

## ТЕОРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Й. Шапиро\*

### СТРАТЕГИЯ «СДЕРЖИВАНИЯ» И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОСМОПОЛИТИЗМ\*\*

Вниманию читателей предлагается перевод главы из книги известного зарубежного политолога, директора Центра изучения международных и региональных проблем Йельского университета Йэна Шапиро «Реальный мир демократической теории», вышедшей в свет в издательстве Принстонского университета в январе 2011 г. В публикуемой главе фундаментальные принципы стратегии «сдерживания» сопоставляются с идейно-политическими установками демократического космополитизма, оценивается степень их применимости к решению проблем международной безопасности в XXI в. Приводятся и опровергаются основные аргументы, выдвигаемые в поддержку проекта создания мирового правительства, анализируются нормативные основы «сдерживания» и проблема его избирательного схождения с демократическим принципом отсутствия доминирования. Рассматриваются доводы «за» и «против» демократизации путем насильственной смены режимов и обосновывается необходимость установления коллективного режима «сдерживания» угроз, которые исходят от «режимов-изгоев», слабых государств и транснациональных террористических сетей. Завершают главу опровержение утверждения о том, что «сдерживание» закрепляет преимущества, полученные Соединенными Штатами несправедливым путем, и приведение доказательств целесообразности выбора демократами-космополитами «сдерживания» в качестве стратегии национальной безопасности.

**Ключевые слова:** сдерживание, демократический космополитизм, отсутствие доминирования, принцип затрагиваемых интересов, смена режимов, мировое правительство.

---

\* Шапиро Йэн — д.п.н., профессор, директор Центра изучения международных и региональных проблем Йельского университета, США (e-mail: ian.shapiro@yale.edu).

\*\* Материал представляет собой перевод одноименной главы из книги Й. Шапиро «Реальный мир демократической теории», опубликованной издательством Принстонского университета в 2011 г. Печатается с разрешения издательства и с согласия автора. Все права соблюдены. Copyright©2011 by Princeton University Press. *Shapiro, Ian. Containment and Democratic Cosmopolitanism // Shapiro, Ian. The Real World of Democratic Theory. Princeton: Princeton University Press, 2011. P. 157—179.* Полную информацию об оригинальной публикации можно получить на официальном сайте издательства (<http://press.princeton.edu>).

Перевод и подготовка к печати — Дунаев Александр Львович, к.и.н., старший преподаватель кафедры истории международных отношений и мировой политики факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: aleksandr.dunaev@gmail.com).

The Editorial Board reprints the chapter from the book «The Real World of Democratic Theory» by Ian Shapiro — a distinguished political scientist and a Director of the Macmillan Center for International and Regional Studies at Yale University — that was published by Princeton University Press in January 2011. The chapter confronts the fundamental prescriptions of the strategy of containment with ideological and policy preferences of democratic cosmopolitanism and the applicability of containment to the security environment of the XXI century. Ian Shapiro takes up and dispatches the main arguments that have been put forward in support of world government; examines the containment's normative basis and expounds upon the containment's elective affinity with the democratic principle of nondomination. Further on he discusses the pros and cons of democratization through forcible regime change and the need for establishing the collective containment regime against the threats emanating from rogue regimes, weak states and mobile terrorist groups. The chapter concludes with dispatching the argument that containment legitimates the ill-gotten gains of the containing power and provides the reasons why containment should be a policy of choice for cosmopolitan democrats.

**Keywords:** containment, democratic cosmopolitanism, nondomination, principle of affected interests, regime change, world government.

В своей инаугурационной речи Дж.Ф. Кеннеди сказал: «Давайте никогда не вести переговоры из страха, но и давайте никогда не испытывать страх перед переговорами» [24]. Иными словами, желание договариваться не следует путать с проявлением слабости перед грозным противником. Готовность делать все необходимое для того, чтобы справиться с угрозами, которые могут иметь катастрофические последствия, должна быть неотъемлемой частью внешнеполитической деятельности любой страны, но крайне важно делать это, не идя на эскалацию конфликта, если того не требуют обстоятельства. Именно так действовал Дж. Кеннеди при разрешении кубинского ракетного кризиса. Он принял решительные меры для *сдерживания* [курсив наш. — Прим. ред.] угрозы, установив карантинную зону вокруг Кубы, но возможность применения силы оставил на крайний случай. Теперь мы знаем, как повезло миру, что Дж. Кеннеди хорошо усвоил урок, полученный им годом ранее, когда по совету своих генералов он дал приказ о проведении операции в Заливе Свиней, и в 1962 г. отверг предложение Комитета начальников штабов о нанесении превентивного удара по Кубе. Советские войска уже располагали там тактическим ядерным оружием и имели приказ использовать его для отражения вторжения. С учетом существовавших тогда правил игры это могло привести к обмену ядерными ударами между сверхдержавами [37].

Впервые идею «сдерживания» как основы стратегии национальной безопасности сформулировал профессиональный дипломат

Джордж Кеннан, позже возглавивший Отдел политического планирования Госдепартамента при президенте Г. Трумэне. Эта концепция стала ответом на рост советской угрозы после окончания Второй мировой войны. Дж. Кеннан сформулировал ее в статье «Истоки советского поведения», опубликованной им в журнале «Foreign Affairs» за подписью «Х» и содержащей основные принципы, которые легли в основу политики США в отношении Советского Союза в период «холодной войны» [49]. Дж. Кеннан полагал, что для защиты Соединенных Штатов и их союзников достаточно будет сдерживать СССР до тех пор, пока недееспособная экономика и непомерные глобальные амбиции не приведут его к краху. По распространенному мнению, окончание «холодной войны» подтвердило правоту этой точки зрения, однако после терактов 11 сентября администрация Дж. Буша объявила концепцию «сдерживания» устаревшей в условиях глобальной террористической угрозы и приравняла ее защитников к сторонникам умиротворения, последовав тем самым примеру Джона Фостера Даллеса и Дуайта Эйзенхауэра, которые в начале 50-х гг. XX в. подвергали подобным нападкам приверженцев «доктрины сдерживания» в ее изначальной форме. Администрация Дж. Буша предпочла заменить ее доктриной агрессивного унилатерализма и упреждающих ударов, послужившей оправданием для американского вторжения в Ирак весной 2003 г.

В книге «Сдерживание: выстраивание новой стратегии против глобального терроризма», изданной в 2007 г. [40], я объяснял ошибочность этой позиции и показывал, как и почему стратегия «сдерживания» должна быть адаптирована к угрозам, с которыми столкнулись Соединенные Штаты после завершения «холодной войны». В настоящей главе я разовью идею, высказанные в этой книге, и попытаюсь сформулировать более общие принципы защиты «сдерживания» как основы стратегии национальной безопасности, которую следует проводить демократам-космополитам. Под термином «демократы-космополиты» я подразумеваю людей, убежденных в том, что демократия — это лучшая система правления, и способствующих ее защите и распространению во всем мире. Я развиваю эту идею с американских позиций, но ее можно рассматривать и с точки зрения любой другой демократической страны.

Дж. Кеннан видел в «сдерживании» ответ на угрозу, которую представлял Советский Союз для США. Я трактую эту идею шире и полагаю, что она могла бы лечь в основу политики противодействия угрозам, с которыми демократические страны столкнулись после окончания «холодной войны». Такое изменение контекста влечет за собой выводы, несколько отличающиеся от представлений

Дж. Кеннана о путях осуществления политики «сдерживания», однако в моих рассуждениях прослеживается и неожиданное развитие его взглядов. В данной главе теоретические основы моего подхода разработаны глубже, чем в книге. В ней также опровергается довод о том, что «сдерживание» подразумевает существование несправедливой системы национальных государств, благодаря которой США получили необоснованные преимущества, и помогает этой системе сохраняться неограниченное количество времени.

Некоторые исследователи ассоциируют приверженность идеям демократического космополитизма с проектом создания мирового правительства. В **первой** части главы я приведу и опровергну три основных аргумента, которые выдвигались в поддержку этой точки зрения. В основе первого из них лежат рассуждения о природе государственного принуждения. Второй исходит из того, что существующее разделение мира на национальные государства противоречит моральным нормам. Третий строится на «принципе затрагиваемых интересов» (principle of affected interest), суть которого заключается в том, что право конкретного лица выносить решение должно зависеть от того, насколько сильно затрагиваются его интересы при решении этого вопроса. Во **второй** части я обращусь к нормативным основам «сдерживания» и коснусь проблем избирательного сходства «сдерживания» с демократическим принципом отсутствия доминирования. В **третьей** части продолжением этих размышлений станет обсуждение аргументов «за» и «против» демократизации путем насильственной смены режимов: я докажу, что такой путь может быть оправдан только при строго определенных обстоятельствах наподобие тех, которые сложились в Японии и Германии после Второй мировой войны. В большинстве случаев, в том числе в ситуации на Ближнем Востоке, где США увязли в первом десятилетии XXI в., природа демократической легитимности неизбежно делает проблематичным вмешательство извне.

