

Роберт БЛЭКВИЛЛ
Дженнифер М. ХАРРИС

Роберт БЛЭКВИЛЛ
Дженнифер М. ХАРРИС

Война иными средствами



Издательство АСТ
Москва

УДК 327(73)
ББК 66.4(7Сое)
Б70

Серия «Геополитика»

Ambassador Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris
WAR BY OTHER MEANS: GEOECONOMICS AND STATECRAFT

Перевод с английского *В. Желнинова*

Компьютерный дизайн *В. Воронина*

Печатается с разрешения авторов и литературного агентства
The Wylie Agency (UK), Ltd.

Блэквилл, Роберт.
Б70 **Война иными средствами / Роберт Блэквилл, Дженни-
фер М. Харрис ; [пер. с англ. В. Желнинова]. — Москва : Из-
дательство АСТ, 2017. — 480 с. — (Геополитика).**

ISBN 978-5-17-102567-0

«Война есть продолжение политики иными средствами», — утверждал Карл фон Клаузевиц. Но и политика может быть продолжением войны.

Авторы предлагаемой книги, сотрудники Совета по международным отношениям — мозгового центра американской внешней политики, предлагают усилить внимание к войне иными средствами — применению геоэкономических мер в интересах США, поскольку либо США начнут использовать свой геоэкономический потенциал куда более решительно и умело, либо американские национальные интересы все чаще будут оказываться под угрозой.

УДК 327(73)
ББК 66.4(7Сое)

ISBN 978-5-17-102567-0

© Robert Blackwill and Jennifer M. Harris, 2016
© Издание на русском языке AST Publishers, 2017

Оглавление

Благодарности	7
Введение	9
Глава первая. ЧТО ТАКОЕ ГЕОЭКОНОМИКА?	36
Глава вторая. ГЕОЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНАЯ СИСТЕМА	56
Глава третья. ОСНОВНЫЕ ГЕОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ НАШИХ ДНЕЙ	78
Глава четвертая. ГЕОЭКОНОМИКА В КИТАЙСКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ	140
Глава пятая. ГЕОЭКОНОМИЧЕСКИЕ СИЛЫ В ПЕКИНЕ И ЗА ЕГО ПРЕДЕЛАМИ	190
Глава шестая. ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И ГЕОЭКОНОМИКА США В ИСТОРИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ	223
Глава седьмая. ГЕОЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ АМЕРИКИ	260
Глава восьмая. ГЕОЭКОНОМИКА ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ В СЕВЕРНОЙ АМЕРИКЕ	294
Глава девятая. АМЕРИКАНСКАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА В ЭПОХУ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МОГУЩЕСТВА	316
Глава десятая. ГЕОЭКОНОМИКА, БОЛЬШАЯ СТРАТЕГИЯ США И АМЕРИКАНСКИЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ	357
Примечания	366

Благодарности

Мы хотели бы выразить нашу признательность многим людям, которые помогли сделать эту книгу реальностью. Прежде всего благодарим президента Совета по международным отношениям (СМО) Ричарда Н. Хаасса, директора отдела исследований Джеймса М. Линдсея, директора Центра геоэкономических исследований имени Мориса Р. Гринберга Майкла А. Леви за поддержку этого проекта и содержательные комментарии на протяжении всего процесса работы.

Мы в долгу перед исследовательскими группами СМО 2012–2013 и 2013–2014 годов по геоэкономике за их советы и критические замечания, в немалой степени улучшившие идеи, положенные в основу этой книги. Текст также существенно выиграл благодаря интервью с бывшими и нынешними сотрудниками правительства США и благодаря комментариям исследователей и журналистов, которые занимаются вопросами экономики и внешней политики.

Наша работа опирается на научный опыт Дэвида Болдуина, Алана Добсона и Дэвида Сингха Грюэла, троих пионеров геоэкономике, обозначивших насущную потребность в изучении этой сферы деятельности в своих исследованиях. Мы в равной степени признательны за те комментарии, которые получали на различных этапах реализации проекта и которые побуждали нас переосмысливать идеи и послышки, уточнять и улучшать текст. Ценные комментарии — заслуга Грэма Эллисона, Ричарда Данцига, Джона Дейча, Эндрю Эрдмана, Мартина Фельдштейна, Элен Фрост, Питера Харрелла, Саши Пост, Сары

Стиллман, Эли Уайна, Филиппа Зеликова, Рейчел Зимба и Роберта Зеллика; все они, разумеется, ни в коей мере не могут нести ответственности за конечный результат.

