

№ 51 ВАЛДАЙСКИЕ ЗАПИСКИ

Июль, 2016



Валдай | Международный
дискуссионный клуб

www.valdaiclub.com

ПОЛИТИКА США И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ: ДО И ПОСЛЕ МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

Герман Марк Шварц

Об авторе:

Герман Марк Шварц

Профессор, Факультет политологии, Университет Вирджинии, США

Упадок «американской империи»: влияет ли это на политику глобализации? Ослабление международных институтов управления, созданных еще в Бреттон-Вудскую эру: означает ли оно уменьшение могущества США? Наконец, станет ли растущая мощь России, Индии и, прежде всего, Китая угрозой существованию структур управления, выработанных Америкой?

Задавшись этими вопросами, можно заключить, что в долгосрочной перспективе «американская империя» еще относительно сильна. Если рассматривать глобализацию как все более нарастающее разделение труда, а «американскую империю» – как центральное положение США в мировой экономической и политической системах, то в той самой долгосрочной перспективе явно просматриваются ключевые черты Бреттон-Вудской системы. Эта преемственность касается как прежде всего стратегических целей, так и тактики.

Да, на поверхности может показаться, что царит хаос: к нему-то и прикованы взгляды большинства современных наблюдателей. Но за внешним фасадом – строгий порядок. Проще говоря, единой системы управления глобальной экономикой никогда не существовало, но сей факт вовсе не стал препятствием для инициированной США глобализации экономической деятельности. В реальности региональная раздробленность позволяет Вашингтону разделять потенциальных конкурентов и властвовать над ними.

Данный текст отражает личное мнение автора, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

Американская политика и глобализация: до и после мирового финансового кризиса

Как упадок «американской империи» повлиял на глобализацию? Означает ли явная фрагментация старых, созданных еще в Бреттон-Вудскую эру более универсальных форм глобального управления, их постепенное замещение более региональными формами, относительное ослабление США? Является ли растущая мощь России, Индии и, прежде всего, Китая угрозой структурам управления, олицетворяющим «американскую империю»?

Казалось, что финансовый кризис 2008 года стал ярким свидетельством нездоровья «американской империи». Крепло убеждение, что страны БРИКС и развивающийся мир в целом прощаются с Бреттон-Вудскими структурами управления. Но более адекватные ответы на упомянутые вопросы лежат в плоскости не сиюминутных, а долгосрочных тенденций.

Если рассматривать глобализацию как все более глубокое разделение труда в мире, а «американскую империю» – как центральное положение США в мировой экономике и политике, то в долгосрочной перспективе видно, что новая система будет иметь очень много схожего с Бреттон-Вудсом. Эта преемственность касается как стратегических целей, так и тактических методов. Да, на поверхности царит хаос: к нему-то и прикованы взгляды большинства современных наблюдателей. Но за внешним фасадом – строгий порядок. Проще говоря, единой системы управления глобальной экономикой никогда не существовало, но сей факт вовсе не стал препятствием для руководимой США глобализации экономической деятельности.

Перед всеми империями стоят одни и те же фундаментальные задачи. Все они: от римской – до китайской, и от монгольской – до османской, стремились к устранению потенциальных внутренних и внешних угроз контролю над их территориями. Империи возникали и разрастались, потому что обладали социальными, экономическими и организационными ресурсами, которые в количественном и качественном отношении превосходили ресурсы потенциальных конкурентов, способных претендовать на контроль над тем же географическим пространством.

Римские легионы отличались сплоченностью и обладали строительными навыками. Китайская империя, независимо от правящей династии, имела четкую бюрократическую вертикаль и строго следила за состоянием закромов, что позволяло стабилизировать цены на зерно и не допускать беспорядков.

В историческом же плане всякая экспансия приводила к тому, что империи достигали критических пределов своего географического расширения. Им требовалось

все больше ресурсов, источником которых могла быть уже не только своя, но и вассальная территория. Но, как утверждает классическая концепция имперского перенапряжения, доступные для использования ресурсы имеют свойство сокращаться по мере удаления от территориального ядра империи¹. Единственный способ преодолеть разрыв между растущими издержками контроля над географическими пространствами и истощением имеющихся возможностей – это разрешить периферии (или заставить ее) наращивать собственную продуктивность, что позволило бы имперскому ядру получать большие доходы. Как известно, это удалось Китайской империи при династии Мин, когда произошла первая сельскохозяйственная революция. Введение римского законодательства, римской монетной системы и римского порядка принесло процветание периферии Римской империи. Но то же самое процветание позволяет периферии (особенно той, что не находится под непосредственным имперским контролем) бросить вызов имперскому ядру. Чаще всего так бывает, когда охрану своих границ империя доверяет своим вассалам и зависимым от нее квази-государствам².