В **четвертой** части, посвященной глобальной стратегии «сдерживания», я покажу, почему в эпоху «режимов-изгоев», слабых государств и транснациональных террористических угроз «сдерживание» требует сотрудничества с другими странами и легитимации через международные институты. Этого недостаточно для обоснования идеи мирового правительства, но это требует принятия мер по укреплению международно-правовых норм. В **пятой** и **шестой** частях я рассмотрю представления, оспаривающие ценность «сдерживания» на том основании, что оно закрепляет преимущества, которые держава, проводящая такую политику, получила несправедливым путем. Несмотря на то что аргументы о «несправедливых преимуществах» звучат довольно убедительно, я постараюсь дока-

зять, что они не могут поколебать представление о «сдерживании» как стратегии национальной безопасности, которую следует проводить демократам-космополитам. «Сдерживание» лучше, чем любые другие стратегии, сочетается с обязанностями правительства по защите своего населения и существующих демократических институтов, а также по поддержке распространения демократических ценностей и норм в мире.

## **1. Космополитизм и мировое правительство**

Может возникнуть вопрос, почему убежденный демократ-космополит вообще должен отстаивать какую бы то ни было политику *национальной* безопасности. Не должен ли космополитизм подталкивать нас к созданию глобального демократического правительства, которое сделает любые рассуждения об отношениях между государствами неактуальными, если не окончательно устаревшими? Совсем не обязательно; по крайней мере, я так не считаю. Приверженность космополитов к демократии подразумевает, что они считают ее лучшей системой правления и поддерживают ее распространение по всей планете, но от этой приверженности до отстаивания идеи мирового правительства дистанция огромна. Последнее нежелательно и нереально, в чем можно убедиться, проанализировав основные аргументы, выдвигавшиеся в поддержку создания мирового правительства.

Один из аргументов связан с демократическим правлением лишь косвенно и основан на анализе природы силы принуждения. Наиболее четко его сформулировал Роберт Нозик в рассуждениях о появлении объединенных национальных правительств. Главная идея Р. Нозика заключалась в том, что сила принуждения — это естественная монополия. Соответственно, в рамках определенной территории не может существовать равновесие при наличии конкурирующих властей, обладающих правом принуждения. Одна из них рано или поздно уничтожит или поглотит остальные [30, р. 54—119], в результате чего победителем станет государство вебериянского типа, т.е. обладающее монополией на легитимное насилие в пределах подвластной ему территории.

Какое отношение это имеет к демократическому мировому правительству? Ответ на этот вопрос кроется в особенностях процесса демократизации национальных государств в ходе их исторического развития. Перри Андерсон уже давно установил, что те страны Европы, которые мы теперь считаем развитыми, шли по пути не от феодализма к демократии, а от феодализма к абсолютизму и лишь затем к демократии [2]. Другие исследователи, прежде всего

Дэвид Хелд, более детально изучили этот процесс и также пришли к выводу о том, что централизация власти в национальных государствах предшествовала их демократизации [19]<sup>1</sup>. Должны были существовать командные высоты, которые могли бы захватить демократы. В другом исследовании Д. Хелд писал, что по тем же причинам подготовка перехода к глобальной демократии потребует как минимум выработки глобальных правовых норм в рамках единого международного правового государства (нем. — *Rechtsstaat*) [18]. Продолжение аналогии с формированием национальных демократий приводит нас к мысли о том, что для воплощения в жизнь идеи международного правового государства должно существовать мировое правительство.

Р. Нозик не думал в таком ключе, но если его доводы верны, то возникает очевидный вопрос — почему мирового правительства до сих пор нет? Национальные государства — это глобальные аналоги конкурирующих организаций, предлагающих взаимную защиту на данной территории, а значит, по логике Р. Нозика, одно из них должно поглотить или вытеснить остальные. Однако этого не происходит.

Отвечая на это замечание, Р. Нозик, вероятно, сослался бы на доступные военные технологии: по мере того как расширяются географические возможности их применения, растет и территория, на которой может осуществляться монополия на легитимное насилие. Таким образом, хотя мировое правительство еще не существует, человечество неуклонно движется к нему, поскольку становится все проще доставлять разрушительное оружие в любую точку мира. Возможно, исходя именно из таких рассуждений, Бертран Рассел в 1947 г. призвал США провозгласить создание мирового правительства после первого применения ядерного оружия против Японии [35].

Однако рассуждениям Б. Рассела и Р. Нозика не достает убедительности. Пока не представлено обоснованных доводов, создание мирового правительства благодаря монополии на разрушительное оружие представляется маловероятным в обозримом будущем. Факт существования разрушительного оружия, которое чисто технически можно развернуть везде, не означает, что это действительно легко сделать. Распространение оружия такого рода приведет к тому, что цена его развертывания будет слишком высока из-за наличия у противника возможностей нанесения ответного удара.

---

<sup>1</sup> Разумеется, это не означает, что централизованные авторитарные государства будут неизбежно демократизироваться, как полагают теоретики модернизации [см.: 25; 3]. Авторитарные режимы способны удержаться у власти в национальных государствах; подобная проблема может возникнуть и в мировом государстве.

Этим обусловлен принцип взаимно гарантированного уничтожения, который лег в основу политики ядерного сдерживания, проводившейся «сверхдержавами» во время «холодной войны».

Конечно, Б. Рассел предвидел это в своих рассуждениях. Он исходил из того, что США должны были воспользоваться окном возможностей, открывшимся благодаря установлению американской ядерной монополии после бомбардировки Хиросимы и Нагасаки, именно потому, что в противном случае эта монополия будет носить временный характер. «Очевидно, — подчеркивал Б. Рассел, — что предотвратить войну возможно только путем создания единого мирового правительства, которое будет обладать самым мощным оружием». Для выполнения своих функций мировое правительство должно располагать «подавляющим превосходством; даже самые крупные державы не должны иметь ни малейшей надежды на успех в борьбе с ним». В таких условиях не может быть и речи об ограничении развития ядерного оружия. «Чем разрушительнее будет оружие, монополия на которое принадлежит международным властям, тем очевиднее будет их способность навязать свою волю и тем меньше будет вероятность сопротивления их решениям» [35, р. 5].

Однако Б. Рассел не предложил механизма, посредством которого ядерная монополия может быть преобразована в мировое правительство. Он ставил знак равенства между подавляющим военным превосходством и способностью осуществлять повседневный контроль над населением. Война во Вьетнаме со всей очевидностью показала, что между двумя этими состояниями существует огромная разница, хотя советский опыт в афганском конфликте и действия США в Афганистане после 2002 г. и в Ираке свидетельствуют о том, что Москва и Вашингтон плохо выучили этот урок. Если бы самая могущественная страна на планете объявила себя мировым правительством, то конфликты, обычно называемые войнами, следовало бы переключить в бунты или гражданские войны; но нет оснований полагать, что число вооруженных противостояний сократилось бы или они стали бы менее кровопролитными.

В подходе Б. Рассела и Р. Нозика также не учтены многие мелкие факторы, влияющие на легитимное насилие. Возможно, определенное сочетание усиления надзора и принуждения однажды приведет к реализации сценария, изложенного в романе Джорджа Оруэлла «1984», но до этого еще далеко. Как следует из литературы, посвященной проблеме общественного контроля, эффективность правового принуждения напрямую зависит от знания местных реалий и наличия связей с местными структурами [47; 14]. Это имеет ключевое значение не только для получения релевантной информации, но и для легитимации принуждения в глазах населе-

ния. Фернан Бродель [7; 8], Джеймс Скотт [38; 39] и другие доказали, что зачастую государственная монополия носит неполный характер и ее легитимность по меньшей мере оспаривается широкими слоями населения. В отсутствие легитимности власти общество, скорее всего, будет пытаться выйти из-под контроля, в том числе криминальным путем или с помощью применения такого «оружия слабого», как терроризм. Иными словами, силу принуждения вряд ли стоит считать естественной монополией, а значит, не может не вызывать сомнения тот факт, что ее эволюция приведет или может привести мир к единому правительству<sup>2</sup>.