Мы глубоко признательны ответственному редактору издательства Гарвардского университета Томасу Лебьену, который виртуозно направлял нас к созданию выверенного и содержательного текста. Мы также благодарим нашего литературного агента Эндрю Уайли и команду издательского отдела СМО (и лично Патрисию Дорфф), а еще отдел глобальных коммуникаций и маркетинга СМО и лично Иву Зорич за помощь в подготовке книги. Наша особая благодарность трем научным сотрудникам СМО, чей вклад в эту книгу поистине неоценим: нашего великолепного синолога Лорен Дики, Эллисон Дори и Мэтью Лестера — они внесли большую лепту в подготовку финального варианта рукописи.

В завершение благодарим наши семьи — Дженнифер говорит спасибо Карен, Кену, Эшли и Саше, Роберт говорит спасибо Вере Хильдебранд. Вам посвящается наша книга.

Авторы

Введение

Будучи наиболее мощной и крепкой экономикой на планете, Соединенные Штаты Америки слишком часто тянутся к пистолету вместо кошелька на международной арене. Америка едва ли переросла потребность в угрозе применения и в реальном применении военной силы, каковая остается центральным элементом внешней политики США. При этом в последние несколько десятилетий Вашингтон все чаще демонстрирует пренебрежение традицией, восходящей к отцам-основателям нашего государства: речь о систематическом использовании экономических инструментов для достижения геополитических целей (на страницах данной книги подобный подход характеризуется как «геоэкономика»). Столь масштабный провал в коллективной стратегической памяти лишает Вашингтон полезных средств для реализации поставленных внешнеполитических целей.

Проблема усугубляется тем, что экономические методы государственного управления постепенно становятся в США утраченным искусством. Между тем остальной мир движется в противоположном направлении. Россия, Китай и другие страны теперь регулярно прибегают к геоэкономическим мерам, зачастую в первую же очередь — и нередко ради того, чтобы подорвать американскую мощь и влияние. Продолжая игнорировать все возрастающую роль геоэкономики в системе международных отношений, США упускают отличные возможности и ослабляют собственную внешнюю политику. Вдобавок мы утрачиваем доверие своих американских, азиатских

и европейских союзников, тогда как Китаю предоставляется шанс запугать своих соседей и подавить их способность к сопротивлению. На наших глазах Китай фактически навязывает свою волю уязвимым странам Африки и Латинской Америки. Россия же подчиняет себе значительную часть бывшего советского пространства, сознавая, что ей не грозит адекватная ситуации реакция со стороны США. Влияние Соединенных Штатов на дружественные арабские столицы также слабеет, и нам остается лишь констатировать экономические причины роста исламского радикализма. Подобное развитие событий вынуждает корректировать вектор внешней политики США и чреват, кроме того, трансформацией с течением времени в структурный недостаток, который Вашингтону почти наверняка придется компенсировать изрядными усилиями. Если коротко, глобальная геоэкономическая арена на текущий момент резко наклонилась *от* Соединенных Штатов, и если положение не исправить, цена (в человеческих жизнях и денежных средствах) для США продолжит расти.

Следует ли Вашингтону поставлять летальное оружие Украине? Следует ли блоку стран Североатлантического договора (НАТО) восстановить свое постоянное присутствие в Восточной Европе? Следует ли США напрямую вооружать иракских курдов и поддерживать их борьбу против «Исламского государства» (ИГИЛ) в Ираке? Необходимо ли американское военное вмешательство в сирийскую гражданскую войну? Должна ли Америка развернуть свои воинские подразделения в Ираке? Всерьез ли размышлял президент Обама о нападении на ядерные объекты Ирана? Какой должна была быть военная составляющая в предложенном администрацией Обамы «повороте» в сторону Азии? Какова должна быть численность сил США в Афганистане после запланированного полного вывода союзного контингента в конце 2016 года?

В нынешнюю эпоху и с учетом разнообразия политических мнений Соединенные Штаты едва ли не инстинктивно обращаются к идее применения военных инструментов для решения всех этих сложных проблем. При этом в Вашингтоне не ведется содержательных дискуссий о восстановлении экономической жизнеспособности Украины в качестве способа помешать планам Владимира Путина по созданию «Новорос-

сии», то есть «Новой России»; никто не обсуждает приоритетность экономических и финансовых стратегий в борьбе против ИГИЛ; никто не провозглашает с высоких трибун задачи реформирования египетской экономики, укрепления Иордании ради преодоления последствий сирийского конфликта или создания ближневосточной коалиции для смягчения последствий экономического вмешательства, на которое рассчитывает Иран для упрочения своего влияния в регионе; никто, кажется, не помышляет о реальных долговременных усилиях по спасению слабой афганской экономики, каковая может стать предпосылкой победы над талибами в отдаленной перспективе; и никто не говорит о широком транстихоокеанском партнерстве (или о более решительном «повороте» к Азии) во имя защиты американских союзников от экономического давления Китая.