Стратегия и тактика США проистекает из этой же вечной дилеммы: с одной стороны, поощрять периферии к достижению достаточного уровня процветания, дабы те обеспечивали охрану границ американской империи и были пригодны к эксплуатации, а с другой – сдерживать тех, кто достиг достаточного уровня процветания, чтобы бросить вызов самой империи. Ошибки – зачастую безрассудные – у американской администрации безусловно были, но следует признать: усилия США по решению этой дилеммы всегда отличались стратегической последовательностью.

На стратегическом уровне политика США направлена на предотвращение появления равного им соперника. В XIX веке это сводилось к вытеснению равных себе, включая европейские империи, которые могли возникнуть в западном полушарии. В XX веке более сильные и глобально мыслящие и действующие Соединенные Штаты стремились предотвратить объединение Европы под властью враждебной им державы вроде Германии или СССР³.

Объединение Европы угрожало превосходству США, так как создавало сильного экономического и военного потенциального соперника. В соответствии с несколь-

¹ Robert Gilpin, *US Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. Basic Books, 1975.

² Michael, Mann. *The Sources of Social Power, vol. 1, A history of power from the beginning to AD 1760*. Cambridge University Press 1986.

³ Copeland, Dale C. *The Origins of Major War*. Cornell University Press, 2000.

ко устаревшим анализом Джорджа Кеннана, безопасность США могла быть обеспечена, только если бы они контролировали или имели доступ в три (а еще лучше – в четыре) из пяти крупнейших мировых промышленных зон: Северная Америка, Соединенное Королевство, Германия и Центральная Европа, СССР и Япония»⁴. В XX веке методы сдерживания или подчинения Германии и России были разными, но общая фундаментальная цель все равно оставалась той же. При этом собственных ресурсов для решения такой задачи у США не хватило бы. Как утверждает Эдвард Люттвак применительно к опыту Римской империи, логичным выходом для нее при решении задачи сдерживания варваров было отдать защиту своих границ на откуп вассальным государствам⁵. Однако укрепление Великобритании и Франции для сдерживания Германии перед Второй мировой войной могло позволить тем сохранить свои собственные империи и, возможно, даже воспрепятствовать экономической экспансии США в Азии и других частях света. Равным образом, укрепление и объединение послевоенной Западной Европы (как и рост Японии) для сдерживания России могло породить экономического конкурента в Евразии или Восточной Азии.

Таким образом, США последовательно, используя разные комбинации тактических приемов, пытались предотвратить появление равных соперников на курируемой ими периферии. Некоторые из этих приемов стары, как сами империи: «разделяй и властвуй», воспитание у местных элит пристрастия к своим нормам и порядкам посредством программ вроде Fulbright Fellowships и подкупа тех, кто такой обработке не поддается. Другие – относительно новы, как, например, целенаправленная работа по созданию и поддержке технологического превосходства в экономике и военном деле с помощью программ НИОКР⁶. В третьих воплощено обычное здравомыслие: избегать, где возможно, открытых военных столкновений с противником, грозящих обернуться пирровой победой или даже чем-то худшим⁷. И, наконец (ведь империи остаются империями), США нуждались в новых способах извлечения ресурсов из государств, которые по определению должны были стать вассалами, а не органичными частями имперской территории.

Все эти четыре признака тесно связаны с тем, как в период после Второй мировой войны разворачивалась глобализация. Специфические институциональные формы глобального управления менялись по мере того, как США сталкивались с чередой новых угроз и возможностей.

⁴ George Kennan, "Where Are We Today?" Lecture at the Naval War College, December 21, 1948, Kennan Papers, Box 17.

⁵ Edward Luttwak, *The Grand Strategy of the Roman Empire. From the First Century AD to the Third.* Johns Hopkins University Press, 1979. Harvard University Press, 2009.

⁶ Linda Weiss, *America Inc.? Innovation and Enterprise in the National Security State.* Cornell University Press, 2014.

⁷ Edward Luttwak, *The Grand Strategy of the Byzantine Empire.* Harvard University Press, 2009.

