

Транснациональные отношения и мировая политика

(Введение)*

Р. О. КЕОХЕЙН, Дж. С. НАЙ (мл.)

Традиционно исследователи и практики в области международной политики концентрировали внимание на отношениях государств. Государство, рассматриваемое как актор, имеющий цели и обладающий властью, является основной единицей действия, а его основными агентами являются дипломат и солдат. В результате взаимодействия политик государств возникают образцы поведения, которые исследователи международной политики стремятся понять, а практики — регулировать или контролировать. Поскольку сила, насилие, и, как следствие, угрозы являются ядром этого взаимодействия, борьба за власть — как конечный результат или же как необходимое средство — является отличительной чертой политики среди наций. Похоже, большинство политологов и многие дипломаты разделяют такое представление о реальности, и государственно-центричный взгляд на мировую политику доминирует как в теории, так и в практике международных отношений.

Однако очевидно, что дипломаты и солдаты взаимодействуют не в вакууме. На их поведение сильно влияют географические факторы, характер внутренней политики, научный и технический прогресс. Немногие выкажут сомнение в том, что создание ядерного оружия коренным образом изменило характер международной политики двадцатого века, или же станут отрицать значение внутренней политической структуры для межгосударственных отношений. С точки зрения государственно-центричности, географический фактор, технологии, а также внутренняя политика являются аспектами «окружающей среды», в которой взаимодействуют государства. Эти аспекты вносят вклад в межгосударственную систему, но для удобства исследователей они рассматриваются как внесистемные элементы. /.../

Однако среда, окружающая межгосударственную политику, включает в себя не только эти могущественные и широко известные силы. Большую политическую роль играет значительное

* Оригинал: Keohane R. O. And Nye J. S. (Jr) Ed. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972, p. IX-XXIX. (Перевод Ирины Шилобреевой). Из-за недостатка места авторские ссылки не даются.

взаимодействие между обществами разных стран, не поддающееся государственному контролю. Например, в отношениях между крупнейшими государствами Запада это взаимодействие подразумевает торговлю, личные контакты, обмен информацией. Более того, государства ни в коем случае не являются единственными акторами мировой политики. /.../

...Нас интересует все разнообразие транснационального феномена: мультинациональные предприятия и революционные движения; профсоюзы и объединения ученых; международные картели воздушного транспорта и космические коммуникационные системы. Однако мы исследуем транснациональные отношения не просто потому, что они есть, наоборот, мы надеемся использовать наш анализ для того, чтобы пролить свет на ряд вопросов эмпирического и нормативного характера, напрямую связанных с тем, что заботит в настоящее время государственных деятелей и исследователей международных отношений.

Эти вопросы можно сгруппировать в пять широких областей исследования: 1) Каково воздействие транснациональных отношений на способности правительств иметь дело с их окружением? В какой степени и как правительства пострадали от «потери контроля» как результата транснациональных отношений? 2) Каково значение транснациональных отношений для изучения мировой политики? Является ли государственно-центричный взгляд, сфокусированный на межгосударственной системе, подходящей аналитической системой для исследования современной реальности? 3) Каково воздействие транснациональных отношений на распределение ценностей, в частности на асимметрию и неравенство государств? Кто получает выгоду от транснациональных отношений, кто теряет, кто контролирует транснациональные сети, и как это происходит? 4) Каково значение транснациональных отношений для внешней политики США? Пока Соединенные Штаты доминируют в области транснациональной деятельности, какие опасности это таит в себе и какие преимущества это несет американским политикам? 5) Представляют ли транснациональные отношения собой вызов международным организациям, созданным на основе международных договоров? В какой степени может потребоваться создание новых международных организаций, и какой степени уже существующим придется измениться, чтобы соответствовать транснациональному феномену? ' /..'/ Прежде чем рассмотреть подробно эти пять вопросов, необходимо, однако, определить два аспекта транснациональных отношений, на которых мы и остановимся в этом введении — транснациональное взаимодействие

и транснациональные организации, и проанализировать их влияние на межгосударственную политику. //

I. Транснациональные взаимодействия и организации

В наиболее широком смысле можно говорить о «глобальном взаимодействии» как о движении информации, денег, предметов, людей и других материальных и нематериальных объектов через государственные границы. Глобальное взаимодействие можно разделить на четыре основных типа: 1) сообщения, движение информации, включая передачу верований, идей и доктрин; 2) транспорт, передвижение материальных объектов, включая военное снаряжение, частную собственность и товары; 3) финансы, передвижение денег и кредитов; 4) путешествия, передвижение людей. Многие виды международной деятельности включают* в себя все четыре типа взаимодействия одновременно. Торговля и боевые действия, например, требуют скоординированного передвижения информации, материальных предметов, денег и людей, так же как этого требует и личное участие индивидов в иностранных обществах — «транснациональное участие», как упоминается в статье Дональда П. Уорвика.