Томас Джефферсон расценил бы подобное как чрезвычайно странный способ действий. Он не посылал свежесобранную американскую армию покорять французскую территорию между рекой Миссисипи и Скалистыми горами; нет, предприняв ловкий геоэкономический маневр, он выкупил эту территорию у Парижа (стоит отметить, что, в духе колониального высокомерия тех времен, коренных жителей этих мест не подумали уведомить о смене «владельца»). Чтобы помешать Лондону поддержать конфедератов, администрация Линкольна пригрозила Великобритании потерей миллиардов долларов, вложенных в американские ценные бумаги. Государственная поддержка частных инвестиций за рубежом стимулировала как взаимодействие со странами Латинской Америки, так и восстановление Европы в 1920-х годах. Администрация Рузвельта в 1930-х годах использовала коммерческие инструменты для предотвращения вторжения нацистов в Западное полушарие и пыталась опереться на Экспортно-импортный банк (см. далее в тексте) в стремлении остановить рост могущества Японии.

Через полтора года после начала Второй мировой войны в Европе программа ленд-лиза 1941 года позволила США поставлять Великобритании, Франции, Китаю, а позднее СССР и другим союзным государствам оборудование и снаряжение, необходимое для победы в этой войне. В июле 1944 года делега-

ты союзных стран во главе с США подписали Бреттон-Вудские соглашения, которые очевидно предусматривали укрепление международного экономического сотрудничества (в соответствии с условиями, выдвинутыми американцами и британцами) ради предотвращения ужасов новой мировой войны. Государственный секретарь Джордж Маршалл в июне 1947 года, выступая с речью в Гарвардском университете, огласил ставшее знаменитым «архетипическое» геэкономическое заявление: «Соединенные Штаты должны сделать все, что в наших силах, для содействия восстановлению экономического здоровья планеты, без которого не может быть ни политической стабильности, ни твердого мира».

В 1956 году президент Дуайт Эйзенхауэр совершил одно из наиболее заметных геэкономических действий прошлого столетия — вынудил Великобританию прекратить вторжения в Египет и покинуть зону Суэцкого канала угрозой спровоцировать обвал британского фунта. Вскоре после того он создал комиссию по вопросам внешнеэкономической политики, уставной задачей которой являлось приведение экономической политики США в соответствие с внешней политикой страны и соблюдением национальной безопасности. «Национальные интересы в области внешнеэкономической политики совершенно очевидны, — говорил Эйзенхауэр. — Они подразумевают... максимально высокий торговый оборот и наиболее эффективное использование капитала и ресурсов. Тот факт, что это будет способствовать укреплению наших военных союзников, лишь заставляет торопиться. Ведь крепость союзников имеет решающее значение для безопасности нашей страны». В 1960 году рабочая группа, созданная по распоряжению избранного президента Кеннеди, высказалась за либерализацию торговли между Востоком и Западом, чтобы обеспечить более разумное и открытое поведение Советского Союза, и за экономическую помощь развивающимся странам в качестве геополитического инструмента противодействия Советам в этих регионах.

Однако в годы правления Джонсона и Никсона влияние геэкономике заметно ослабело. Война во Вьетнаме фактически выдавила геэкономику из политики США. Пожалуй, было неизбежно, с учетом развязывания вооруженных конфликтов и сотен тысяч американских военнослужащих в Юго-

Восточной Азии, что внимание творцов политики сместилось в сторону применения военной силы. Но так продолжалось и далее: вспомним иранский кризис 1978–1979 годов и неудачную попытку освобождения заложников. Ситуацию усугубила воинственная реакция Вашингтона на ввод советских войск в Афганистан; а еще были интервенции в Анголе, Ливане, Гренаде и Панаме, первая война в Персидском заливе, воздушная кампания администрации Клинтона на Балканах, события 9/11 и войны в Афганистане и Ираке, интервенция НАТО (во главе с США) в Ливии, атаки американских беспилотников и самолетов по всему Ближнему Востоку и повторное введение американских наземных сил в Ирак.

Даже когда внимание политиков переключалось с развязывания конфликта на его деэскалацию, обсуждение сводилось практически исключительно к обычным военно-политическим шагам: переговоры по контролю над вооружениями, «разрядка» во взаимоотношениях с СССР, дипломатические контакты с советскими союзниками, преимущественно в политической сфере. Даже в тех редких случаях, когда Соединенные Штаты предпринимали геэкономические проекты заметных масштабов на протяжении этого периода (вовлечение России и Китая в пространство западного экономического порядка служит, несомненно, важнейшим примером), такие проекты, как правило, оставались геэкономическими только поначалу, а затем быстро превращались в сугубо коммерческие и чисто экономические. Не то чтобы геополитические факторы исчезали из идеологии этих проектов, но они становились вторичными, если не третичными по значимости¹.

