

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

ПРОИСХОЖДЕНИЕ И РОЛЬ ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ПРАВ ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США



НИКОЛАЙ Н. ПЕТРО
кафедра политологии, Университет Род-Айленд

Освещается политическая история США. Показана эволюция отношения к человеческим правам как краеугольному принципу внешней политики страны.

- Несмотря на то что еще с самого зарождения страны человеческие права занимали умы внешнеполитических деятелей США, резкий контраст между высокими принципами Декларации независимости и реальной политической и военной слабостью страны, как правило, вынуждал американских политических лидеров идти на компромиссы
- Данная модель поведения претерпела изменения лишь после Второй мировой войны, когда США стали полномасштабной силой в борьбе против коммунизма
- Социально-правовая политика США стала практически неотъемлемой частью обороны; отношение к человеческим правам является довольно предсказуемым компонентом их внешней политики

Начиная с самых истоков Американской республики, человеческие права были главным вопросом внешней политики США. Принципы «отцов-основателей», являющихся авторами американской Конституции, были сформулированы для общего применения. Однако очевидный контраст между высокими принципами Декларации независимости и реальной политической и военной слабостью страны вынудил американских политических лидеров пойти на скорые идеологические компромиссы во имя выживания. И только по окончании Второй мировой войны США стали уверены в безопасности пропаганды вопросов человеческих прав за рубежом.

Во время холодной войны появилась первая возможность для США расширить свое влияние за рубежом, человеческие права были окончательно интегрированы в национальную американскую стратегию обороны. История подтверждает, что социально-правовая политика США никогда не служила всего лишь средством для усовершенствования человеческих прав во всем мире; она была предназначена для американской дипломатии в целях усиления национальных интересов защиты в опасные для страны времена.

Американская социально-правовая политика развивалась одновременно с усилением военного и политического влияния страны на мировой арене, в том числе с целью предотвратить угрозу «международного коммунизма» для национальных интересов. Сегодня, когда опасность коммунизма миновала, американские президенты все так же полагаются на человеческие права как на интеграционный компонент защиты этих интересов.

ЭВОЛЮЦИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ПРАВ ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США

На протяжении XIX века прагматические вопросы национального выживания и территориального расширения в основном преобладали над идеалистическими концепциями. Тон национальной внешней политике задавало обращение Джорджа Вашингтона к народу, в котором он настойчиво советовал не вмешиваться во внешнеполитические разборки остального мира. Как и другие «отцы-основатели» Дж. Вашингтон был уверен в том, что Америка должна стать образцом для всех стран, но, для того чтобы ее моральный посыл оставался актуальным, национальная безопасность должна встать во главу угла. Самым верным способом пропагандировать гуманистические цели в международных отношениях было показать это на личном примере.

Томас Джефферсон, третий президент США, крайне разочаровался во Французской революции из-за ее жестокости и в результате пришел к выводу, что самоуправление возможно только там, где, как и в Америке, люди начали жизнь с чистого листа. Это необязательно подходило всем без исключения. Таким образом, на посту президента он убедил американцев ограничить свои связи с другими нациями и их колониями. В сочетании с концепцией изолированности Дж. Вашингтона это привело к осознанию американской исключительности, которая преобладала во внешней политике США вплоть до Первой мировой войны. Америка была обществом, основанным на идеалах, которые должны были служить примером для всего человечества, «городом на вершине холма», по выражению влиятельного проповедника Джонатана Эдвардса, но при этом она отказывалась вмешиваться в какие-либо конфликты в защиту собственных идеалов.

Существенное изменение роли США в сфере человеческих прав произошло за два десятилетия до начала Первой мировой войны. В этот период США удалось пережить господство над Самоанскими островами, отбив их у Германии, они бросили свой морской флот на войну против Чили в отместку за смерть двух своих моряков в Вальпараисо, аннексировали Гавайи, которые до этого принадлежали Великобритании, и тем самым вызвали спор о границах между Британской Гайаной и Венесуэлой, а также победили Испанию и захватили Кубу и Филиппины вместе с небольшими испанскими колониями. Помимо этого США выступили в роли арбитра в Русско-японской войне. К тому времени, как Вудро Вильсон занял пост президента в 1912 г., США стали огромной империей, хотя многие американцы этого еще не осознавали.