Другой аргумент в пользу мирового правительства касается норм легитимации. Его исходным положением является произвольность деления мира на национальные государства. Страны создавались путем войн и иных исторических событий, причем сила и благосостояние в основном сосредоточивались в руках небольшого числа людей, живущих в самых мощных и богатых государствах, а подавляющее большинство населения мира было лишено доступа к этим ресурсам. Это своего рода система апартеида в глобальном масштабе. Ни одна из существующих концепций легитимации не способна выдвинуть обоснованные доводы в свою защиту. Общественный договор в различных его формах — не более чем фикция, поскольку ни одна страна не возникла благодаря достижению всеобщего согласия [32; 5]. Не существует ни одного государства, при создании которого соблюдались бы демократические процедуры [43]. Утилитаризм явно противоречит мировой системе распределения власти и ресурсов, в основе которой лежат национальные государства [23; 44]. В целом в оправдание этой очевидно несправедливой системы не было представлено ни одного стоящего аргумента.

Даже если мы примем это замечание в рамках наших рассуждений, оно будет весьма опосредованно относиться к вопросу о мировом правительстве. Представление о несправедливом распределении ресурсов среди людей, живущих в различных государствах, должно быть скорректировано, поскольку идеал справедливости исповедуют частные лица, а не страны. Однако упразднение национальных государств и создание мирового правительства не помогут решить эту проблему. Огромное и даже растущее неравенство есть и в национальных государствах, в том числе в тех, где суще-

---

<sup>2</sup> Даже в США таким группам, как амиши, удавалось с успехом противодействовать государству в том, что касается методов преподавания. В десятилетия, предшествовавшие знаменитому делу «Висконсин против Йодера» (1972), местные власти всячески настаивали на обязательности для амишей среднего образования. «Дело Йодера» стало лишь побочным продуктом плана рационализации школьного образования в Висконсине, который никак не был связан с амишами [подробнее см.: 1].



ствуют демократические политические системы, основанные на всеобщем избирательном праве. Специалисты по политэкономии по-прежнему ломают голову над разгадкой вопроса о том, почему это происходит [обзор литературы см.: 41, р. 104—145]. Можно как угодно объяснять причины несправедливого распределения, но маловероятно, что создание мирового правительства сможет как-либо его смягчить. Напротив, в этом огромном государстве будет еще сложнее преодолевать трудности, связанные с осуществлением принуждения, и препятствия, чинимые коллективными действиями.

Иногда под несправедливым распределением благ понимают доступ не столько к материальным ресурсам, сколько к самому праву гражданства. Почему право рождения делает одних людей жителями благополучных стран, а других обрекает на тяжелую, короткую жизнь в ужасающих условиях? Почему первые получают преимущества просто потому, что принадлежат к числу граждан определенной страны, в то время как вторые вынуждены из-за этого страдать? Если этот довод действительно касается неравномерного распределения права на счастливую жизнь, которое зависит от гражданства, то рассуждения, подобные тем, которые приведены ранее относительно материальных ресурсов, подходят и для этого случая. Нет оснований полагать, что переход к мировому правительству уменьшит несправедливость распределения нематериальных факторов, влияющих на жизнь людей, точно так же, как он не позволит добиться равенства в распределении материальных ресурсов.

Как бы то ни было, не вполне логично делать вывод о необходимости упразднения национального гражданства на основании того, что принадлежность к определенным странам дает людям разные преимущества. Это было бы похоже на утверждение, что, поскольку у одних людей зрение острее, чем у других, мир был бы лучше, если бы все были слепыми. Существование национального гражданства, дающего различные преимущества, может стать основанием для того, чтобы благополучные страны проводили более либеральную иммиграционную политику или предоставляли компенсации гражданам менее успешных государств, но не для того, чтобы упразднять национальное гражданство как таковое. Утверждение о том, что последнее было бы желательно, потребует приведения дополнительных доказательств получения людьми больших преимуществ при обретении глобального гражданства.

Если же речь идет о спорности самой идеи национального гражданства, то неясно, на чем основывается это возражение. Гражданство государства, границы которого не охватывают весь

мир, подразумевает некое исключение, которое само по себе не вызывает возражений. Безответная любовь тоже ведет к исключению, но мы считаем нормальным, что люди с ним мирятся. Кто-то может сказать, что исключение из гражданского статуса носит иной характер, но неясно почему. Более 20 лет назад Майкл Уолцер убедительно доказал, что возражение вызывает не столько неравномерное распределение благ как таковое, сколько преобразование этого неравенства в средство господства над другими [48]. Если бы национальное гражданство не предполагало преобразование такого рода, то было бы трудно говорить о том, что национальные государства лишены легитимности или не должны иметь возможности создавать и навязывать исключительные формы гражданства. Возражение вызывает не национальное гражданство как таковое, а его преобразование в инструменты господства.

Эти соображения составляют третье логическое обоснование идеи мирового правительства, которое исходит из «принципа затрагиваемых интересов». Демократическая легитимность основана на представлении о том, что люди, которых касается то или иное решение, должны иметь право участвовать в его принятии. Одна из причин, по которым принятие решений на национальном уровне может вызывать противоречия, заключается в том, что оно идет вразрез с этим принципом. В глобализирующейся экономике решения, принимаемые одной страной по вопросам торговли, занятости, налоговой и монетарной политики, могут иметь далеко идущие последствия для людей, живущих за ее пределами, не говоря уже о последствиях ухудшения состояния окружающей среды, истощения природных ресурсов и военных авантур. По мере того как осуществление власти приобретает все более глобальный характер, растет необходимость контроля над ней со стороны наднациональных организаций. Если «принцип затрагиваемых интересов» является источником демократической легитимности, то как можно оправдать сохранение за национальными правительствами права принятия решений в условиях постоянно увеличивающейся взаимозависимости мира?

Это серьезный аргумент, но он не объясняет необходимость замены национальных правительств мировым. Прежде всего, если решения последнего будут касаться каждого жителя Земли, то при принятии многих из них коренные интересы одних будут затрагиваться больше, чем интересы других<sup>3</sup>. Первые будут требовать

---

<sup>3</sup> Под коренными интересами я понимаю стремление к обладанию средствами, необходимыми для выживания и экономического процветания на протяжении всей жизни человека в демократическом государстве [см.: 40, р. 85—90; глава 8 этой книги].

большого участия в процессе принятия решений. Как уже отмечалось, в данном вопросе важен не масштаб затрагиваемых интересов (измеренный, допустим, в денежном выражении), а значение принимаемых решений для выживания людей и обеспечения их права на нормальную жизнь в демократических условиях [42, p. 85—90, 161—163, 186—190].

При принятии определенного решения совсем не обязательно будут затрагиваться коренные интересы людей одной национальной общности, но эту проблему вряд ли сможет устранить предоставление при выработке решения одинаковых прав людям, чьи интересы затрагиваются лишь опосредованно, и тем, для кого это решение — вопрос жизни и смерти. Мы не хотим, чтобы голоса людей, не зависящих от государственного медицинского страхования, и тех, кто может полагаться только на страховку, имели одинаковый вес при принятии решения о том, какие виды лечения эта страховка должна покрывать<sup>4</sup>.

Более того, если цель процесса принятия решения (и я согласен с тем, что так и должно быть) заключается в том, чтобы лучше отражать предпочтения людей, коренные интересы которых оно затрагивает, то скорее всего для этого потребуются передача полномочий местным властям, а не наднациональному правительству. На этой идее основаны недавно выдвинутые аргументы в пользу передачи некоторых полномочий от британского парламента ассамблеям Шотландии и Уэльса. В случаях, когда есть смысл поручить принятие решений более крупной единице, полномочиями наделяются региональные образования, такие как Европейский союз, а не мировые власти. С этим полностью согласуется принятый в ЕС принцип субсидиарности, в соответствии с которым отдается предпочтение принятию решений на местном уровне, но признается, что они могут приниматься на более высоких уровнях, если того требуют лица, чьи интересы оказались затронуты. Очевидно, что возникнут разногласия по вопросу о том, на каком уровне иерархической лестницы должны приниматься отдельные решения. Это, в свою очередь, потребует выработки процедур для разрешения такого рода разногласий. Однако главное здесь заключается в том, что в соответствии с «принципом затрагиваемых интересов» решения должны приниматься не мировым правительством. Некоторые решения, например касающиеся прекращения мер по поддержанию жизни неизлечимо больных, должны делегироваться еще более мелким группам, таким как семьи, и, возможно, даже отдельным лицам [42, p. 219—229].

---

<sup>4</sup> Дополнительное обсуждение этих вопросов на примере безрезультатных совещаний по реформе системы здравоохранения в Орегоне в начале 1990-х гг. см.: [41, p. 23—28].