Некоторые виды транснационального взаимодействия полностью или почти полностью иницируются и поддерживаются правительствами государств-наций. Это можно сказать о большинстве войн, большой доле международной коммуникации, наиболее значимой торговле, части финансов. Такого рода взаимодействие мы рассматриваем как межгосударственное взаимодействие, неотделимое от договорной дипломатической деятельности. Однако другие виды взаимодействия предполагают участие неправительственных акторов — индивидов или организаций, — и такое взаимодействие мы рассматриваем как «транснациональное». Так, транснациональное взаимодействие может обеспечиваться правительствами, но не может осуществляться только правительствами, неправительственные акторы должны также играть значительную роль. Мы говорим о транснациональной коммуникации, транспорте, финансах, путешествиях, когда мы обращаемся к неправительственному или частично правительственному взаимодействию вне государственных границ тем самым мы называем «транснациональным взаимодействием» движение через государственные границы материальных и нематериальных предметов тогда, когда по крайней мере один из его акторов не является представителем государства или правительственной организации.

Мы также можем рассмотреть транснациональное взаимодействие в отличие от межправительственного взаимодействия с помощью диаграммы, которую мы посчитали полезной для размышления над этим вопросом. Классическая парадигма межгосударственной политики, отраженная на рисунке 1, обращается к правительствам как инструменту политического взаимодействия обществ. Межгосударственная политика концептуально отличается от внутренней политики, хотя и непрямым образом связана с ней, транснациональное взаимодействие не принимается во внимание или недооценивается. Правительства могут, однако, взаимодействовать через неправительственные организации, поэтому они включаются в классическую парадигму.

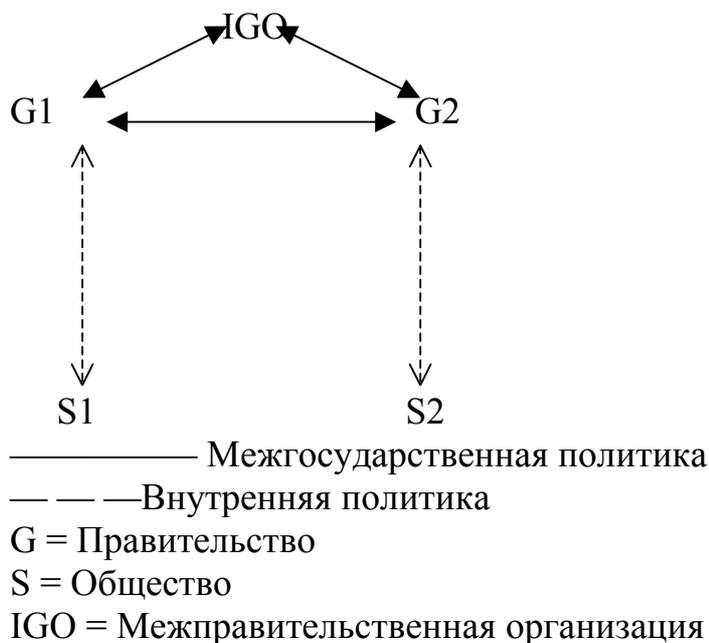
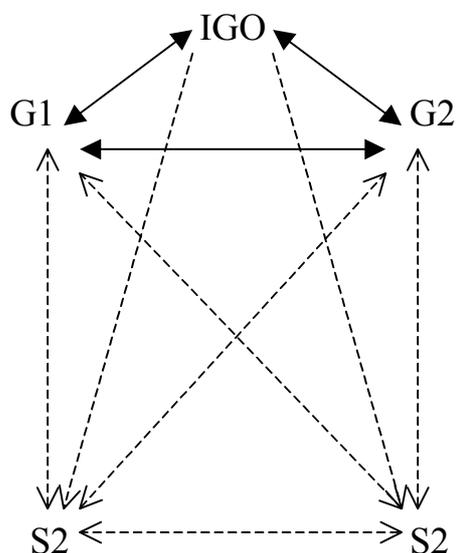


Рис .1 Пример государственно-центричного взаимодействия

Дополнительные линии на рисунке 2 обозначают то, что мы называем транснациональным взаимодействием. При каждом из видов взаимодействия, обозначенной этими линиями, по крайней мере один из акторов не является ни правительством, ни межправительственной организацией. Можно посмотреть на это с другой стороны, обратившись к различию, проведенному Дж. Дэвидом Сингером между двумя способами, которыми индивиды и организации в данном обществе могут участвовать в мировой политике: 1) они могут участвовать в качестве членов коалиции,

контролирующих или влияющих на их правительства, или 2) они могут непосредственно взаимодействовать с иностранными правительствами или обществами, тем самым обходя свое собственное правительство. Согласно нашему определению только второй тип поведения является транснациональным.