В. Вильсон был первым президентом в истории США, который полностью осознавал возможности экспансии американской империи. Учитывая довольно сильную позицию Америки на тот момент, он чувствовал, что больше нет острой необходимости в дифференциации между национальными и международными нормами. Теперь демократия, которая была основой США, по умолчанию, стала мировым стандартом. Благодаря американским бизнесменам, называющим себя «носителями просвещения», демократия должна была проникнуть в каждый уголок мира.

Исторически так сложилось, что человеческие права стали общепризнанными благодаря силе, включая как возможность распространения американского господства, так и уверенность в том, что это осуществимо без вреда для национальных интересов США. В. Вильсону, однако, не удалось объединить силу и мораль. Великая депрессия 1930-х годов положила конец «вильсонизму», вплоть до Второй мировой войны.

ХОЛОДНАЯ ВОЙНА

Поскольку США были великой империей, их безопасность была тесно связана с внутренним положением дел в других странах. В первую очередь этой безопасности угрожал международный коммунизм, который представлял как военную, так и идеологическую вражескую силу. Для обеих этих угроз была предложена стратегия сдерживания. Разработанный Полом Ницце отчет NSC-58 накануне Корейской войны призывал дать отпор развитию международного коммунизма.

Чтобы ускорить этот процесс и покрыть значительные издержки подобной тактики, необходимо было сконцентрировать общественное внимание на различиях между двумя странами и их политическими системами. Антикоммунизм – право на свободу от коммунистической тирании – стал неотъемлемым человеческим правом. Конкурирующие определения человеческих прав, которые отвлекли внимание и ресурсы от угрозы коммунизма, считались уязвлением национальной безопасности. Антикоммунизм призван был подчеркнуть необходимость сдерживания, пока И. Сталин был жив, но перестал казаться столь привлекательным после его смерти, в то время как СССР для многих стал довольно сильной империей.

Джон Ф. Кеннеди и его государственный секретарь Дин Раск вдохнули новую жизнь в идеологию антикоммунизма, привязав его к широкому вопросу человеческих прав. Цитируя Т. Джефферсона и В. Вильсона как «звезд, которые указывают нам путь», Раск подчеркивал, что не существует лучшего способа показать цели внешней политики США, чем первые два параграфа устава ООН, и что главная задача Америки – распространить постулаты Декларации

независимости по всему миру [1, р. 351]. Согласно этой точке зрения вопросы национальной безопасности и человеческих прав не мешали друг другу, а наоборот – подкрепляли друг друга, позволяя следить за развитием коммунизма как в политическом, так и в экономическом и даже интеллектуальном отношении. Сочетание антикоммунизма и человеческих прав дало возможность старшему поколению американских политических лидеров сосредоточиться на военной угрозе коммунизма, в то время как младшее поколение сфокусировало все внимание на более долгосрочных вопросах человеческих прав, даже несмотря на то, что оба эти вопроса были двумя сторонами одной медали.

Однако консенсус был достигнут лишь в ходе Вьетнамской войны. Впервые люди заговорили о том, что антикоммунизм идет вразрез с идеологией человеческих прав и что, вступая в войну с Вьетнамом, Америка прямо противоречила собственным филантропическим идеалам. Общественное недовольство войной и враждебность по отношению к президенту *Ричарду Никсону* привели к необычной попытке Конгресса взять контроль над управлением внешней политикой США. В Акте международной помощи 1973 г. Конгресс впервые запретил президенту «оказывать экономическую и военную поддержку правительствам тех стран, которые практикуют интернирование или заключение собственных граждан в политических целях» [2, р. 57]. В годы правления президента Джералда Форда Конгресс выпустил еще пять актов международной помощи, запрещающих или ограничивающих экономическую поддержку Чили, Южной Кореи и Уругваю из-за нарушения ими человеческих прав, а также заставил президента официально представлять случаи нарушения человеческих прав перед Конгрессом.