Таким образом, мысль о том, что демократам-космополитам стоит отказаться от национального государства в пользу мирового правительства, не выдерживает критики и не может основываться на тех аргументах, которые обычно выдвигаются в ее поддержку. Это значит, что демократам-космополитам не удастся обойти стороной вопрос о выстраивании отношений между правительствами. Далее я рассмотрю проблему, касающуюся роли политики национальной безопасности в деле сохранения демократии там, где она существует, и возможного распространения ее там, где ее нет. Такая формулировка не означает, что я полагаю, будто, с точки зрения демократов-космополитов, международные обязательства правительств исчерпываются политикой национальной безопасности. Очевидно, что более полное понимание адекватных отношений между государствами подразумевает принятие ими на себя обязательств по предоставлению помощи и участию в гуманитарных операциях. У каждой страны для тех или иных действий есть свои основания, которыми она руководствуется. Политика национальной безопасности — это лишь часть мозаики, игнорируемая, как правило, демократами-космополитами по причинам, о которых пойдет речь в **пятой** части.

## **2. Нормативные основы стратегии «сдерживания»**

В своей книге о «сдерживании» я утверждал, что идеал отсутствия доминирования, который структурирует соответствующим образом отношения между индивидами, также предоставляет надежную основу для размышлений об отношениях между государствами [40, ch. 6]. Это требует уточнений. Как я отмечаю в **третьей** части данной главы, в некоторых обстоятельствах имеет смысл активно поддерживать местных сторонников демократии, стремящихся свергнуть авторитарный режим. В таких условиях лучше отказаться от «сдерживания» в пользу более активных форм борьбы с недемократическими государствами. Однако в целом положение об отказе подчиняться власти других стран — хороший отправной пункт для размышлений о такой составляющей межгосударственных отношений, как национальная безопасность.

Как «сдерживание» способствует достижению такого положения в международной политике, при котором доминирование отсутствует? Этот вопрос приобрел актуальность в свете событий, имевших место после окончания Второй мировой войны, когда Джордж Кеннан писал свою работу. В условиях демобилизации войск и урезания военных бюджетов Дж. Кеннан прекрасно понимал, что политику национальной безопасности необходимо проводить с уче-

том ограниченности ресурсов, выделяемых на нее. В такой ситуации США не могли добиться доминирования в области глобальной безопасности, поэтому Дж. Кеннан полагал, что наилучшим способом обеспечения безопасности США было бы построение такого мира, в котором никто не мог бы господствовать.

Отчасти этот вывод касался СССР. Дж. Кеннан был убежден, что советская система недееспособна и ее собственное «перенапряжение» может привести ее к крушению, поэтому единственное, что нужно сделать, — это окружить Советский Союз и ждать. Утверждая, что планы СССР по установлению мировой гегемонии обречены на провал и любые американские попытки такого рода потребуют неподъемных затрат, Дж. Кеннан исходил (пусть и неосознанно) из традиционных доводов республиканцев о том, что рано или поздно все империи терпят крах вследствие «перенапряжения».

Изыюминкой подхода Дж. Кеннана было то, что он превратил принцип «разделяй и властвуй» в средство сопротивления доминированию. Предложенную им формулу можно представить так: «разделяй и не допускай, чтобы над тобой властвовали». Дж. Кеннан считал ошибочным представление о том, что противником США в «холодной войне» было мировое коммунистическое движение. Угрозу для Соединенных Штатов и их союзников представлял Советский Союз, возникновение же конфликтов внутри коммунистического лагеря ослабляло данную угрозу, а значит, было выгодно американцам. В связи с этим Дж. Кеннан приветствовал становление титоизма в Югославии, который бросил вызов советской гегемонии изнутри и мог создать конкуренцию в советском лагере, ослабить советский контроль над Восточной Европой и осложнить СССР борьбу за умы и сердца в развивающихся странах. Отстаивая эту точку зрения, Дж. Кеннан вступил в полемику с Джоном Фостером Даллесом и другими сторонниками концепции «отбрасывания», которая предполагала агрессивное противостояние коммунизму по всему миру. В книге «Сдерживание» на основе сходных с доводами Дж. Кеннана аргументов я доказывал, что администрация Дж. Буша-мл. поступила опрометчиво, взяв на вооружение термин «ось зла», который не проводит никакого различия между разными противниками, подталкивает их в объятия друг друга и способствует формированию единого фронта против капиталистических демократий в целом и Соединенных Штатов в частности.

Дж. Кеннан считал, что создание мира, в котором никто не мог бы доминировать, — главная стратегическая цель США. В таком мире переплетение многосторонних интересов национальных государств стало бы для американцев самой надежной защитой от нападения извне. Однако нормативные соображения, основанные

на демократической теории, полностью согласуются с доводами Дж. Кеннана. Н. Макиавелли в начале своих «Рассуждений» утверждал, что лучше наделить властью простой народ, так как, в отличие от аристократии, стремящейся к господству, желание народа состоит в том, чтобы никто над ним не господствовал [27, § I.5]. Институционализация действий по предотвращению доминирования, ставшая главной задачей демократической теории со времен Н. Макиавелли, породила споры вокруг вопросов о мерах, необходимых для проведения демократической политики, а также о регулировании воздействия личных интересов на политику и обеспечении представительства меньшинств, лишенных власти.

Неомакиавеллистские аргументы в пользу отсутствия доминирования в стратегии «сдерживания» прилагаются к сфере национальной безопасности. Главная мысль при этом заключается в том, чтобы остановить агрессора, самому не став агрессором. Это напоминает скорее о стремлении не допустить доминирования над собой, чем о желании доминировать самому. Именно идея об отсутствии доминирования, лежащая в основе «сдерживания», сближает его с принципами демократической политики и обеспечивает его легитимацию внутри страны и за ее пределами. В самой стране «сдерживание» может обеспечить безопасность граждан, не обременяя их невыполнимыми военными обязательствами, и подвигнуть их на поддержание демократии за рубежом без необходимости свергать режимы в других странах. За пределами собственного государства «сдерживание» можно рассматривать как политику, требующую признания легитимности существующих демократий со стороны иных стран. Данная стратегия также означает, что до тех пор, пока это согласуется с задачами обеспечения собственного выживания в будущем, демократические правительства будут поддерживать зарубежные силы, выступающие против доминирования, помогать защищать другие демократии, противодействовать распространению тирании и содействовать тем демократическим движениям, которые организуют сопротивление авторитарным режимам.

«Сдерживание» относится скорее к поведенческой сфере, чем к идеологической, так как основное внимание уделяет не характеру политических режимов в странах, являющихся вероятными противниками, и не убеждениям их лидеров, а их действиям на международной арене. Политические теоретики могут усмотреть в «сдерживании» чисто «политическую, а не метафизическую» основу, поскольку оно стремится придать взаимодействию с другими странами такую форму, которая избавляла бы от необходимости убеждать их в ценности собственных принципов или в безрассуд-

стве идей противника [34, р. 131—254]. В рассуждениях Дж. Кеннана такая точка зрения была обусловлена его убежденностью в том, что с советскими руководителями совершенно бесполезно спорить по существу о международных проблемах, поскольку им невозможно объяснить те ценности и обязательства, на которых основана позиция американских лидеров<sup>5</sup>. Тем не менее Дж. Кеннан полагал, что Советский Союз поддастся скрытой в «сдерживании» логике, даже если не захочет или не сможет это признать, и утверждал, что это обеспечит наилучшую основу для ведения дел с СССР.

Во время «холодной войны» доводы Дж. Кеннана были справедливы по отношению к советским лидерам, а после ее окончания — к тем противникам, убеждения которых резко противоречат взглядам большинства американцев и которые не имеют никакого опыта проведения демократической политики. Попытки привить им наши взгляды на мир выглядят в лучшем случае наивно. В годы «холодной войны» слияние коммунизма и национализма с антиамериканской идеологией получило широкое распространение в Индокитае и многих странах Африки и Латинской Америки. Есть все основания полагать, что ислам и национализм с антиамериканской направленностью образуют столь же гремучую смесь. Война во Вьетнаме укрепила антиамериканские настроения в Юго-Восточной Азии; вторжение в Ирак в 2003 г. имело те же последствия на Ближнем Востоке.