————— Межгосударственная политика
 — — — — — Внутренняя политика
 - - - - - Транснациональные взаимодействия
 G = Правительство
 S = Общество
 IGO = Межправительственная организация

Рис 2. Транснациональные взаимодействия и межгосударственная политика

/ / В соответствии с нашим определением транснациональными являются мультинациональные предприятия, секретариаты международных профсоюзов, религиозные организации мирового масштаба, фонды с широкой географией действия. Это, однако, не означает, что их сотрудниками являются «граждане мира», или же что ими управляют граждане различных государств. В действительности, многие из транснациональных организаций остаются преимущественно привязанными к какому-либо национальному обществу. Как правило, мультинациональными предприятиями управляют граждане государств, в которых они были созданы. В нашей книге Дж. Боуер Белл отмечает, что транснациональные революционные движения зачастую стремятся стать националистическими режимами, а Питер Д. Белл указывает,

что международные служащие Фонда Форда в основном являются американцами. По нашему определению эти организации являются транснациональными, однако они не «геоцентричны». Организация становится геоцентричной, только когда состав ее руководства и образец его поведения указывают на то, что она потеряла особые связи с одним или двумя государствами./.../

II. Некоторые последствия воздействия транснациональных отношений на межгосударственную политику

Каким образом транснациональное взаимодействие и транснациональные организации влияют на межгосударственную политику? В самом широком смысле наша точка зрения состоит в том, что транснациональные отношения увеличивают восприимчивость одного общества к другому, изменяя таким образом отношения между правительствами. Эту точку зрения можно проиллюстрировать двумя примерами, одним из области международной торговли и финансов, другим из области мировой системы массовой коммуникации.

Ричард Н. Купер убедительно обосновал следующее утверждение, справедливое для мировой экономики: поскольку принятие решений в бизнесе и банковской деятельности выходит за рамки национальных юрисдикции, небольшие изменения в политике одного государства могут иметь серьезные последствия для системы. Похожей точки зрения придерживается Лоуренс Кроз в статье, напечатанной в этой книге. Государства могут снизить восприимчивость к влиянию извне, однако лишь ценой сокращения сопутствующих ей выгод, вытекающих из их взаимодействия.

Благодаря мировой системе массовой коммуникации различные группы, принадлежащие к разным обществам, такие как студенты-радикалы, военные, расовые меньшинства, имеют возможность наблюдать за поведением друг друга и в случае необходимости вести себя подобным же образом. Так, студенты-радикалы могут предъявлять похожие политические требования и избрать одну и ту же тактику, не имея прямых контактов между собой. Их международные «заговоры» вынашиваются в обществе и передаются с помощью влиятельных средств массовой информации. Истоки этого феномена можно найти, однако его масштабность и скорость распространения являются продуктом глобальной телевизионной сети. Хотя непосредственное воздействие осуществляется на восприимчивость внутренней политики одного государства к внутренней политике другого, вторичное воздействие — или результат попыток остановить нежелательную

коммуникацию — может иметь последствия для межгосударственной политики.

Уточняя, мы можем предложить пять основных вариантов воздействия транснационального взаимодействия и транснациональных организаций, имеющих прямые или косвенные последствия для взаимной восприимчивости и, следовательно, межгосударственной политики. Четыре из них могут стать результатом транснационального взаимодействия даже при отсутствии вмешательства со стороны транснациональных организаций, хотя деятельность транснациональных организаций также, может иметь подобный результат; пятый вариант воздействия имеет место лишь при наличии транснациональных организаций как автономных или квазиавтономных акторов. Эти варианты можно обозначить: 1) изменение отношения, 2) международный плюрализм, 3) увеличение инструментов сдерживания государств через зависимость и взаимозависимость, 4) увеличение количества возможностей некоторых правительств влиять на другие правительства и 5) возникновение автономных акторов с собственной внешней политикой, способных противостоять и посягать на политику государств. Мы не претендуем на полную или окончательную классификацию, однако считаем, что она достаточно систематизирована, чтобы предложить некоторые варианты воздействия транснациональных отношений на межгосударственную политику.

Транснациональное взаимодействие всех типов может способствовать *изменению отношения*, которое может иметь последствия для государственной политики. Как предполагается в статье Уорвика, личное взаимодействие граждан разных государств может изменить мнения и восприятие реальности элитами и неэлитами внутри национальных обществ. Транснациональная коммуникация на расстоянии, с помощью электронных устройств или через печатное слово, также может способствовать изменению отношения. Похожие результаты, хотя и менее непосредственные, могут иметь транснациональный транспорт, путешествия, финансы. Мир во всем мире может и не установиться посредством мировой торговли, как это предполагает лозунг Ай Би Эм, однако покупка «Тойоты» или «Фиата» вполне может изменить чье-либо отношение к японцам или итальянцам.