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЕ ПРАВА КАК «СЕРДЦЕ АМЕРИКАНСКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ»

Избрание *Джимми Картера* на пост президента в 1976 г. может быть расценено как историческое стечение обстоятельств. Глубокое разочарование политиками в этот период впервые в истории Америки позволило южанину, губернатору и баптисту без каких-либо политических связей с Вашингтоном победить функционирующего президента.

Вначале Дж. Картер не видел конфликта между человеческими правами и антикоммунизмом. Обе эти вещи устраивали его религиозную натуру. Их сочетание делало его похожим на Дж. Ф. Кеннеди и выделяло как аутсайдера, отправленного в Вашингтон для того, чтобы все изменить. Однако менее чем за два последующих года его политика от идеализма изменилась в сторону чуть более традиционного антикоммунизма. И все же такая перемена смогла осуществиться за столь короткое время потому, что у обеих стратегий была общая тема – США. В качестве глобальной силы в поисках безопасности для себя стране приходилось довольно агрессивно продвигать человеческие права. В последние два года правления Дж. Картера акцент на человеческие права несколько сместился благодаря исходящей от Советского Союза военной угрозе. Пока эта угроза была слабой, человеческие права определялись вильсоновскими терминами, а когда она возросла, самым главным человеческим правом стала свобода от коммунистической тирании.

Не в последнюю очередь подобный сдвиг произошел благодаря советнику Дж. Картера по национальной безопасности Збигневу Бржезински, который изначально воспринял человеческие права как общественное усилие сформировать новую систему для международной политики. Будучи приверженцем антиамериканизма, З. Бржезински по понятным причинам утверждал, что США – против перемен, против социальной справедливости. Если вместо этого Штаты примут глобальную цель и «подстроят ее под американские ценности и американские интересы», то человеческие права станут тем средством, с помощью которого Америка изменит «новую глобальную архитектуру» [3, р. 28]. Впрочем, после советско-кубинского вмешательства в Эфиопии, Анголе и Заире, а затем в Афганистане, З. Бржезински признал, что прежде, чем строить новую глобальную архитектуру, необходимо сначала справиться с советской военной угрозой.

Эти новации выглядят радикальными лишь потому, что Дж. Картер во время своей предвыборной кампании обещал, что человеческие права станут «сердцем американской внешней политики» и изменят восприятие США другими нациями. Если же проанализировать данное обещание в контексте американской истории, то подобную инициативу со стороны Дж. Картера вряд ли можно назвать радикальной по отношению к американской внешней политике. Она отличалась от стратегии ослабления напряженности Генри Киссинджера в основном тем, что не рассматривала советское участие в новой глобальной архитектуре. И в этом она возвращается к истокам оригинального предложения по советскому сдерживанию, которое воспринимало советскую агрессию как данность. Но даже когда антикоммунистический компонент в социально-правовой политике США стал гораздо более явным, государственный секретарь Эдмунд Маски утверждал, что поддержка человеческих прав расширяет влияние США на мировой арене, и это было достаточной причиной их защищать.

СНОВА НА КОНЕ: РЕЙГАН, КЛИНТОН И БУШ

Через два года многие старшие внешнеполитические советники *Билла Клинтона*, такие как Сайрус Ванс, Пэт Дерриан, Пол Варнк, Марк Шнайдер, Эндрю Янг и Лесли Гелб, покинули свои посты, потому что разочаровались в политике президента и усмотрели в ней предательство идеалов периода Картера. По их мнению, человеческие права стоило использовать как средство для разрушения традиций внешней политики США с акцентом на ее национальную безопасность страны. Им казалось, что настоящая политика должна быть сугубо неамериканской и что в интересах Америки – почерпнуть опыт остального мира и перестать использовать исключительно национальные традиции.

Рональд Рейган критиковал политику человеческих прав Дж. Картера по ряду направлений. Во-первых, если преуменьшать значение традиционных для США антикоммунистических союзников, то это грозит национальной безопасностью. Во-вторых, будучи непоследовательными, легко потерять доверие. В-третьих, если поддерживать мировое мнение, а не формировать это мнение самим, то размывается фокусировка на правах и свободах, равно как и границы между США и СССР. Важнейшее нововведение в период Рейгана – определение демократии как главного человеческого права, так как демократия обеспечивает самоподдерживающиеся человеческие права – было предложено преимущественно потому, что оно подчеркивало идеологические различия между США и СССР.