Не в последнюю очередь усиление антиамериканизма было вызвано действиями самой администрации Дж. Буша-мл., риторика которой побуждала к восприятию международной реальности в категориях «столкновения цивилизаций» [21]. После событий 11 сентября и публикации в 2002 г. «Стратегии национальной безопасности США» администрация подчеркивала, что война против терроризма — это «война против людей, которые ненавидят “свободу” и ненавидят нас за то, какие мы есть» [29]<sup>6</sup>. В ряде выступлений в конце 2005 г. президент Дж. Буш открыто связывал войну против терроризма с борьбой против различных вариантов радикального

---

<sup>5</sup> В этом заключалась суть «длинной телеграммы», которую он отправил в 1946 г., находясь на дипломатической службе в Москве, и к которой с большим вниманием отнеслась администрация Г. Трумэна.

<sup>6</sup> «Американцы спрашивают: “Почему они ненавидят нас?” Они ненавидят то, что видят прямо в этом зале — демократически избранное правительство. Их руководители — самозванцы. Они ненавидят наши свободы: нашу свободу вероисповедания, нашу свободу слова, нашу свободу волеизъявления, нашу свободу собраний» [9]. После терактов в Мадриде в 2004 г. президент Дж. Буш-мл. заявил: «Эти люди убивают, потому что ненавидят свободу и ненавидят Испанию за то, что она ее защищает» [10].

и воинствующего ислама [33]<sup>7</sup>. Это был реверанс в сторону таких неоконсерваторов, как, например, Дэвид Фрам и Ричард Перл, которые давно отстаивают идею о том, что воинствующий ислам — это главная причина терроризма, что он пользуется широкой поддержкой в мусульманском мире и среди мусульманских меньшинств на Западе и его целью является «ниспровержение нашей цивилизации, превращение западных стран в исламские общества и навязывание всему миру его религии и его законов» [13, р. 32; 20; 31; 6].

Это мнение вступает в противоречие с более обоснованной точкой зрения, согласно которой большинство терактов, осуществленных после 1980 г., в том числе террористами-смертниками, организовали светские группы, а не религиозные фундаменталисты [20; 31; 6], и даже исламские террористические лидеры вроде Усамы бин Ладена считают, что участвуют в «оборонительном джихаде», ставшем ответом на американскую политику на Ближнем Востоке, а не в «наступательном джихаде», направленном на распространение ислама по всему миру<sup>8</sup>. Рассмотрение взаимодействия с исламским миром в категориях «столкновения цивилизаций» настолько же контрпродуктивно, насколько, по мнению Дж. Кенна, был контрпродуктивным «цивилизационный» подход применительно к международному коммунистическому движению.

«Сдерживание» также предполагает, что имеется нормативная причина, которая побуждает делать выбор в пользу «политического, а не метафизического» отношения к убеждениям других. Такое отношение подразумевает соблюдение принципа тайного голосования, который оберегает людей от необходимости оправдывать свои политические убеждения в глазах других. В демократической теории существует так называемое делиберативное (совещательное) направление, призывающее формулировать свои взгляды в приемлемых для других категориях [16; 17; 15; 12]. Однако даже энтузиасты, выступающие за «совещательную демократию», не заходят настолько далеко, чтобы провозглашать участие в общественных дискуссиях *обязанностью* граждан или утверждать, что результаты «делиберативных опросов» и других подобных механизмов должны определять решения демократических властей. Тем самым они признают, пусть и негласно, что неотъемлемой чертой демократической легитимации является принятие решений как таковое, а не влияющие на него ментальные процессы [41, р. 21—49].

---

<sup>7</sup> Дж. Буш-мл. продолжал отрицать проведение данной связи, однако, упомянув Ирак в одном абзаце с терактами 11 сентября, он тем самым (возможно, сознательно) давал повод констатировать обратное.

<sup>8</sup> Подробное рассмотрение этого вопроса дается в книге бывшего офицера разведки Майкла Шойера [36].



Можно по-разному относиться к смелым философским идеям сторонников теории совещательной демократии, но нельзя не отметить, что демократические государства не облачают их в институциональные формы. Более того, как отмечали Джон Фирджон и Паскуале Паскуино, мы требуем тем более веских аргументов для обоснования того или иного решения, чем дальше отходим от избирательной урны [11]. Например, мы ждем, что судьи будут объяснять нам причины своих действий, лишь потому, что их деятельность никак не зависит от голосования. Для нас не столь важно, верно ли объяснение Дж. Фирджона и П. Паскуино, но все же очевидно, что демократия требует от нас согласия с политическими решениями других вне зависимости от причин, по которым они приняты, если только при этом не нарушаются демократические процедуры. Тот же принцип лежит в основе стратегии «сдерживания»: убеждения других не принимаются во внимание до тех пор, пока действия, предпринимаемые на основе этих убеждений, не начинают угрожать нашему праву поступать демократически в соответствии с нашими собственными убеждениями.

### **3. Стратегия «сдерживания» и доктрина «смены режимов»**

Стратегия «сдерживания» занимает промежуточное положение между изоляционизмом и политикой, направленной на смену режимов. Главные задачи, которые ставит «сдерживание» перед демократическими правительствами, — это защита своего народа и борьба с факторами, угрожающими демократии. Такой подход не означает безразличия к судьбе демократии в мире. Приверженность «сдерживанию» вполне сочетается со стремлением демократов-космополитов бороться с распространением тирании за пределами своего государства и подразумевает готовность помогать в защите других демократий, противодействовать экспансионистским поползновениям тиранических режимов и поддерживать демократическую оппозицию в авторитарных странах.

Однако свою демократию нужно защищать *в первую очередь*. Это не означает, что жизни американцев ценнее, чем жизни представителей других народов, или что американская демократия важнее, чем какая-либо другая (хотя мое утверждение, несомненно, понравится тем людям, которые действительно так думают). В этом приоритете лишь отражается тот факт, что ни одно правительство не сможет долгое время защищать других или содействовать распространению демократии, если оно не способно защищать свой собственный народ и поддерживать демократию в своей стране. В этом смысле первоочередность для США сохранения

американской демократии перекликается с утверждением Джона Локка о том, что каждый индивид стремится защищать человечество до тех пор, пока это не угрожает его самосохранению. Дж. Локк при этом не считал, что выживание одного человека важнее, чем выживание другого. Напротив, уникальность и революционность его идеи заключалась в том, что все люди равны перед Господом. Вопрос состоял лишь в том, кто и за что несет первоочередную ответственность<sup>9</sup>. Таким образом, партикуляризм «сдерживания» сочетается с космополитической приверженностью демократическим принципам и означает, что защита французской демократии будет приоритетом для политики национальной безопасности Франции, южноафриканской демократии — для политики национальной безопасности Южной Африки и т.д.

Однако я хочу выдвинуть еще более смелое утверждение: «сдерживание» не просто сочетается с космополитической приверженностью демократии, это лучшая политика национальной безопасности, которую могут проводить демократы-космополиты. Вряд ли стоит объяснять, почему «сдерживание» лучше, чем изоляционизм (достаточно просто сказать, что для демократов-космополитов этот выбор очевиден). Более дискуссионным кажется другой вопрос: прав ли я, полагая, что «сдерживание» лучше, чем политика, направленная на свержение авторитарных режимов с последующим установлением демократии?

Преимущества моей точки зрения станут очевидными, если мы вспомним о трудностях, которые сопровождают насильственную смену режимов в целях установления демократии. В подтверждение правильности мнения о том, что устойчивая демократия может, а иногда и должна устанавливаться силами извне, часто приводят примеры Японии и Западной Германии после Второй мировой войны. Но это совершенно особые случаи, поскольку обе страны вели агрессивную войну против США и их союзников, а уничтожение данных режимов признавалось легитимным не только международным сообществом, но и многими гражданами данных государств. Уничтожив эти режимы, Соединенные Штаты взяли на себя обязательство по построению демократии в этих странах. Стоит отметить, что это потребовало масштабного привлечения американских ресурсов, а также военного присутствия США в течение многих десятилетий, хотя и у Германии, и у Японии был довоенный демократический опыт.

Совсем другое дело — начинать войну с целью сменить режим, когда на вас не нападали и над вами не висела угроза неминуемого

---

<sup>9</sup> «Каждый из нас, поскольку он обязан сохранять себя и не оставлять самовольно свой пост, обязан по той же причине, когда его жизни не угрожает опасность, насколько может, сохранять остальную часть человечества» [26].

нападения. Если вы станете оправдывать свое решение тем, что демократия лучше, чем авторитаризм, то этот аргумент будет выглядеть противоречиво, поскольку легитимность демократии основывается на поддержке тех, кто подчиняется ее власти. Следовательно, возникают две взаимосвязанные проблемы: во-первых, новый режим лишен легитимности, потому что создан не теми, кто ему подчиняется, а мотивы, которыми руководствуется держава, осуществившая вторжение, будут неизбежно вызывать подозрения; во-вторых, как следует из первого умозаключения, новое правительство вскоре неизбежно начинает восприниматься как марионетка в руках агрессора.