Говорят, что в Бреттон-Вудскую эпоху существовала единая система глобального управления – это один из наиболее распространенных сегодня мифов. Это неправда. Причем применительно как к области безопасности, так и к экономике. В области безопасности США применяли политику «расширенного сдерживания» и располагали мощными обычными вооруженными силами в Западной Европе. Расширенное сдерживание подразумевало угрозу ядерной эскалации в случае, если советские войска вторгнутся в Германию или на европейскую периферию. В Азии же преобладали ограниченное сдерживание и выборочное военное присутствие⁸. Там США угрожали противнику ядерной эскалацией только в случае покушения на территориальную целостность Японии. Географическое положение Японии гарантировало, что это обязательство, скорее всего, никогда не будет выполнено. Наконец, на настоящей периферии – в Африке, США активно подрывали региональную безопасность, поддерживая те или иные стороны в местных гражданских войнах.

Схожим образом, исключительное положение, которое обычно приписывают трем институтам Бреттон-Вудской системы (Всемирный банк, МВФ и ГАТТ, контролировавшие, соответственно, потоки государственного капитала, курсы обмена валют и торговлю), явно переоценивает степень реального преобладания либерального интернационализма в послевоенной мировой экономике. Европейские экономики стремились к воссозданию либеральных рынков, характерных для большей части мировой экономики перед Первой мировой войной (как бы «глобализация 1.0»). Но даже в Европе конструирование «глобализации 2.0» стало долгим, затяжным процессом. Хотя конвертируемость валют была достигнута еще в 1960 году, устранение препятствий торговой интеграции продвигалось медленно и, в основном, касалось промышленных товаров. Контроль над движением капиталов сохранился вплоть до в 1980-х годов включительно.

Как и в случае с безопасностью, в Азии имел место иной порядок. Япония и два крупных «азиатских тигра» – Тайвань и Корея – в погоне за модернизацией практиковали слабо замаскированную форму меркантилизма. По некоторым данным, контроль над движением капитала в Японии применялся и в 1990-х годах, а США не смогли добиться либерализации финансовой системы Кореи до самого 1997 года, когда разразился азиатский финансовый кризис⁹. Наконец, многие развивающиеся экономики оставались вне ГАТТ, регулировавшего только торговлю промышленными товарами, и были скорее просителями, чем действительными членами МВФ.

⁸ James R. Kurth, "The Pacific Basin versus the Atlantic Alliance: two paradigms of international relations." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* (1989): 34–45.

⁹ (Как там зовут этого парня из Бостонского университета, Мэтьюс).

В Бреттон-Вудскую эпоху для разделения вассальных государств США использовали разные, отдельные друг от друга системы альянсов. НАТО, на первый взгляд, объединяла военные возможности Европы, которые потенциально могли представлять угрозу. Поэтому военная мощь альянса была вне досягаемости нарождающегося Европейского Союза, создавая армию без государства (потенциальное) государство без армии. Внутри НАТО расклад сил был (и есть) таков, что европейские вооруженные силы ничего не могут сделать без поддержки США¹⁰. До недавнего времени точно также были скованы в своих действиях и корейские военные. Японии же преднамеренно было позволено иметь лишь ограниченные наступательные силы.

В экономике Бреттон-Вудской эры преобладало промышленное производство. Контролируя товарные цепочки внутри каждой национальной экономики, американские транснациональные компании могли извлекать ресурсы из мировой экономики в целом. Именно это побудило в свое время Жан-Жака Серван-Шрейбера выступить с известным заявлением на тот счет, что контролируемые американцами компании в Европе вполне могут представлять собой третью крупнейшую экономику мира¹¹.

За пределами Европы другая группа американских корпораций организовала глобальные производственные сети в Азии и Мексике. Большинство экономик мира снабжалось американскими многонациональными нефтяными компаниями. Впрочем, за таким кажущимся разнообразием скрывались настойчивые усилия по расширению такого мирового разделения труда и перенастройке институтов глобального управления таким образом, чтобы сохранить относительное экономическое превосходство США.

По мере того, как американское промышленное производство утрачивало конкурентоспособность (в сравнении с немецким и в особенности – японским), США запустили двадцатилетнюю по своей длительности кампанию по трансформации американской экономики, ее ухода от «примитивного» производства. Одновременно США продвигали расширение режима мировой торговли с включением в него сельского хозяйства, предметов культурного назначения и того, что мы теперь называем сектором информационных технологий.

¹⁰ Даже победа Великобритании в скоротечной войне против Аргентины за Фолклендские острова (1982 год) во многом состоялась благодаря предоставленному США скрытному тыловому и разведывательному обеспечению. Коалиция европейских государств, созданная в 2011 г. для борьбы с правителем Ливии полковником Каддафи, была точно так же поддержана США, которые координировали ее действия, предоставили тыловое обеспечение, и осуществляли секретные операции.