Последователь Р. Рейгана Дж. Буш продолжил политику своего предшественника, а во время правления демократа Б. Клинтона вопрос человеческих прав вновь стал актуален на фоне глобальной американизации, как и в то время, когда Советский Союз представлял довольно слабую угрозу. С развалом СССР больше не было каких-либо альтернатив «американизации» всего мира, которая в основном определялась человеческими правами. Как отметила государственный секретарь США Мадлен Олбрайт в 1998 г., человеческие права – это не просто международная филантропия. Режимы, подавляющие политические права, часто вызывают беспокойство, преследуя редкую идеологию врага, покрывая террористов, организуя наркобизнес или втайне производя оружие массового уничтожения. Они – враги не только политической свободы, но и социально-экономического развития [4].

Предотвращение гуманитарных катастроф, становление нации и развитие свободной торговли, эвфемистически известное как «рыночная демократия», было объединено в некую странную комбинацию, известную в Министерстве иностранных дел США в качестве Бюро демократии, человеческих прав и труда, название, которое до сих пор осталось за ним.

В избирательной кампании 2000 г. республиканский кандидат Дж. Буш использовал кое-что, о чем не слышали со времен Второй мировой войны: он раскритиковал политику человеческих прав Клинтона, причем не за то, что она отвлекла внимание от советской угрозы, а за то, что она отвлекала внимание от острых внутренних потребностей. Дж. Буш высмеял так называемое становление нации и филантропическое вмешательство и выступил в поддержку возвращения к идее изолированности. Однако вслед за террористскими атаками 11 сентября 2001 г. он изменил политику человеческих прав таким образом, что она сочетала вильсоновизм с защитой от новых военных угроз террористов, нацеливаемых на те штаты, которые были наиболее уязвимы для американской безопасности.

Если отвлечься от факта, что новой целью стал фундаменталистский ислам вместо коммунизма, сдвиг от Клинтона к Бушу в стратегии человеческих прав больше символический, нежели реальный. Он отвечает тому пути, который избрали республиканцы во время холодной войны. Избегать международных риторических и многосторонних соглашений о человеческих правах, которые могут ограничить действия США. Всегда фокусироваться на потребности американцев сообща бороться против единого идеологического врага. И, наконец, объединить все человеческие права в единое постановление (например, свободу от коммунизма и свободу от терроризма). Ключевым человеческим правом в годы администрации Дж. Буша было человеческое достоинство, которое требует передовой стратегии на пути к свободе на Среднем Западе.

ПОДХОД БАРАКА ОБАМЫ

Оказавшись под давлением непопулярных международных войн и постоянных экономических потерь внутри страны, нынешней администрации президента пришлось изменить многие стратегии и тактики Буша. Это привело к спору о том, что человеческие права сейчас – не столько значительный фактор во внешней политике США. Администрация *Барак Обама* на это заметила, что США стоит сотрудничать с другими нациями, основываясь на собственных интересах, при этом выделяя их из других сфер международных отношений. Но глубина взаимоотношений будет зависеть от степени соответствия ценностей двух стран.

Сформулированный в рамках вновь установившихся отношений подход Обамы к России между тем можно считать традиционным. В его основе старая формула, впервые предложенная во время администрации президента *Дуайта Эйзенхауэра*, который заявлял, что США может надеяться лишь на ограниченные связи с Кремлем. В частности, Вашингтон должен акцентировать внимание на технических соглашениях с Москвой (например, на контроле над армией) в то время как более широкие философские разногласия должны быть отложены до лучших времен. Согласно Майклу МакФарлу, старшему президенту Русских и евразийских дел в Национальном совете безопасности США, русские лидеры «представляют о мире в рамках нулевой суммы». Учитывая то, что он называет «наскучившей разницей» между двумя странами в отношении ценностей, не должно возникать каких-либо иллюзий по поводу отношений США с русскими.

