы оставляла возможность претензий определенных государств (их режимов) на роль региональных квазисверхдержав с относительно широкой свободой маневра (например, режим Индонезии в период правления Сукарно, режимы Сирии и Израиля на Ближнем Востоке, ЮАР в Южной Африке и т. п.).

Для функционального измерения послевоенного международного порядка характерно прежде всего выдвижение на передний план в деятельности государств и правительств на международной арене экономических мероприятий. Основой этого стали глубокие экономические и социальные изменения в мире и повсеместное стремление людей к росту материального благосостояния, к достойным XX в. условиям человеческого существования.

Научно-техническая революция сделала отличительной чертой описываемого периода деятельность на мировой арене в качестве равноправных международных акторов неправительственных транснациональных организаций и объединений. Наконец, в силу ряда объективных причин заметно возрастает взаимозависимость различных частей мира.

Однако на уровне идеологического измерения международного порядка периода холодной войны эта взаимозависимость не получает адекватного отражения. Противопоставление «социалистических ценностей и идеалов» «капиталистическими», с одной стороны, устоев и образа жизни «свободного мира» «империи зла» — с другой, достигли к середине 1980-х годов. состояния психологической войны между двумя общественно-политическими системами, между СССР и США.

И хотя путем использования силы на региональных и субрегиональных уровнях, ограничения возможностей «средних» и «малых» государств сверхдержавам удавалось сохранять глобальную безопасность и взаимозависимую систему. Новое значение приобрел вопрос о войне и мире: пришло понимание всеми, кто причастен к принятию политических решений того, что в ядерной войне не может быть победителей и побежденных, и что войну уже нельзя рассматривать как продолжение политики, ибо возможность применения ядерного оружия делает вполне вероятной гибель человеческой цивилизации. Возникают и новые беспрецедентные вызовы, связанные с появлением все более очевидных черт международного беспорядка. Все это потребовало соответствующих изменений в области международных отношений.

В таких условиях все настойчивее пробивает себе дорогу идея нового международного порядка. Однако между ней и ее практическим воплощением лежат политические и социологические реальности наших дней, которые отличаются глубокой противоречивостью и требуют соответствующих подходов к своему анализу. Рассмотрим их подробнее.

Политологический и социологический подходы к проблеме международного порядка.

Идея нового международного порядка принимает самые различные концептуальные формы, в многообразии которых можно выделить два основных подхода — политологический (с акцентом на правовые аспекты) и социологический. Такое разделение носит, конечно, условный характер, и значение его не должно преувеличиваться.

Сторонники политологического подхода исходят из объективной потребности в повышении управляемости мира и из использования в этих целях существующих интеграционных процессов. Настаивая на необходимости создания международной системы, базирующейся на законности, они указывают на все ускоряющееся возрастание роли международного права и на расширение сферы его применения, а также на увеличение значения международных институтов. Ведущую роль в формировании международного порядка призваны сыграть многочисленные международные организации во главе с Организацией Объединенных Наций, которая может рассматриваться как зачаток будущего мирового правительства.

Другие, считая процесс создания мировых институтов, управляющих международными экономическими и политическими отношениями, способом формирования в отдаленном будущем планетарного правительства, рассматривают региональные процессы в качестве катализаторов, способных ускорить создание вышеозначенных институтов. Например, почетный генеральный директор Комиссии европейского сообщества К. Лейтон, выдвинул



модель регионального сотрудничества по образцу ЕЭС. Поддержка и институционализация интеграционных процессов не только в Европе, но и в АТР, Африке, Латинской Америке, по его мнению, позволит в итоге создать эффективно функционирующую мировую федерацию под эгидой ООН.

Некоторые сторонники регионального подхода, считая зачатками будущей конфедерации государств интеграционные союзы, имеющие тенденцию к взаимному сближению, полагают, что ООН не способна возглавить данный процесс. Этому прежде всего препятствует слабость международного права.

Оно, по сути, основывается на договорах, содержащих возможность своего нарушения. Поэтому, по их мнению, вместо ООН нужна принципиально новая система государств, способная обеспечить действенность общих принципов их поведения на мировой арене.

Становление мирового порядка будет идти через конвергенцию социальных структур, размывание общественно-политических различий двух типов общества и затухание классовых антагонизмов (Бовин, 1991). Они настаивают на том, что именно такой путь может привести, в конечном счете, к формированию единой цивилизации (подчеркнем при этом, что некоторые из положений данной концепции отчасти подтверждаются дальнейшим развитием событий на международной арене. Вместе с тем достаточно скептически относится к возможности создания единого управляющего центра для всего человечества.

Отметим еще некоторые отличия социологического подхода в анализе проблемы мирового порядка. Этот анализ был проведен представителями Фонда Дата Хаммаршельда. Они подчеркивают, что уже сегодня существуют не только объективные потребности, но и предпосылки перехода от нынешней политики принятия сиюминутных решений и часто пассивного реагирования на события к более последовательной и надежной системе поддержания мира. Глобальный характер крупнейших мировых проблем требует, по их мнению, создания для их урегулирования руководства нового типа. Отстаивая идею мирового правительства, считая ООН его основой и прообразом, они подчеркивают, что уже сегодня ее деятельность должна отвечать не только требованиям правительств, но и возрастающим ожиданиям народов.