Транснациональные организации также могут воспитывать новое отношение, создавая мифы, символы и нормы для обеспечения легитимности своей деятельности или же стараясь отвечать. Западной мечте, стилю жизни или социальной практике где-либо в мире. Так, Джеймс А. Филд рассматривает деятельность

миссионеров и «культурную программу, сопровождавшую протестантские проповеди» в девятнадцатом веке, а также экономическую и протестантскую деятельность мультинациональных корпораций двадцатого века. Питер Б. Эванс утверждает, что рекламные кампании этих мультинациональных корпораций изменяют отношение людей в менее развитых обществах настолько, что это наносит ущерб их автономии и развитию их собственной экономики, Роберт У. Кокс считает, что мультинациональные корпорации являются новыми героями функциональной теории. Кокс также приводит примеры того, что не только корпорации, но и некоторые профсоюзные лидеры имеют основания заниматься транснациональной экономической деятельностью. Исследуя идеи некоторых профсоюзных деятелей, Кокс отмечает возникновение «политики симбиоза» в профсоюзе и корпорации, в которой власть принадлежит как профсоюзным лидерам, так и руководству корпорации, и в которой профсоюзы сравнимы с государством-нацией как основная компенсация силе корпоративного доминирования в мировой экономике.

Для Кокса и других авторов, представленных в этой книге, ясно, что трудно найти замену государству-нации, хотя это и может показаться легким на основании подобных взглядов. Действительно, во многих статьях в этой книге поднимается вопрос о роли государства в транснациональной сети. Боуер Белл отмечает, что даже транснациональные революционеры стремятся к власти внутри одного государства, хотя могут искать поддержки извне; Питер Белл и Айван Валлиер уделяют большое внимание как взаимоотношениям Фонда Форда и РИМСКОЙ католической церкви, с одной стороны, так и взаимоотношениям государств, к которым они относятся, с другой. В то время как Кроз и Реймонд Верной выступают за новые международные соглашения, подводящие рост транснациональных обменов под законодательную базу Роберт Гилпин считает, что правительства в конце концов поддержат региональные межправительственные организации, поскольку они являются защитой от глобального транснационализма. Статьи в нашей книге представляют различные, иногда противоположные тенденции, предсказания и предложения. Тем не менее совершенно ясно, что отношение, формируемое транснациональными общинами, не обязательно приведет к всеобщему согласию, как и к продолжению развития транснациональных отношений как таковых.

Другим вариантом воздействия транснациональных отношений является развитие *международного плюрализма*, под которым мы подразумеваем взаимодействие национальных групп интересов в транснациональных структурах, в котором часто

принимают участие транснациональные организации с целью координации своей деятельности. Статья Кьела Скьелбаека подтверждает на основе документов быстрый рост числа международных неправительственных организаций, объединяющих национальные организации с общими интересами. Фактом своего создания транснациональные организации могут стимулировать появление новых национальных участников и, таким образом, способствовать интернационализации внутренней политики. Однако сами транснациональные организации, очевидно, являются продуктом возрастающей специализации обществ в совокупности с феноменом транснациональной коммуникации, путешествий и транспорта, который позволяет людям воспринимать возможности транснациональных организаций и реализовать свои взгляды. Создание организационных связей, как отмечается в статье Эдварда Майлса, в свою очередь может повлиять на попытки национальных групп оказывать воздействие на правительственную политику.

Интересно отметить, что два первых предложенных варианта воздействия на транснациональные отношения похожи на те, которые часто отмечались исследователями европейской интеграции. «Кибернетическая» школа теоретиков подчеркнула воздействие сделок на массовое изменение отношения, в то время как «неофункционалистский» подход выделяет роли групп интересов и элит, или международный плюрализм. Оба типа теоретиков стараются выделить некоторые виды воздействия на транснациональные отношения, способные сдерживать правительства и кооперировать их политики.

Третий вариант воздействия на международные отношения, создание *зависимости и взаимозависимости*, часто ассоциируется с транснациональным транспортом и финансами. Внимание на этих отношениях сфокусировано в статьях Кроза и Эдварда Л. Морса, оно также уделяется им в статьях Филда, Гилпина, Роберта Л. Торнтонна и Вернона. Все же, как мы уже предположили выше, человек может попасть в зависимость от транснациональной сети коммуникаций или же от транснациональных путешествий. Даже тоталитарные государства, если они не хотят отстать в научном плане, могут позволять своим ученым читать иностранные журналы и участвовать в международных конференциях. Государства также могут зависеть от транснациональных организаций, особенно поставляющих что-либо — товары, услуги, информацию, навыки управления, религиозную легитимность, что им необходимо.

Зависимость переходит в термины политики наиболее непосредственно, когда политика, проводимая правительством, становится слишком дорогой. Интеграция в мировую валютную

систему может обеспечить государству проведение автономной монетарной политики без кардинальных изменений в экономике; зависимость от иностранных компаний в области технологий, капитала, навыков управления может удерживать менее развитые государства от националистской и социалистической экономических политик. Транснациональные организации, ставшие значимыми в обществах, где они зародились, могут изменить внутренние интересы таким образом, что политика, проводимая правительством, становится чересчур дорогой, даже если она осуществима экономически. Более того, новые акторы, такие как мультинациональные корпорации, представляющие новые образцы поведения, могут создать препоны бюрократизированным правительствам, старающимся придерживаться старых методов реакции на изменения. Таким образом, с точки зрения бюрократизированного правительства, проведение эффективной политики по отношению к новому транснациональному актору может быть слишком дорогим.