Администрации Б. Обамы, будучи ограниченной этой предпосылкой, ничего не остается, как полагаться на две известные стратегии холодной войны. Во-первых, разделять понятия «сторонники мирных действий» и «милитаристы». Во-вторых, не вступать в прямой диалог о демократических ценностях с русскими лидерами, вместо этого лучше установить непосредственные отношения с русским народом, встречаясь с группами защиты человеческих прав и оппозицией. Заметим, что

сегодня этот «разрыв ценностей» используется в качестве средства в попытках демократизации русского общества, а также сдерживания влияния России на своих соседей, так же как и 60 лет назад.

УРОКИ НА БУДУЩЕЕ

После Второй мировой войны внешняя политика США находилась на распутье между двумя простейшими моделями относительно человеческих прав.

Республиканцы защищали безопасность и вместе с ней человеческие права, используя термины антикоммунизма. Полагать, что угроза Советов когда-нибудь ослабнет и таким образом позволит США вступить в глобальную перестройку, считалось опасным и странным предположением. Подобный «реализм» сдерживал амбиции республиканцев относительно международной политики и направлял усилия на ощутимый результат – военные союзы, торговлю и военные соглашения, поддержку и обучение против особых коммунистических мятежников и приличный оборонный бюджет.

Демократы же, напротив, начиная с Вьетнамской войны считали, что американская защита находится в куда большей опасности неопределенного глобального толка. Поэтому они пытались обрисовать внешнюю политику США в рамках фундаментальной реструктуризации, или американизации, международной политики. Человеческие права здесь часто ставятся во главу угла. Это сделало политику демократов мало ориентированной на материальные дипломатические результаты и более «идеалистической». Однако ключ к пониманию политики человеческих прав США лежит в непрекращающихся внутренних процессах, которые остаются неизменными в течение более половины века и, похоже, не собираются меняться.

Во-первых, вмешательство США в международные дела в качестве доминирующей сверхдержавы больше не ставится под вопрос в американской политике. Помимо всего прочего обе политические партии приняли тот факт, что человеческие права должны стать частью этого вмешательства. Ведь сейчас все понимают, что вопрос национальной безопасности США тесно связан с демократизацией других наций.

Во-вторых, в то время как политика человеческих прав США служит национальному интересу, определенные права будут зависеть от того, какой приоритет им дает нынешняя администрация. Так, нежелание обращать внимание на нарушение человеческих прав в Центральной Азии отражало стратегические приоритеты большинства членов команды Буша, которые мечтали захватить власть в этом регионе.

В-третьих, несмотря на то что возможности политики разнятся от глобальной американизации до целевой выборки отдельных стран, настоящая политика всегда будет ограничена вопросом национальной безопасности США. Как результат, основные постулаты политики человеческих прав вряд ли изменятся. К примеру, отказ подписать Американскую конвенцию по защите человеческих прав, Конвенцию по устранению всех форм дискриминации женщин, Международную конвенцию по экономическим, социальным и культурным правам и Конвенцию по правам детей – особенности национальной безопасности США, а не ошибки администрации. Демократическая инициатива на Среднем Востоке также подпадает под этот пример – человеческие права как реакция на постоянную угрозу безопасности США – теперь уже не коммунизм, а международный терроризм, – и вряд ли новый президент что-то кардинально изменит.

В настоящее время дискутируется вопрос, позорит ли человеческие права политика США, отражающая национальные интересы самой могущественной державы мира, или же она позволяет человеческим правам в действительности испытать свою актуальность на практике. Во всяком случае пока США остаются глобальной империей, человеческие права будут центральным и довольно предсказуемым компонентом их внешней политики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Lindley E.K. The Winds of Freedom. – Boston: Beacon Press, 1963.
2. Peter G. Human Rights and US Foreign Policy. – Lexington: DC: Heath, 1979.
3. What's Right with our Foreign Policy//US News and World Report. 1 февраля 1978.
4. Miller J. Albright on Human Rights. 4 декабря 1998. <http://www.etan.org>.

Опубликовано в апреле 2011 года



© 2009 Международный журнал «Проблемы теории и практики управления»