МИР 18.07.2019 | Нгэр Вудс

Перед лицом неограниченной власти

Может ли мультилатерализм выжить в условиях китайско-американского соперничества?

Стратегическое соперничество между США и Китаем стало острой проблемой для международных организаций, которые рискуют превратиться в простые пешки для той или другой державы. Еще предстоит увидеть, смогут ли многосторонние институты сохранить свою роль организаторов крайне необходимого международного сотрудничества.

Китайско-американский конфликт уже приводит к замене глобально согласованных правил на применение грубой силы, пока каждая из сторон борется за доступ к ресурсам и рынкам. США отказываются от использования давно существующих торговых соглашений ради политики односторонних мер. А Китай выкраивает собственную сферу экономического и геостратегического влияния с помощью двусторонних партнерств, а также торговых и инвестиционных соглашений и пакетов финансовой помощи в рамках транснациональной инициативы «Пояс и путь» (BRI).

Кроме того, оба соперника конкурируют за контроль над новыми технологиями и данными, которые помогают их создавать. В число 20 ведущих технологических компаний мира входят девять китайских и 11 американских. В Китае технологические гиганты получают доступ к богатым объемам данных, потому что их поддерживает правительство, которое нацелено на сбор этих данных для осуществления слежки и надзора, а также для создания системы социальных кредитов. Более того, китайские компании расширяют свой охват и доступ к данным, например, китайская фирма CloudWalk подписала контракт на разработку программы распознавания лиц в Зимбабве. В США технологических гигантов поддерживают с помощью условий торговых соглашений, которые, как например Соглашение США-Мексика-Канада (USMCA), требуют, чтобы трансграничные потоки данных ничем не ограничивались.

Стратегическое

Стратегическое соперничество – это битва не

соперничество – это битва не только за контроль над ресурсами, за доступ к рынкам и технологическое доминирование, но и (в более широком смысле) за контроль над правилами игры.

только за контроль над ресурсами, за доступ к рынкам и технологическое доминирование, но и (в более широком смысле) за контроль над правилами игры. В 2015 году, когда Китай создавал Азиатский банк инфраструктурных инвестиций в качестве нового многостороннего института, США отказались присоединиться к этой инициативе и потребовали от других стран поступить так же. А в этом году, когда Китай и США поспорили по поводу того, кто именно должен представлять Венесуэлу на ежегодном собрании Межамериканского банка развития IDB (Америка требовала от Китая согласиться, что это будет представитель оппозиции, а Китай отказался), совет директоров этого учреждения, базирующегося в Вашингтоне, отменил проведение собрания в китайском городе Чэнду всего за неделю до его начала.

Уже не в первый раз соперничество великих держав грозит маргинализацией международных институтов. Вскоре после своего основания в 1944 году Всемирный банк отошел на второй план в вопросах реконструкции Европы. Из-за начала Холодной войны усилилась стратегическая конкуренция в Европе, и это заставило США прибегнуть к прямым инструментам взаимодействия с Европой с помощью плана Маршалла. В результате, Всемирному банку была делегирована другая работа: кредитование бедных стран.

Некоторые комментаторы называют инициативу BRI «китайским планом Маршалла». Впрочем, новое стратегическое соперничество во многих аспектах отличается от Холодной войны, начиная уже с того факта, что США и СССР никогда не имели такого уровня экономической взаимозависимости, как США и Китай сегодня. Тем не менее, принцип «гарантированного взаимного уничтожения» создавал собственный тип взаимозависимости, который вынуждал обе стороны сотрудничать в сфере контроля над ядерным вооружением, несмотря на их интенсивное соперничество.

Один из уроков Холодной войны сегодня может быть особенно актуальным. Попытки установить широкие правила, как, например, в соглашении «Об основах взаимоотношений», подписанном в 1972 году президентом США Ричардом Никсоном и советским лидером Леонидом Брежневым, оказывались менее эффективными,

чем соглашения на более узкие темы. В их числе «Австрийский государственный договор» 1955 года, который гарантировал нейтралитет Австрии, или соглашение 1962 года, утвердившее нейтралитет Лаоса. Формальные многосторонние соглашения и организации работали лучше, если они касались каких-то конкретных угроз, как в случае с «Четырехсторонним соглашением по Берлину» 1971 года, «Договором об ограничении систем противоракетной обороны» 1972 года, переговорами об ограничении стратегических вооружений (ОСВ), а также с «Соглашением о предотвращении инцидентов в открытом море» 1972 года. Все эти соглашения вызывали множество споров, но каждое из них сыграло свою роль, не позволив соперничеству выйти из-под контроля.