Преодоление зависимости и взаимозависимости создает особые проблемы для больших государств. Маленькие или слабые государства могут иметь возможность принимать решения самостоятельно, подсчитав стоимость и выгоду от различных альтернативных политик, конечно принимая во внимание возможные реакции других государств. Более влиятельные государства должны также принимать во внимание последствия, которые будет иметь проводимая ими политика, на транснациональные отношения. Государство должно быть весьма осторожным, как только оно заключает особые договоренности в системе транснациональных отношений, поскольку поворот к автономии в одной области вызывает ряд карательных мер со стороны других крупных государств. Эти меры, не обязательно имеющие прямое воздействие на первое государство, могут тем не менее разрушить систему в целом. Все же государственные деятели будут сдерживаться, если они хорошо понимают как взаимозависимость, так и хрупкость системы. Таким образом, восприятие транснациональных отношений правительственными элитами является наиболее значимым связующим звеном между зависимостью или взаимозависимостью, с одной стороны, и политикой государства, с другой.

Мы только что отметили, что транснациональные отношения могут сделать государства зависимыми от сил, не контролируемых ни одним из них. Однако результаты могут быть еще менее беспристрастными, если одни государства создают *новые инструменты влияния* на другие правительства. Державы примерно

одного политического веса могут получить преимущества от этих инструментов и направить их друг против друга, как, например, использование Соединенными Штатами и Советским Союзом Пагоушских конференций по науке и мировой политике для исследования вопросов контроля над вооружениями. Однако при неравенстве государств транснациональные отношения могут просто дать преимущество в силе более могущественным государствам, находящимся в центре транснациональных сетей, и лишить преимуществ и без того слабые.

Правительства всегда старались манипулировать транснациональным взаимодействием для достижения явно политических результатов: использование туристов в качестве шпионов или же культивирование в других государствах, симпатизирующих первым, этнических или религиозных групп являются примерами такого «неформального проникновения». Однако правительства могут также стремиться направить поток экономических сделок своих политико-экономических целях. Используя поливку тарифов и квотирования, могущественные правительства могут попытаться повлиять на международную торговлю: например, они могут сделать невыгодным мануфактурное производство в менее развитых государствах, увеличив тарифы на импорт обработанных и полуобработанных товаров по сравнению с сырьем. Или же, как отмечается в статье Кроза, правительства могут вызвать изменения международных монетарных договоренностей, действуя в одиночку или согласованно. Как только государства становятся зависимыми друг от друга, некоторые из них получают новые средства влияния на других. Транснациональные организации могут хорошо послужить целям внешней политики государства как в качестве средства контроля, так и для заключения желаемого альянса. Очевидным примером является использование мультинациональных корпораций, основанных в Соединенных Штатах, американским правительством. Так, в середине 60-х гг. Соединенные Штаты пытались отсрочить развитие французского ядерного потенциала не с помощью ультиматума или развязывания войны, но через запрещение французскому представительству Ай Би Эм продавать некоторые виды компьютеров французскому правительству. Соединенные Штаты также использовали свое влияние на мультинациональные корпорации, основанные в этой стране, для интернационализации эмбарго против Народной Республики Китай (Коммунистического Китая) и Кубы.

Кокс приводит примеры, когда американские и британские профсоюзы, проводящие собственную внешнюю политику, сопоставимую с внешней политикой их правительств, вмешиваются

во внутренние дела других государств с целью борьбы с реальным или выдуманым коммунизмом. Даже в тех случаях, когда не существует явного сотрудничества, транснациональные организации могут быть полезными для государств. С 1967 г. Фонд Форда стал одной из немногих ниточек, связывающих Соединенные Штаты со многими арабскими государствами. Валлиер утверждает, что государства, занимающие ключевые позиции в системе транснациональных ресурсов, способны, зачастую с решительным преимуществом, привлечь и в некоторой степени мобилизовать все «фонды», задействованные в этой системе.