¹¹ Jean-Jacques Servan-Schreiber, *The American Challenge*, trans. Ronald Steel. Atheneum, 1968.

В свою очередь, военные и ВПК стремились достичь стратегического превосходства над СССР путем разработки «умного оружия». Внутри страны это означало расширение уже существующей инфраструктуры НИОКР в направлении прямой поддержки исследований в области информатики и биотехнологий. Но действовавшие в этом секторе компании могли приносить прибыль только при условии обеспечения защиты их прав интеллектуальной собственности (ПИС). Поэтому на международной арене США стремились загнать как можно больше стран в созданную на месте ГАТТ Всемирную торговую организацию (ВТО).

Число переговорщиков возросло с 13 (1949 год, когда в Анси прошел раунд переговоров ГАТТ) до, примерно, 162 (на все еще безрезультатном раунде ВТО в Дохе). В промежутке между этими историческими вехами состоялся Уругвайский раунд (1986–1994 гг.), в котором участвовали 102 страны, принявшие всестороннее соглашение о ВТО. Приложение 1С к Договору о ВТО содержит «Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности» (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIP). В соответствии с ним патентное законодательство США, по сути, переносится на весь остальной мир¹². По принятому в рамках ВТО соглашению о связанных с торговлей инвестиционных мерах (Agreement on Trade-Related Investment Measures – TRIM) механизмы защиты инвесторов были распространены на американские транснациональные корпорации.

Создание Соединенными Штатами того торгового режима казалось такой же фрагментацией, как и их нынешние усилия по созданию Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИП) и Транс-Тихоокеанского партнерства (ТТП). В свое время Вашингтон использовал Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА) с целью припугнуть Европу и Японию: мол, мы можем пойти в одностороннем порядке и в конце концов даже вышвырнуть европейские и японские фирмы с объединенного североамериканского рынка. Аналогичным образом США поддержали и образование Кернской группы экспортеров сельскохозяйственной продукции – дабы внести раскол на рынках развивающихся стран (в состав группы вошли как развитые, так и развивающиеся экономики) и вбить клин между некоторыми развитыми странами, включая ЕС и Японию. Принцип «разделяй и властвуй» позволил США централизовать управление торговлей непроизводственными товарами в новообразованной ВТО.

Как следствие, к началу 1990-х и 2000-х годов возникла некая новая система глобального управления. Вместо Всемирного банка прямые иностранные инвести-

¹² Susan K. Sell, *Private power, public law: the globalization of intellectual property rights*. Cambridge University Press, 2003.

ции уже регулировали сотни двусторонних инвестиционных договоров, созданных по образцу TRIM. Надзорную функцию МВФ взяли на себя частные банки, устанавливавшие в большинстве стран курсы обмена валют. А ВТО способствовала значительному углублению всемирного разделения труда, особенно в тихоокеанском бассейне. Там стали обычным делом сложные международные производственно-сбытовые цепочки, охватывающие десятки стран. Эти цепочки как правило состояли из американских фирм-обладателей интеллектуальной собственности (патент, бренд, авторское право, торговая марка), японских или корейских компаний, располагавших значительным объемом средств для инвестирования (например, производители полупроводников), и ряда местных или иностранных фирм, предоставлявших тысячи низкооплачиваемых рабочих на трудоемких фабриках где-нибудь в Китае или Юго-Восточной Азии.

Такая политика США привела к росту мирового торгового оборота до 60% глобального ВВП к 2008 году. Объем прямых иностранных инвестиций (ПИИ) увеличивался в мировом масштабе примерно на 15% в год. Накопленные ПИИ равняются в настоящее время примерно 35% мирового ВВП. Эти показатели значительно превышают то, что было достигнуто в XIX веке в ходе «глобализации 1.0», и составляют сердцевину упомянутой выше сложной системы разделения труда.

Как и во времена Бреттон-Вудской эпохи, новая система глобального управления позволяла США разъединять потенциальных противников, добывать ресурсы и поддерживать собственное технологическое превосходство. Именно эта тактика просматривается в ТТИП и ТТП, а также в менее известном Соглашении о торговле услугами (ТИСА). Механизмы разрешения споров укрепляют двустороннее инвестиционное сотрудничество и уменьшают потенциальное сопротивление всемирной экспансии американского, европейского и японского капитала. Равным образом механизмы разрешения споров позволяют американским компаниям подавать в суд на нарушителей законодательства о защите прав на интеллектуальную собственность. В условиях, когда в развитых странах тарифы на большинство промышленных товаров, по сути, ничтожны, а в развивающихся странах установлены гораздо ниже уровней 1970-х годов, ТТИП, ТТП и ТИСА нацелены прежде всего на укрепление режима защиты прав на интеллектуальную собственность. Например, ТТП гармонизирует авторское право вокруг американской нормы о 95 годах, обеспечивает патентную защиту фармацевтических препаратов как минимум в течение 12 лет, и позволяет обновление (*evergreening*) патентов¹³. Распространяя

¹³ Обновление (*evergreening*) подразумевает внесение незначительных изменений в фармацевтическую формулу или иной запатентованный товар с целью создания нового патента и продления срока действия патента на оригинальное новшество.