Подобная картина разительно отличалась от усилий других крупных мировых и региональных игроков, для которых геэкономика являлась важным, зачастую основным инструментом внешней политики. Все больше и больше государств проводили геополитику на основе капитала, пытаясь суверенными чековыми книжками и прочими экономическими средствами добиться реализации стратегических целей, ради которых в прошлом нередко приходилось прибегать к принуждению силой или завоеванию.

Китай ограничил импорт японских автомобилей в знак своего несогласия с японской политикой безопасности. Ки-

тайцы позволили филиппинским бананам гнить в своих портах, поскольку Манила возмущалась действиями Пекина в Южно-Китайском море. В Китае поощряют тайваньские компании, готовые подчиняться диктату Пекина, и наказывают тех, кто рискует противиться. Южной Корее обещали рост торговли и делового сотрудничества в обмен на отказ Сеула от предложения США разместить в стране американскую систему противоракетной обороны ТНААД*. Еще Китай ограничил экономические преференции для европейских правительств, принимающих далай-ламу, и инициировал создание группы БРИКС, сознательно исключившей участие США. Правительство КНР поддерживает Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, конкурента базирующегося в Вашингтоне Всемирного банка. В рамках экономической помощи Африке Китай отдает предпочтение тем странам, которые голосуют заодно с КНР в Организации Объединенных Наций. Китайские кредиты странам Латинской Америки превышают совокупный объем ссуд Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ). Как сообщается, Китай намерен выделить около 10 миллиардов долларов Венесуэле, наиболее ярому противнику США в Латинской Америке. Соединенные Штаты не имеют внятной политики противодействия таким геэкономическим шагам Китая, многие из которых нацелены непосредственно на союзников и друзей США в Азии и за ее пределами.

Россия периодически прекращает поставку энергоресурсов на Украину в зимний период в попытках вернуть Киев на орбиту Москвы. Она намерена перенаправить все потоки природного газа через Украину по маршруту через Турцию, чтобы лишить Киев значимых доходов от транзита. Она угрожает сократить поставки энергоносителей Европейскому союзу (ЕС), если единая Европа присоединится к ответу Соединенных Штатов на агрессивную внешнюю политику России. Она вкладывает значительные средства в недавно присоединенный Крым. Она заманивает бывших лидеров ЕС выгодными кон-

* Terminal High Altitude Area Defense, противоракетный комплекс подвижного наземного базирования для высотного заатмосферного перехвата ракет средней дальности. — *Здесь и далее примеч. ред.*

трактами с российскими компаниями. Она учредила Евразийский экономический союз, который подчиняет страны постсоветского пространства политическому диктату России. Она списала большинство долгов Узбекистана. После публичного недовольства Варшавы российской интервенцией на Украине Москва приостановила импорт польского сыра — якобы из-за нарушения «нормативных требований производства». Россия ввела запрет на импорт грузинского вина вследствие попыток Тбилиси защитить территориальную целостность Грузии. Россия предлагала финансовую помощь Греции, пока лидеры ЕС пытались согласовать собственный пакет финансовой помощи. Она также предложила экономическую помощь Кипру в обмен на военно-морскую и военно-воздушную базы, вынудив лидеров ЕС поспешить с выбором: либо собственное экономическое вмешательство в ситуацию, либо жизнь с оглядкой на российское военное присутствие в Европейском союзе. Еще она подкупает слабых, финансово уязвимых членов ЕС в надежде спровоцировать их отпадение от санкций США и ЕС против России. Несмотря на все заверения в готовности помочь и вопреки обязательствам, декларируемым лидерами НАТО, у США нет последовательной политики противодействия геэкономическому принуждению возрождающейся России.

Государства Персидского залива в 2015 году выделили Египту 12 миллиардов долларов экономической помощи, тем самым существенно укрупнив сумму более чем в 20 миллиардов долларов, предоставленных стране уже после свержения военными бывшего президента Мурси. Оман объявил о выделении 500 миллионов долларов в качестве помощи Египту и инвестиций в египетскую экономику. Саудовская Аравия оказывает экономическую поддержку иракским суннитам, которые воюют с ИГИЛ. Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты совместно выделяют Иордании более 2 миллиардов долларов помощи в год, тем самым привлекая Амман к борьбе с «Братьями-мусульманами». Эр-Рияд также вносит миллионы долларов в бюджет Палестинской автономии. С подобными суммами государства Персидского залива, по сути, затевают новую «большую игру» в регионе; правила этой игры геэкономические, и США снова не располагают какой-либо политической достойного ответа.