Пятый вариант воздействия транснациональных отношений на межгосударственную политику зависит от наличия транснациональных организаций как *автономных* или квазиавтономных *акторов* в мировой политике. Некоторые статьи этой книги описывают подобные организации, имеющие собственную внешнюю политику: революционные движения, профсоюзы, мультинациональные корпорации и даже Римскую католическую церковь. В ряде случаев эти организации обладают огромными ресурсами: в 1965 г. каждая из примерно 85 корпораций имела годовой доход от продаж больше, чем валовой национальный продукт порядка 57 членов Объединенных Наций, имеющих право голоса. Как отмечает Кроз, в области валютного регулирования ресурсы, находящиеся в примерно двадцати банках, могут — по крайней мере на короткий период — свести на нет усилия национальных финансовых властей даже в крупных державах. Так, автономные транснациональные организации потенциально и в некоторых случаях реально противостоят правительственной политике по широкому кругу вопросов — как либерализации разводов в Италии, так и поддержанию мира в Израиле на Ближнем Востоке, усилению французской экономики или поддержанию баланса платежей в Великобритании. Конфликт между правительством и транснациональной организацией может отразиться на политике правительства, стоящего за этой организацией, но он также может стать результатом разницы политик правительства страны-хозяина транснациональной организации и самой организации, причем правительство страны, принимающей организацию на своей территории (если таковое существует), необязательно должно быть втянуто в конфликт.

В случаях, когда правительства стран, принимающих организацию, задействованы, присутствие транснациональных организаций может повлечь за собой серьезные последствия для межгосударственной политики, не ослабевающие со временем. Так, было бы нелегко понять британско-иранские отношения в 1951-1953

гг. или американско-кубинские отношения в 1959-1961 гг., если в обоих случаях недооценить роль некоторых нефтяных компаний. В этих случаях действия, предпринятые нефтяными компаниями, почти наверняка усилили существующие межгосударственные конфликты. Однако транснациональная организация может облегчить установление хороших отношений между государствами: конечно же, те же самые нефтяные компании старались способствовать сотрудничеству между Соединенными Штатами и арабским миром. Их усилия, в свою очередь, частично потерпели неудачу из-за весьма влиятельной транснациональной силы — так называемого сионизма, которая работала на хорошие отношения США с Израилем даже в ущерб отношениям Соединенных Штатов с противниками Израиля. Не только борьба между транснациональными организациями или транснациональными организациями и государствами может привести к межгосударственному конфликту, но и межгосударственный конфликт, такой как арабо-израильский конфликт, может также привести к борьбе за влияние между транснациональными организациями и движениями. Взаимоотношения сложны и часто взаимно обязывающи, но их вряд ли можно игнорировать.

III. Транснациональные отношения и «потеря контроля» правительствами

Наши рассуждения о переменах в мировой политике не ведут к отрицанию того, что правительства остаются наиболее важными игроками в игре. Хотя транснациональных организаций сейчас значительно больше и они более значимы, чем до 1914 г. или до 1945 г., после Первой мировой войны правительства постарались не только поддержать, но и расширить свой контроль над внешними силами и событиями. Игнорируемые прежде виды деятельности в настоящее время занимают правительства и регулируются ими. Например, международные денежные потоки имели меньшее значение для правительств до 1914 г., чем они имеют сейчас. В те годы некоторые правительства сознательно старались планировать экономический рост или способствовать полной занятости в своих странах. Как подчеркивает Купер, новыми задачами для правительств являются «как можно большая нагрузка на доступные инструменты политики» и необходимость ограничить «посягательство международной экономической интеграции на национальную экономическую политику». Так, восприимчивость правительств к переменам в любой точке земного шара возрастает, поскольку они становятся более амбициозными. Возросшие

ожидания в области контроля и возросшая взаимозависимость идут рука об руку.

Следовательно, становится очевидно, что постановка вопросов в том виде, как мы это делали изначально, в терминах мнимой «потери контроля», поведет нас по неверному пути. Правительства в целом никогда не могли контролировать окружающую их среду длительное время, когда с ней происходили быстрые изменения в результате широкомасштабного действия социальных сил или же развития технологий. Маленькие и средние государства и даже великие державы в системе баланса сил вынуждены приспособливаться к очень низкому уровню контроля над их окружением: они должны скорее смириться с изменениями, чем изменять силы истории. Возможно, политики Соединенных Штатов сейчас осуществляют меньший контроль, чем в 50-е гг., но именно 50-е гг., а не настоящее время, были исключительными.

Поскольку правительства становятся более амбициозными, воздействие транснациональных отношений создает «пропасть в области контроля» между стремлением контролировать и способностью осуществлять его. В статьях Морса, Кроза и Вернона эта проблема рассматривается с разных сторон. В то же время Валлиер и Эванс утверждают, что транснациональные отношения могут перераспределять контроль между государствами, причем в выигрыше останутся более вовлеченные в транснациональную сеть правительства, в ущерб тем, кто остается на периферии этой сети.

Таким образом, лучше сформулировать вопрос о правительственном контроле как тему для исследования, чем сейчас предрешать ответ в терминах «потери контроля». Совершенно очевидно, что правительства становятся более амбициозными и что это заставляет их реагировать и приспособливаться к транснациональному взаимодействию и транснациональным организациям. Чем более правительства стремятся расширить свои полномочия, тем глубже они вовлечены в окружающую среду межгосударственной политики и в транснациональные отношения. Поскольку они не хотят платить за полный контроль, то вынуждены довольствоваться относительной автономностью транснациональных сил. Для аналитика, таким образом, все труднее становится предсказать их поведение без детальных знаний транснациональных отношений. Поэтому мы задаем следующий вопрос: не перестала ли государственно-центричная парадигма отвечать требованиям, предъявляемым к пониманию современной мировой политики?