защиту и на неамериканские компании, чья доходность зиждется на контроле над ПИС (права интеллектуальной собственности), США создает базу поддержки своего положения в управлении мировой торговлей со стороны других стран.

Почему такое внимание к ПИС? В современной мировой экономике ПИС являются самым крупным источником прибыли. В Forbes Global 2000 приведен список 2000 крупнейших мировых компаний, как финансовых, так и нефинансовых. С 2006 по 2015 год на них приходилась примерно треть всей мировой выручки. В рамках этой одной трети более трети всей прибыли за десятилетие, несмотря на глубочайшую рецессию 2008–2010 годов, пришлось на американские фирмы. Среди них треть всей прибыли – примерно на 100 компаний-обладательниц ПИС. Иными словами, за это десятилетие 100 американских компаний получили чуть более 11% всей мировой прибыли.

Американский бизнес, занимающийся фармацевтикой, полупроводниками и производством фирменных напитков, получил свыше 40% мировой прибыли в данном секторе; американские производители компьютерной техники, программного обеспечения и услуг – свыше 80% мировых профильных доходов. ПИС обеспечивают правообладателям монопольное положение на рынке, и в этом кроется причина их высокой доходности. Но эта прибыль исчезла бы, не будь в мире мощной системы институтов и договоров, навязывающей законность ПИС.

Эти доходы и позволяют США справляться с традиционной дилеммой империй. Растет периферия, а с ней и потенциальные конкуренты. Но американский бизнес получает большую часть прибыли и имеет возможность использовать ее для поддержания контроля над глобальными производственно-сбытовыми цепочками и формированием их структур. В свою очередь, контроль над разработкой технологий позволяет обеспечивать превосходство над потенциальными военными соперниками.

Именно в этом свете можно рассматривать вызов, который бросает Америке Китай. Своей успешной индустриализацией Китай отчасти обязан поддержкой глобальных торгово-инвестиционных режимов, спонсируемых США. Сейчас эта индустриализация представляется чересчур успешной. В Китае образовалась колоссальная избыточная мощность в производстве основных материалов и простых потребительских товаров, что повсеместно оказывает понижающее давление на цены и прибыли. Это выгодно иностранным фирмам-обладательницам ПИС и немногим китайским правообладателям. Это обстоятельство ограничивает экономическую угрозу Соединенным Штатам со стороны Китая. Естественными союзниками Китая в его противостоянии американоцентричным структурам управления являются другие страны БРИКС. Но избыточные производ-

ственные мощности КНР – это тот фактор, который подталкивает Бразилию и Индию, если и не в объятия США, то, во всяком случае, в сторону от Китая противоположную. Между тем, военное усиление Пекина осложняет его отношения с главными региональными хозяйственными и военными игроками, что подталкивает их в объятия США. Отчасти это и является причиной образования ТТП, в котором Китай сейчас не участвует, но может быть приглашен, если захочет играть по правилам, установленным, в основном, Соединенными Штатами.

Империи сохраняются благодаря осмотрительности и поступательному обновлению. В стремлении развивать мировое разделение труда, в котором преимущественно, но не всецело, преобладают американские компании, США доказали свою готовность к преобразованию старых институтов и к созданию новых. Ведь отмирание старых институтов не означает «отмену» империи, не ведет к этому и появление новых.

Именно поэтому США представляются куда сильнее относительно внешнего мира, нежели чем в отношении своих внутренних проблем. Ведь успех, достигнутый Соединенными Штатами в создании глубоко интегрированной мировой экономики, практически выхолостил американский средний класс и привел правящий класс к утрате легитимности внутри страны. В частности, одна из главных политических партий Америки сделала ставку на создание перманентного кризиса легитимности, а также на такую политику в области торговли, иммиграции и гражданских прав, которая испортит отношения США с целым рядом вассальных государств. Американская империя в упадке, но этот упадок происходит изнутри, а не снаружи.

#Valdaiclub

 Valdai Club

 Valdai International
Discussion Club

www.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