В наши дни, в силу чрезвычайного усиления роли частных и негосударственных акторов международных отношений, резко возрастает потребность в развитии сотрудничества на неправительственной основе. ООН и другие существующие международные организации уже сейчас выполняют не только политические функции, но и связаны практически со всеми отраслями человеческой деятельности. В дальнейшем эта роль будет еще больше возрастать, а решение многих международных программ во все большей степени будет обеспечиваться неправительственными источниками. Важными факторами существенных изменений в мире станут обеспечение народной поддержки и, соответственно, восприимчивость международных организаций к воле народов.

Подчеркнем еще раз, что выделение двух указанных подходов носит условный характер. Разницу между ними нельзя абсолютизировать, она относительна: сторонники политологического подхода не отвергают роль социальных факторов в становлении нового международного порядка, так же, как и сторонники социологического подхода не игнорируют влияния политических факторов. Речь идет о том, что одни исходят преимущественно из межгосударственных, политических отношений и на этой основе осмысливают социальные и иные процессы, а другие строят анализ политических процессов и структур международных отношений на исследовании социальных тенденций. Однако социологический подход представляется более плодотворным: он содержит больше возможностей не допустить идеологизации анализа, он более широк, что дает возможность интегрировать и политологический анализ, а главное — он позволяет полнее учитывать интересы не только государств и политических институтов, но и интересы социальных групп и конкретных людей.

Далее давайте рассмотрим о дипломатических механизмах и о центральной идее данной книги.



Дипломатический механизм

Центральный аргумент этой книги состоит в том, что подавляющее большинство ожиданий, которые формируются в результате дипломатических встреч, являются результатом лишь нескольких сигнальных механизмов. Когда отношения носят состязательный характер, когда одна сторона чего-то хочет от другой, существуют стимулы как к занижению, так и к преувеличению своей решимости нести расходы, чтобы иметь свой путь. Когда эти конфликтующие стимулы находятся в относительном балансе, происходит информативная сигнализация.

Для направления и интерпретации дипломатических сигналов, оценка этого баланса стимулов является важным аспектом дипломатического искусства. На практике это означает оценку относительной величины предпочтений противника в отношении одного исхода по сравнению с другим и взвешивание убеждений противника в отношении предпочтений и убеждений других государств.

Эти выводы вытекают из тщательного изучения заявлений и действий других дипломатов. Такая тщательная интерпретация сигналов и индексов из различных источников была проанализирована в документах Британской конфиденциальной печати за 60 лет до первой мировой войны. Большинство из них были разработаны высокопоставленными государственными деятелями, чьи решения были основаны на многолетнем опыте наблюдения и участия в международных делах. Зная, что их письма и меморандумы будут направлены министрам, высокопоставленным деятелям по всему миру, например: Королеве Виктории, королю Эдуарду VII, либо королю Георгу V, эти государственные деятели тщательно взвешивали свои мысли, когда они их воспроизводили. Тем не менее они использовали лишь несколько логических выводов для достижения почти всех выводов, сделанных из частной дипломатии в сопоставительном контексте, на более чем 136 000 страницах дипломатических документов.

Государства также убеждают, когда им грозит нарушение отношений. Государства реагируют на действия других государств, которые срывают их планы, проводя политику, которая подрывает планы этих других государств. Такое соперничество, однажды начавшись, может породить динамику, которая увековечивает соперничество. Таким образом, готовность порождать действия другого государства в ближайшей и долгосрочной перспективе, противоречащие интересам первого государства, передает информацию. Наблюдатели узнают, насколько важны сегодняшние проблемы для стран, которые готовы рисковать такими последствиями. Следствием такой динамики является то, что сдержанность в получении уступок от других держав имеет преимущества, выходящие за рамки урегулирования нынешнего спора. Когда государства не предъявляют друг к другу самых крайних требований и не принимают дорогостоящих мер по подготовке к конфликту, все они получают существенную выгоду от статус-кво. Это фактически включает формы дипломатического сигнализирования, которые уменьшают вероятность конфликта.

Сегодня отношения США, Китая и России зачастую не характеризуются сдержанностью по отношению к набору вопросов, которые стороны могли бы разумно оспорить, и государства не оправдывают ожиданий относительно намерений друг друга. С российской точки зрения расширение НАТО до российских границ подталкивает к пределу терпения. В таком контексте можно ожидать, что Россия прибегнет к конфликту, но российские заявления о ее намерениях передают меньше информации, поскольку это означает меньше последствий для России, поскольку она считает, что ее интересы уже игнорируются. Россия меньше заинтересована в статусе-кво, что приводит к менее эффективной сигнализации и более высокой вероятности конфликтов, которых обе стороны предпочитают избегать. Точно так же США и Китай активно оспаривают широкий круг вопросов. В подобных случаях государства могут отказаться от сигнализаций, делая ставку на репутацию на переговорах и публичные заявления, которые часто затрагивают честь друг друга, что еще больше увеличивает шансы на открытые военные действия.

Предложение поддержки может улучшить сделку, которую протеже может заключить с целью, что также повышает риск конфликта. Таким образом, возможность захвата и



эффективность сигнализации иногда повышают опасность нежелательного конфликта – это именно то, что делает заявление в поддержку доверия.

Еще одной общей темой является обратная связь между эффективностью сигналов при убеждении противников и их эффективностью при принуждении. Сигналы, как правило, являются наиболее убедительными, когда противник не будет легко уступать по проблемам, которые находятся в повестке дня. Когда противник не оспаривает требование, нет никакого сдерживающего фактора для блефа. Такие требования часто дают желаемый эффект, но не потому, что они сильно влияют на расчеты противника. Опасности, связанные с решением противника сопротивляться принуждению, часто необходимы для того, чтобы сигнал убедил. В любых параметрах – эффективная дипломатия никогда не обходится без рисков.