В случае с китайско-американским конфликтом задача заключается в обуздании торговой войны, которая может иметь катастрофические последствия для остальных стран. К сожалению, нынешняя система правил уже ослаблена. Механизм урегулирования споров во Всемирной торговой организации сейчас парализован из-за отказа администрации Трампа одобрить какие-либо новые назначения заседателей в состав апелляционного органа ВТО.

Для выхода из тупика потребуется креативное мышление и, наверное, серия более узких соглашений для того, чтобы вновь вдохнуть жизнь в эту систему. Например, страны с торговыми спорами могли бы активней применять требование ВТО, касающееся 60-дневных двусторонних консультаций, с целью достичь урегулирования самостоятельно. Руководство ВТО могло бы намного смелей и креативней искать способы поддержки международной торговли, основанной на правилах. Ему следует вспомнить о том, как лидеры в ООН начинали процесс «миротворчества» (который не упоминается в уставе этой организации) и активней стали использовать исполнительный офис генерального секретаря ОНН для содействия делу мира на пике Холодной войны.

Соперничающие державы (и остальные страны мира) должны делать акцент на узкие, конкретные соглашения, а не на попытки выработать какие-то

Другим многосторонним организациям также надо будет пересмотреть свои стратегии. Независимо от того, сталкиваются ли лбами крупные державы или нет, миру отчаянно необходимы механизмы помощи сотрудничеству в таких вопросах, как изменение климата, биоразнообразие, трансграничная инфраструктура, регулирование новых технологий.

новые широкие правила

Международные организации могут предоставить площадку для обсуждения подобных вопросов, для обмена информацией, а также для того, чтобы приходить к общим решениям. Кроме того, они могут сыграть важную роль в качестве нейтральных наблюдателей, которые следят за соблюдением ранее согласованных правил, уменьшая соблазны любой страны начинать обманывать остальных или совершать односторонние действия, затевая игру с нулевой суммой. У Китая, США и всех остальных стран мира есть общие интересы в очень широком спектре вопросов. Но чтобы помочь сотрудничеству ради достижения общих целей, международным организациям понадобится обновление. Например, Всемирный банк мог бы создавать новые инструменты, реагируя на региональные и глобальные проблемы, а не ограничиваться лишь кредитованием отдельных стран. И он мог бы избавиться от того идеологического багажа, который мешает некоторым странам поддержать его методику «Оценки политики и институтов страны». Вместо кредитования бедных стран такими методами, которые усиливают предвзятое отношение со стороны крупнейших двусторонних финансовых доноров мира, банку следует выявить пробелы в своей работе и гарантировать баланс в глобальном финансировании развития. Ему также придется перестроить свою структуру управления, чтобы дать Китаю и США возможность почувствовать свою роль и влияние.

Императив таков: нельзя допустить, чтобы китайско-американское соперничество дошло до войны. Мы знаем из истории, что может случиться, когда национальные лидеры называют соперников врагами и используют национальные обиды ради личной политической выгоды. Прямо сейчас эта тенденция наглядно видна и в Китае, и в США.

Для обуздания новой стратегической конкуренции соперничающие

державы (и остальные страны мира) должны воспользоваться опытом времен Холодной войны, когда акцент делался на узкие, конкретные соглашения, а не на попытки выработать какие-то новые широкие правила. Многосторонние организации, подобные ВТО и Всемирному банку, могут сыграть важную роль в организации таких соглашений, но только при условии, что их руководство будет смелым и креативным, а правительства стран-акционеров будут с этим согласны.

(c) Project Syndicate



Нгэр Вудс
Оксфорд

Нгэр Вудс (NgaireWoods) – декан Школы государственного управления им. Блаватника и директор программы глобального экономического управления при Оксфордском университете.