IV. Транснациональные отношения и государственно-центричная парадигма

Выдвигавшие сложную государственно-центричную теорию никогда не оставляли без внимания транснациональное взаимодействие, и, конечно же, они прекрасно видели, что помимо государств существуют другие акторы. Все же они намеренно исключили транснациональные отношения из межгосударственной системы на основании того, что их прямое политическое значение невелико, а не прямое воздействие можно отнести, как и внутренние факторы, к формированию национальной внешней политики. Хотя это заключение частично основано на определении политики исключительно в терминах поведения государств, оно сделано с изрядной долей проницательности. Государства были и остаются наиболее важными акторами мировой политики, действующими напрямую и через межправительственные организации, в которые входят государства и только государства. Государства фактически монополизировали широкомасштабную организованную силу, которая остается совершенным орудием и потенциальным ресурсом сделок. Таким образом, игнорировать государства лишено смысла. Вместо этого можно задать следующие вопросы: следует ли обращать больше внимания на влияние транснациональных отношений на межгосударственные отношения, и отвечает ли государственно-центричная парадигма всем требованиям, если мы решим исследовать это влияние? Эванс выразил свои чувства с достаточной долей сарказма, хотя и довольно «тяжеловесно»: «Неинтересно исключать традиционное поведение государств и затем изучать то, что остается. Интересно заражение межгосударственных отношений транснациональными отношениями».

Если мы исходим из государственно-центричного, институционального определения политики, сразу же становится очевидной необходимость более широко трактовать это явление. Классическая модель в том виде, как она изображена на рисунке 1, обычно определяла мировую политику как действия и взаимодействие государств. Однако исследователи внутренней политики отошли от исключительной роли государства и сконцентрировались на процессе принятия обществами обязательных решений. Такие проблемы с определениями, как была поставлена Дэвидом Истоном, широко известны, исходя из традиционного, узкого взгляда на политику, можно прийти к определению без четких границ. Однако пока мы принимаем более широкую трактовку, мы продолжаем рассматривать правительства

как более уникальное явление, чем это есть на самом деле, и исключаем для себя исследование политики профсоюзов, промышленных корпораций или школ. Похожим образом, в международной политике определение политики исключительно в терминах поведения государств может привести нас к игнорированию важных неправительственных акторов, распределяющих ценности и использующих похожие на используемые правительствами средства для достижения своих целей. Мы, следовательно, предпочитаем определение политики, акцентирующее отношения, при которых по крайней мере один из акторов сознательно использует ресурсы, как материальные, так и символические, включая угрозу или осуществление наказания, с целью побудить других акторов действовать не так, как они вели бы себя в противном случае. Определив таким образом политику, мы определяем мировую политику как все виды политического взаимодействия между важными акторами мировой системы, где важным актором является автономный индивид или организация, контролирующая значительные ресурсы и участвующие в политических отношениях с другими акторами вне государственных границ. Такой актор не обязательно должен быть государством. Всегда, когда транснациональная организация использует экономический бойкот, захват самолетов или отлучение от церкви с тем, чтобы изменить поведение других акторов, она действует политически. Например, международные нефтяные компании, действующие в поддержку стабильности в странах-производителях, согласно этому определению являются политическими акторами.

Если бы воздействие транснациональной политики было слабым, разнообразным, даже преходящим, его можно было бы отнести к едва обозначенной и в основном игнорируемой окружающей среде в качестве скудной упрощенной схемы. Все же вся эта книга свидетельствует о том, что значение транснациональных отношений гораздо более важное и всепроникающее. Знание политик и возможностей ряда правительств тем не менее не позволит нам с точностью предсказать результаты или будущие характеристики системы, если в нее будут вовлечены значительное транснациональное взаимодействие или транснациональные организации. Даже если государства в некотором смысле «выигрывают» при конфронтации с транснациональными силами, их предположения относительно этих сил и относительно действий, которые предпримут транснациональные организации, могут заранее привести эти государства к изменению их политики, чтобы избежать дорогостоящей конфронтации.