Разумеется, в критические моменты любой переход к демократии требует решительных действий сверху. Конституция США была принята в нарушение Статей Конфедерации. Лидеры АНК и правящей Национальной партии вели тайные переговоры о сроках перехода Южной Африки к демократии, несмотря на протесты Партии свободы Инката и представителей белого правого крыла, которых просто поставили перед фактом заключения соглашений. Однако от навязывания демократии извне эти случаи отличало наличие внутри страны широких слоев, поддерживавших переход к демократической системе. Кроме того, этот переход осуществлялся не только сверху: как указано в третьей главе данной книги, динамика происходившего побуждала политические элиты добиваться поддержки своих действий со стороны ключевых общественных групп.

Когда демократия устанавливается внешней силой, ее легитимация неизбежно сталкивается с более серьезными трудностями. От лица кого осуществляется власть? Каковы ее истинные мотивы и повестка дня? Как она может утверждать, что действует во имя демократии, если заставляет население страны принимать навязываемые ему институты?

Внешняя сила может смягчить эти трудности, действуя с опорой на местную демократическую оппозицию. Однако, как много лет назад отмечал Джон Стюарт Милль, если эта оппозиция слишком слаба для того, чтобы свергнуть режим, то маловероятно, что она сумеет построить стабильную демократию [28, р. 381—382]. Зачастую трудно оценить, насколько существенной поддержкой она пользуется, поскольку оппозиционные движения могут переоценивать свои шансы на успех. Это делает вмешательство извне чрезвычайно рискованным.

Есть правило, согласно которому внутренней оппозиции, ищущей помощи за рубежом, следует уделять больше внимания, чем оппозиции, находящейся в эмиграции. Внутренняя оппозиция

располагает более точной информацией; еще более важно то, что, в отличие от эмигрантов, при неудачно организованном восстании она столкнется с самыми тяжелыми для себя последствиями. Это побуждает ее более трезво оценивать свои шансы на успех. Эмигранты, особенно те, которые много лет живут вдали от родины, скорее всего, будут располагать сомнительной информацией и слишком радужно оценивать свои перспективы, как это обычно случается с людьми, постоянно общающимися исключительно со своими единомышленниками [46]. Кубинские эмигранты убеждали администрацию Дж. Кеннеди, что высадка в Заливе Свиней приведет к восстанию против Ф. Кастро, из-за чего к ним стали относиться весьма скептически после провала операции. То же произошло и с Ахмадом Чалаби и его сторонниками, рассказывавшими в 2003 г. американцам о том, как их будут принимать в Ираке.

Взаимодействие с внутренней оппозицией важно не только для приведения ее к власти, но и для решения вопросов, связанных с проблемой легитимности. Попытки форсировать извне смену режима без опоры на активную поддержку местных оппозиционных групп, скорее всего, лишь сыграют на руку режиму. Таким был результат санкций администрации У. Клинтона против Ирака, благодаря которым Саддам Хусейн смог заработать политические очки, показывая по телевидению голодающих детей. Сравните это с санкциями, введенными Конгрессом против Южной Африки в 1986 г., несмотря на вето Рональда Рейгана. Выдвигавшиеся тогдашней администрацией аргументы, что темнокожим беднякам Южной Африки санкции принесут больше вреда, чем пользы, если не приведут к изменению режима, опровергались тем, что АНК настаивал на их введении с 1959 г. [45]. Соображения такого рода приводят к мысли о том, что внешнее давление будет способствовать продвижению демократии в Бирме, но не в Северной Корее.

После спорных выборов в Иране в июне 2009 г. администрация Б. Обамы подвергалась нападкам с разных сторон за то, что не оказала решительной поддержки реформистам, настаивавшим на признании итогов выборов сфальсифицированными. Однако критики американского президента упускали из виду тот факт, что ни Мир-Хоссейн Мусави, ни кто-либо из его сторонников не просили США о вмешательстве, санкциях или хотя бы заявлениях поддержки. По-видимому, они, как и Барак Обама, осознавали, что это не укрепит, а ослабит их позиции в Иране. Как отмечали некоторые критики моей книги, это означает, что в своих рассуждениях я отвергаю формы вмешательства в тех странах, где у власти находятся наиболее авторитарные режимы, которые не дают никаких шансов выжить оппозиции. Это справедливо, но требует уточнений. Если результатом свержения диктатуры становятся конфликты

или гражданская война с последующим установлением новой диктатуры, то это приводит к огромным человеческим жертвам, но никак не уменьшает доминирования одной группы в стране.

Демократы должны быть готовы к оказанию помощи в создании новых демократий (это должно стать частью их программы по борьбе с доминированием в мире), но при этом им необходимо помнить, что основа демократической легитимности — это прежде всего народная поддержка внутри страны. Оказывая помощь местным демократическим движениям, внешние силы должны оставаться в подчиненном положении, чтобы не превратиться в новую доминирующую власть. Их действия будут обречены на провал в случае, если они установят марионеточный режим, не обладающий легитимностью.

#### **4. Глобальное «сдерживание»**

В мире «режимов-изгоев», слабых государств и транснациональных террористических организаций, сложившемся после окончания «холодной войны», борьба с распространением тирании может потребовать военного ответа на агрессивные действия, даже если это не является самозащитой перед лицом неминуемой угрозы. Чтобы достичь этой цели, демократы должны поддерживать режим международного «сдерживания». Примером такой ситуации может служить вторжение в Кувейт, организованное Саддамом Хусейном в 1991 г. и представлявшее собой неспровоцированную агрессию, на которую силы, стремившиеся ограничить распространение тирании в мире, должны были отреагировать. Однако в данном случае речь не шла о самозащите со стороны Соединенных Штатов и их союзников, поэтому неизбежно возникает вопрос: кто мог предоставить им полномочия для противодействия агрессии?

Чтобы подобные действия могли считаться легитимными, они должны санкционироваться международными институтами и осуществляться широкой международной коалицией, включающей государства региона. В такой ситуации приходится несколько отстраниться от классической «доктрины сдерживания». Дж. Кеннан не уделял особого внимания международным институтам, таким как ООН, поскольку считал, что в случае серьезного конфликта между Соединенными Штатами и Советским Союзом ООН будет оттеснена на второй план. Он также не доверял союзам, полагая, что они будут создавать ненужные препятствия Соединенным Штатам. Так, создание НАТО, с его точки зрения, должно было привести к военному тупику в отношениях с СССР в Европе. Но это было тогда. Теперь ситуация иная. «Сдерживание» агрессивных режимов, которые могут неожиданно появиться в разных частях

света, требует со стороны других государств скоординированных действий, санкционированных мировым сообществом.

Необходимость совместных действий различных государств при активном участии стран данного региона отчасти обусловлена прагматическими соображениями. Существование недееспособного государства или «режима-изгоя» напрямую затрагивает жизненно важные интересы соседних стран. Отсутствие их поддержки может привести к тому, что они будут играть в конфликте деструктивную роль. Если же сотрудничество налажено, то оно поможет не допустить распространения представлений о том, что далекая держава, организующая борьбу с этим режимом, действует, исходя из имперской логики. Участие арабских стран в операции по вытеснению Ирака из Кувейта, организованной США в 1991 г., имело самые положительные результаты. Отсутствие сотрудничества такого рода при вторжении США в Ирак в 2003 г. значительно усложнило стоявшие перед американцами задачи. Поняв это, Группа по изучению Ирака в декабре 2006 г. рекомендовала администрации начать переговоры с Сирией и Ираном, чтобы обеспечить безопасность юго-западных и юго-восточных границ Ирака [4]. В том же духе высказывался и премьер-министр Ирака Нури аль-Малики в конце 2007 г. [22]. В противном случае невозможно выработать сколько-нибудь эффективную стратегию «сдерживания» терроризма в «несостоявшемся» государстве, каким стал Ирак.

Это не значит, что не нужно «сдерживать» Иран; столь же неверным было бы отрицание действенности политики администрации Р. Никсона, которая пошла на сближение с Китаем в рамках стратегии «сдерживания» Советского Союза и тем самым добилась того, что сам Китай больше «сдерживать» не пришлось. Умение извлекать пользу из общих интересов не подразумевает, да и не должно подразумевать полное их совпадение. Скорее, Соединенным Штатам следует извлекать пользу из наличия определенной общности интересов тогда, когда это возможно, сохраняя при этом за собой право сотрудничать с другими странами в целях «сдерживания» внешней агрессии и борьбы с финансированием и экспортом терроризма.