Транснациональные отношения не являются «новыми», хотя, как показано в статье Скъелсбаека, рост числа транснациональных организаций в двадцатом веке был весьма показательным. Все же мы приходим к выводу, что государственно-центричная парадигма не только не отвечает требованиям современности по указанным выше причинам, но и что она все меньше и меньше отвечает требованиям в связи с изменениями, происходящими в транснациональных отношениях. Являясь отнюдь не всеохватывающим взглядом на международную политику, она была более полезна в прошлом, чем в настоящем, и все же она более полезна сейчас, чем, вероятно, будет в будущем. /.../

V. Транснациональные отношения и ценности

Мы рассматривали транснациональные отношения в основном эмпирически, но их также можно оценить нормативно. Такой подход сразу же ставит вопрос: кто получает выгоду от транснациональных отношений? Можно было бы утверждать, что транснациональные отношения обогащают и усиливают сильных и богатых — короче, наиболее модернизированные, технологически достаточные сегменты мира, — поскольку эти элементы способны в полной мере получить выгоду от сети межобщественных связей. Продолжение спора о воздействии, например, мультинациональных корпораций на благосостояние поставило множество вопросов о ценности транснациональных отношений для менее развитых стран в частности. Многие статьи в этой книге, особенно в частях III и IV, ставят вопросы такого рода. Создав книгу, раскрывающую роль транснационального взаимодействия и транснациональных организаций, мы хотим подчеркнуть их значение, не обязательно празднуя их достижения. /.../

VI. Транснациональные отношения и внешняя политика Соединенных Штатов

Как отмечает в своей статье Филд, у американцев всегда была склонность к транснациональной деятельности. Экономика Соединенных Штатов наиболее модернизирована и является самой крупной в мире. Американские социальные единицы — корпорации, фонды, организации труда и университеты, вовлеченные в транснациональные отношения, нередко оперируют большим годовым бюджетом, чем правительства стран, в которых они действуют. Вернон и Питер Белл в своих статьях указывают на тот факт, что примерно 3/4 мультинациональных корпораций и 29 из 32

фондов, имущество которых составляет не менее 100 млн. долл., были основаны в США. Ирония состоит в том, что неприязнь к американскому колоссу является одной из немногих ниточек, связывающих описанные Боуером Беллом революционные движения.

В то же время было бы ошибочным рассматривать транснациональную деятельность как занятие чисто американское, не говоря уж об играх американского правительства, особенно если учесть последние тенденции. Стивен Хаймер и Роберт Роуторн, исходя из анализа сравнительного роста европейских и американских фирм, сделали вывод, что в будущем прямое инвестирование из Европы в Соединенные Штаты увеличится, поскольку мультинациональные фирмы Старого света соперничают с Новым светом в том, чтобы «занять хорошую позицию на рынке и обезопасить себя от взаимных притязаний». Райнер Хелманн отмечает, что хотя прямое инвестирование из Америки в Европу почти вдвое превышает прямое инвестирование в обратном направлении, с учетом поотфельного инвестирования общая сумма будет примерно одинаковой. Более того, «впервые с 1967 г. европейские фирмы увеличивают прямое инвестирование в Америку быстрее, чем американские фирмы в Европу». Уже сегодня Америка не доминирует ни в чем, кроме экономики: Соединенные Штаты не являются центром для транснациональных политических партий, революционных движений или Римской католической церкви. Хотя здесь и сконцентрировалась вся транснациональная деятельность в области фундаментальной науки, а также это один из основных центров транснационального профсоюзного движения. Не все пути ведут в Нью-Йорк, некоторые ведут в Рим, Пекин, Женеву и даже Дамаск.

Таким образом, мы можем наблюдать возрастающие диалектические противоречия между американским доминированием, по крайней мере в экономической области, и ответными притязаниями Европы и Японии с менее развитыми государствами в качестве наблюдателей, или младших партнеров. В связи с этими противоречиями встает вопрос: должна ли американская внешняя политика защищаться, игнорировать или компенсировать эффекты транснациональной деятельности американского общества? Соединенные Штаты похожи на слона в посудной лавке: они настолько могущественны, что это создает проблемы вне зависимости от их намерений; или же Соединенные Штаты похожи на Великобританию девятнадцатого века — все еще могущественную, но незаметно теряющую преимущества, на которых основано это могущество? /.../

VII. Транснациональные отношения и международная организация

Дискуссия на тему воздействия транснациональных отношений на ценности и роль Америки в транснациональных связях неизбежно ставит вопрос о межправительственном сотрудничестве в области контроля над этим воздействием и ограничения или легитимизации главенства Америки. Совершенно очевидно, что многим правительствам будет трудно справиться в одиночку со многочисленными аспектами транснациональных отношений в 70-е и последующие годы. Читая эту книгу, исследователи в области международных организаций, международной политики и международного права зададутся вопросом, какие задачи межправительственные институты будут выполнять, пытаясь влиять на транснациональные тенденции и контролировать их. Космическое пространство, Мировой океан и интернационализация производства — лишь три наиболее очевидных области, где может потребоваться межправительственный контроль в форме новых международных законов, новых международных организаций, или же и того, и другого. Новые законы и организации должны будут принимать во внимание деятельность важных неправительственных акторов, возможно, привлекая их к работе в организациях и законодательно подтверждая правомочность их деятельности. Будут ли правительства более успешно сотрудничать в области регулирования транснациональных отношений или же в области контроля над конфликтным поведением друг друга, еще неясно. /.../