Очевидно, что проведение политики «сдерживания» в глобальном масштабе потребует сотрудничества с другими государствами. Иногда говорят, что к 2002 г. режим «сдерживания» в отношении Ирака доказал свою несостоятельность; подтверждением этого стал тот факт, что Саддам Хусейн дал согласие на возвращение инспекторов ООН по вооружениям лишь тогда, когда на границах начали скапливаться американские войска. Действия США по созданию режима «сдерживания» оказались неэффективными. Все знали, что мы не сможем держать там войска в боевой готовности

до лета 2003 г. У администрации Дж. Буша-мл. оставалось всего два варианта действий: вторжение или вывод войск. Если бы он сделал выбор в пользу последнего, С. Хусейн продолжил бы игру в «кошки-мышки» и снова выслал бы из страны инспекторов ООН по вооружениям. Страх предстать на мировой арене в образе «бумажного тигра» подтолкнул администрацию к началу вторжения.

Если же вместо этого президент Дж. Буш-мл. создал бы коалицию наподобие той, которую организовал его отец в 1991 г., то войска разных государств могли бы сменять друг друга, оказывая тем самым постоянное давление. Против этого может быть выдвинуто возражение, что слишком мало стран согласилось бы принять участие в данной операции. Возможно, это так, но это лишь доказывает, что американцы преувеличивали угрозу, которую представлял собой Ирак. Если бы другие крупные державы не приняли в этом участия и соседи Ирака не сочли бы данную угрозу достаточно весомой, чтобы начать с ней бороться, это показало бы, что наличие оружия массового уничтожения у Ирака — лишь фикция. Столь явное нежелание участвовать в операции со стороны государств, которым в первую очередь угрожало получение Ираком новых вооружений, должно было бы повлечь тщательное изучение обстоятельств, оказавшихся позже лишь надуманным предлогом для развязывания войны.

Участие местных игроков важно и по нормативным причинам. Экспансионистская держава угрожает странам, граничащим с ней; таким образом, «принцип затрагиваемых интересов» дает им право голоса в вопросе об организации отпора экспансии и право участия в подавлении агрессии. Против этого могут возразить: если данные страны не являются демократическими, то почему демократы должны принимать во внимание призыв их правительств соблюдать «принцип затрагиваемых интересов», заботиться об уважении интересов, например, Кувейта, не говоря уже об интересах Сирии или Ирана?

Однако демократы не должны пренебрегать «принципом затрагиваемых интересов» лишь потому, что другие страны неспособны его соблюдать. Более того, демократы заинтересованы в том, чтобы недемократические страны принимали демократические нормы и следовали демократическим правилам на международной арене в рамках организаций наподобие ООН, а также неформальных консультаций и коалиций. Чем больше правительств примет принцип легитимности норм в определенном контексте, тем чаще им придется ему следовать, хотя бы они этого или нет, а значит, им будет труднее сопротивляться требованиям демократических реформ внутри страны.

Получение санкции мирового сообщества важно как по практическим, так и по нормативным причинам. В практическом плане зачастую именно представители ООН и других международных организаций, работающих в данном регионе, имеют доступ к достоверной информации. Это относится прежде всего к слабым и «несостоявшимся» государствам, в которых представители международных институтов располагают сведениями о возможностях и намерениях различных «полевых командиров», об уязвимых местах на границах и других деталях местного значения. Кроме того, получение санкции мирового сообщества укрепляет стабильность коалиций, образованных для осуществления «сдерживания». Стране труднее отказаться от участия, если она вовлечена в международный юридический процесс, чем когда речь идет просто о «коалиции доброй воли», отношение к которой может поменяться с приходом к власти нового правительства. В качестве примера можно привести ситуацию, когда Тони Блэра сменил Гордон Браун.

Однако самые важные причины, которые делают необходимым получение санкции мирового сообщества, носят нормативный характер. Если крупнейшие державы действуют в одностороннем порядке или через «коалиции доброй воли» и при этом сами не находятся под угрозой неминуемого нападения, их политика будет нелегитимной. В результате их действия будут расцениваться как империалистические и/или оппортунистические. Война в Заливе 1991 г. и операция в Афганистане 2001 г. получили широкую поддержку в мире во многом потому, что имели санкцию Совета Безопасности ООН. С ними резко контрастирует вторжение в Ирак 2003 г., которое по-прежнему рассматривается как ничем не оправданная операция против страны, не представлявшей угрозу ни на региональном, ни на глобальном уровне. Вместо того чтобы подрывать авторитет ООН при каждом удобном случае, как это делала администрация Дж. Буша-мл., крупнейшим демократическим державам следует укреплять ООН и использовать ее для борьбы с доминированием в мире. Для этого демократы-космополиты должны оказывать давление на свои правительства. Это слабо связано со стремлением создать мировое правительство, о котором шла речь в **первой** части главы, но это шаг в направлении укрепления международно-правовых норм.

## 5. «Сдерживание» и легитимация статус-кво

Еще одна причина недоверия к «сдерживанию» заключается в том, что оно будто бы игнорирует несправедливость тех действий, которые в прошлом совершали государства, реализующие сегодня



данную стратегию. Те, кто признают, что Соединенные Штаты выступали в качестве угнетателя в течение последних десятилетий, возможно, не пожелают касаться вопроса о том, какой должна быть политика национальной безопасности США *сегодня*. На всякого, кто обращается к этой теме, сыплются обвинения в стремлении оправдать несправедливые действия, способствовавшие установлению нынешнего положения вещей. Американскую стратегию безопасности сегодня зачастую оценивают как стратегию, направленную на защиту несправедливо полученных привилегий.

Эта проблема заслуживает самого пристального рассмотрения, не в последнюю очередь потому, что игнорировать вред, причиненный Соединенными Штатами, значит не понимать, насколько недоброжелательно к нам относятся в большинстве стран Африки, Азии и Латинской Америки. Из их критики в адрес глобальной политики США в последние 50 лет можно многое почерпнуть, но это не избавляет нас от необходимости искать ответ на вопрос о том, что делать дальше. Какое бы стечение решений, сил и событий ни обеспечило Соединенным Штатам их нынешнее геополитическое положение, мы все равно должны выбрать направление дальнейшей политики. Частые провалы, которыми отмечена борьба США за демократию в прошлом, делают тем более значимой задачу выработки принципов и стратегий для достижения успеха в этой области в будущем. Именно поэтому так важно выработать такую политику национальной безопасности, которая будет основана на демократических принципах и обяжет Соединенные Штаты бороться с угнетением, а также способствовать легитимному распространению демократии в мире.

Разумеется, такая стратегия должна преимущественно включать меры, ориентированные на долгосрочную перспективу, в частности укрепление международных институтов, оказание помощи слабым государствам в экономическом развитии для обеспечения их стабильности, создание образа борца с несправедливостью в мире. Однако необходимость осуществления этих мер не означает, что можно вообще не обращать внимания на угрозы нападения, с которыми правительства могут столкнуться в самом ближайшем будущем. Урок, который следует извлечь из событий, последовавших после 11 сентября, заключается в следующем: если те, кто содействуют прогрессивным демократическим изменениям в мире, не могут определить задачи национальной безопасности, то в этом преуспеют другие. Чтобы иметь возможность осуществлять действия, способствующие прогрессивным демократическим изменениям, демократические правительства должны разрабатывать такую политику, которая обеспечит внутреннюю безопасность и сохранение в будущем их политических институтов.

## 6. Обновленная версия космополитизма

Стратегия «сдерживания» может показаться демократам-космополитам неудобной, потому что она якобы подводит легитимную основу под систему национальных государств. Я попытался доказать, что такие опасения необоснованны. Разумеется, демократия обретает легитимность благодаря «принципу затрагиваемых интересов», который зачастую противоречит принятию решений на национальном уровне. Однако, несмотря на то что демократический идеал отсутствия доминирования исповедуется скорее частными лицами, а не государствами, ни один довод в пользу мирового правительства не выдерживает критики, что было показано в **первой** части данной главы. Во **второй** и **третьей** частях я доказывал, что «сдерживание», занимающее промежуточное положение между изоляционизмом и насильственной «сменой режимов», представляет собой наилучший вариант стратегии национальной безопасности, которую могут проводить демократы-космополиты. «Сдерживание» предпочтительнее и по прагматическим, и по нормативным причинам, так как обеспечивает наилучшую защиту населения и институтов демократических государств и способствует распространению демократии во всем мире.

В **четвертой** части я отмечал, что в условиях, сложившихся после окончания «холодной войны», «доктрину сдерживания», выдвинутую Джорджем Кеннаном, необходимо видоизменить таким образом, чтобы она способствовала установлению верховенства закона в глобальном масштабе. Это не соотносится с идеей мирового правительства, отстаиваемой некоторыми демократами-космополитами, но все же представляет собой реверанс в их сторону, поскольку эффективные нормы права являются необходимой предпосылкой для проведения успешной демократической политики. Этот аспект был бы лучше отражен в моей книге, если бы в ее подзаголовке речь шла о *глобальной стратегии против терроризма*, а не о *стратегии против глобального терроризма*<sup>10</sup>. Такая альтернатива более явно увязывает «сдерживание» с проектом содействия демократии в глобальном масштабе, требующим получения международной санкции на проведение политики «сдерживания», выходящей далеко за рамки самозащиты того или иного государства в условиях угрозы неминуемого нападения. Предложенная мною альтернатива также позволяет разрабатывать перспективный под-

---

<sup>10</sup> Этот подзаголовок выглядел бы предпочтительнее и из соображений борьбы с истерией, вызванной терроризмом. Как заметил один из участников обсуждения моей книги в Лондонской школе экономики, формулировка «глобальный терроризм» преувеличивает угрозу и отвлекает внимание от того факта, что в любой развитой демократической стране смерть в результате теракта менее вероятна, чем гибель в дорожно-транспортном происшествии.

ход к стратегии национальной безопасности, описанный в пятой части. Какова бы ни была мера ответственности Соединенных Штатов за несправедливые действия, совершенные в прошлом, мы все же обязаны ставить вопрос о том, какую политику национальной безопасности следует проводить сейчас. Лучшим ответом на этот вопрос, который могут дать демократы-космополиты, является представленный здесь вариант стратегии «сдерживания».

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Ameson R., Shapiro I.* Democratic Autonomy and Religious Freedom: A Critique of Wisconsin v. Yoder // Shapiro I. Democracy's Place. Ithaca: Cornell University Press, 1996. P. 137—174.
2. *Anderson P.* Lineages of the Absolutist State. L.: Schocken Books, 1979.
3. *Apter D.* The Politics of Modernization. Chicago: University of Chicago Press, 1967.
4. *Baker J. III et al.* The Iraq Study Group Report. December 2006 [Electronic resource] // James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University [Official website]. System requirements: Adobe Acrobat. URL: [http://bakerinstitute.org/Pubs/iraqstudygroup\\_findings.pdf](http://bakerinstitute.org/Pubs/iraqstudygroup_findings.pdf) (дата обращения: 11.09.2007).
5. *Beitz Ch.* Political Theory and International Relations. Princeton: Princeton University Press, 1999.
6. *Bloom M.* Dying to Kill: The Allure of Suicide Terror. N.Y.: Columbia University Press, 2005.
7. *Braudel F.* The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II. Vol. 1. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1996.
8. *Braudel F.* The Perspective of the World: Civilization and Capitalism, 15th to 18th Century. Vol. 3. N.Y.: Harper and Row, 1984.
9. *Bush G.W.* Interview by Television of Spain, March 12, 2004 [Electronic resource] // URL: <http://63.161.169.137/news/releases/2004/03/20040312-19.html> (дата обращения: 07.04.2006).
10. *Bush G.W.* Address to a Joint Session of Congress and the American People, September 20, 2001 [Electronic resource] // The White House [Official website]. URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html> (дата обращения: 24.12.2009).
11. *Ferejohn J., Pasquino P.* Constitutional Courts as Deliberative Institutions: Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice // Constitutional Justice East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective / Ed. by W. Sadurski. The Hague: Kluwer Law International, 2002. P. 21—36.
12. *Fishkin J.* The Voice of the People: Public Opinion and Democracy. New Haven: Yale University Press, 1995.
13. *Frum D., Perle R.* An End to Evil: How to Win the War on Terror. N.Y.: Random House, 2003.
14. *Fung A.* Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy. Princeton: Princeton University Press, 2004.

15. *Gutmann A., Thompson D.* Democracy and Disagreement. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.
16. *Habermas J.* Three Normative Models of Democracy // Constellations. 1994. № 1. P. 1—20.
17. *Habermas J.* The Theory of Communicative Action. Vol. 1. Reason and the Rationalization of Society. Boston: Beacon Press, 1984.
18. *Held D.* The Transformation of Political Community: Rethinking Democracy in the Context of Globalization // Democracy's Edges / Ed. by I. Shapiro, C. Hacker-Cordón. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 84—111.
19. *Held D.* Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Cambridge: Polity Press, 1995.
20. *Hopgood S.* Tamil Tigers // Making Sense of Suicide Missions / Ed. by D. Gambetta. Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 43—76.
21. *Huntington S.P.* The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. N.Y.: Simon and Schuster, 1998.
22. *Ibrahim W.* Iraq PM Defends Government, Urges Regional Cooperation [Electronic resource] // The Washington Post [Official website]. September 9, 2007. URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/09/09/AR2007090900356.html?referrer=emailarticle> (дата обращения: 11.09.2007).
23. *Kagan Sh.* The Limits of Morality. Oxford: Oxford University Press, 1991.
24. *Kennedy J.F.* Inaugural Address, January 21, 1961 [Electronic resource] // Bartleby.com [Web portal]. URL: <http://www.bartleby.com/124/pres56.html> (дата обращения: 22.07.2009).
25. *Lipset S.M.* Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy // American Political Science Review. 1959. Vol. 53. № 1. P. 69—105.
26. *Locke J.* Second Treatises of Government // Two Treatises of Government and a Letter Concerning Toleration / Ed. by I. Shapiro. New Haven: Yale University Press, 2003. Chap. II, § 6.
27. *Machiavelli N.* The Discourses. Harmondsworth: Penguin, 1970.
28. *Mill J.S.* Essays on Politics and Culture. N.Y.: Anchor Books, 1963.
29. The National Security Strategy of the United States of America (The White House, 2002) [Electronic resource] // The White House [Official website]. System requirements: Adobe Acrobat Reader. URL: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> (дата обращения: 03.09.2007).
30. *Nozick R.* Anarchy, State, and Utopia. N.Y.: Basic Books, 1974.
31. *Pape R.* Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism. N.Y.: Random House, 2005.
32. *Pogge Th.* Realizing Rawls. Ithaca: Cornell University Press, 1989.
33. President Bush's Address at the National Endowment for Democracy, October 6, 2005 [Electronic resource] // The White House [Official website]. URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/10/20051006-3.html> (дата обращения: 18.06.2006).
34. *Rawls J.* Political Liberalism. N.Y.: Columbia University Press, 1993.
35. *Russell B.* Towards World Government. L.: Thorney House, 1947.
36. *Scheuer M.* Imperial Hubris: Why the West is Losing the War on Terror. Dulles, VA: Potomac Books, 2004.

37. *Schlesinger A. Jr.* Bush's Thousand Days // The Washington Post. April 24, 2006. P. A17.
38. *Scott J.* Domination and the Arts of Resistance. New Haven: Yale University Press, 1990.
39. *Scott J.* Weapons of the Weak. New Haven: Yale University Press, 1985.
40. *Shapiro I.* Containment: Rebuilding a Strategy Against Global Terror. Princeton: Princeton University Press, 2007.
41. *Shapiro I.* The State of Democratic Theory. Princeton: Princeton University Press, 2005.
42. *Shapiro I.* Democratic Justice. New Haven: Yale University Press, 1999.
43. *Shapiro I., Hacker-Cordón C.* Outer Edges and Inner Edges // Democracy's Edges / Ed. by I. Shapiro, C. Hacker-Cordón. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 1—15.
44. *Singer P.* One World: The Ethics of Globalization. New Haven: Yale University Press, 2004.
45. South Africa [Electronic resource] // Foreign Policy in Focus [Official website]. January 1, 1997. URL: [http://www.fpif.org/reports/south\\_africa](http://www.fpif.org/reports/south_africa) (дата обращения: 14.07.2009).
46. *Sunstein C.* The Law of Group Polarization // Journal of Political Philosophy. 2002. Vol. 10. № 1. P. 175—195.
47. *Thacher D.* Conflicting Values in Community Policing // Law and Society Review. 2001. Vol. 33. № 4. P. 765—798.
48. *Walzer M.* Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality. N.Y.: Basic Books, 1984.
49. *X (Kennan G.).* The Sources of Soviet Conduct // Foreign Affairs. July 1947. Vol. 25. № 4. P. 566—582.