Ридер по курсу

“Теория международных отношений”

Содержание

Stephen M. Walt. **International relations: One world, many theories.** *Foreign Policy.*

Фукидид. **История Пелопоннесской войны. Книга V**

Thierry de Montbrial. **Reflexions sur la theorie des relations internationals.** *In Politique éntrangère.*

Henry A. Kissinger. **The Congress of Vienna: A Reappraisal**. *World Politics*

Henry A. Kissinger. **Speeches and Public Statements.** *Remarks Upon Acceptance Of Lifetime Achievement Award Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger Publisher's Night*

John J. Mearsheimer. **Reckless States and Realism.** *International Relations*

John J. Mearsheimer. **The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia. The Chinese Journal of International Politics**

Stephen M. Walt. **The progressive power of realism.** *American Political Science Review.*

John Mearsheimer. **Hans Morgenthau and the Iraq war: realism versus neo-conservatism.**

John Mearsheimer. **E.H. Carr vs. Idealism: The battle rages on.** *International Relations.*

Сергей Караганов. **«…Теория сдерживания оказалась общей теорией международных отношений».** *Международные процессы.*

Stanley Hoffmann. **The political ethics of international relations.** *Seventh Morgenthau Memorial Lecture on Ethics & Foreign Policy.*

Ричард Хаас. **Эпоха бесполярного мира.** *Россия в глобальной политике.*

Амитаи Этциони. **Демократизации недостаточно.** *Россия в глобальной политике.*

Джеймс Розенау. **«…Квантификация подразумевает прежде всего поиск закономерностей».** *Международные процессы.*

Анна-Мари Слотер. **Преимущество Америки.** *Россия в глобальной политике.*

Иммануил Валлерстайн. **Миро-системный анализ.** *Время мира. Альманах современных исследований по теоретической истории, макросоциологии, геополитике, анализу мировых систем и цивилизаций*

Иммануил Валлерстайн. **«Постамериканский период» мировой истории.** *Международные процессы.*

Karen. E. Smith. **The European Union: A distinctive actor in international relations.** *The Brown journal of world affairs.*

Тимофей Бордачев. **Возвращение внешней политики.** *Россия в глобальной политике.*

International Relations: One World, Many Theories

by Stephen M. Walt

Why should policymakers and practitioners care about the scholarly study of international affairs? Those who conduct foreign policy often dismiss academic theorists (frequently, one must admit, with good reason), but there is an inescapable link between the abstract world of theory and the real world of policy. We need theories to make sense of the blizzard of information that bombards us daily. Even policymakers who are contemptuous of "theory" must rely on their own (often unstated) ideas about how the world works in order to decide what to do. It is hard to make good policy if one's basic organizing principles are flawed, just as it is hard to construct good theories without knowing a lot about the real world. Everyone uses theories—whether he or she knows it or not—and disagreements about policy usually rest on more fundamental disagreements about the basic forces that shape international outcomes.

Take, for example, the current debate on how to respond to China. From one perspective, China's ascent is the latest example of the ten-

---

STEPHEN M. WALT *is professor of political science and master of the social science collegiate division at the University of Chicago. He is a member of* FOREIGN POLICY*'s editorial board.*

dency for rising powers to alter the global balance of power in potentially dangerous ways, especially as their growing influence makes them more ambitious. From another perspective, the key to China's future conduct is whether its behavior will be modified by its integration into world markets and by the (inevitable?) spread of democratic principles. From yet another viewpoint, relations between China and the rest of the world will be shaped by issues of culture and identity: Will China see itself (and be seen by others) as a normal member of the world community or a singular society that deserves special treatment?

In the same way, the debate over NATO expansion looks different depending on which theory one employs. From a "realist" perspective, NATO expansion is an effort to extend Western influence—well beyond the traditional sphere of U.S. vital interests—during a period of Russian weakness and is likely to provoke a harsh response from Moscow. From a liberal perspective, however, expansion will reinforce the nascent democracies of Central Europe and extend NATO's conflict-management mechanisms to a potentially turbulent region. A third view might stress the value of incorporating the Czech Republic, Hungary, and Poland within the Western security community, whose members share a common identity that has made war largely unthinkable.

No single approach can capture all the complexity of contemporary world politics. Therefore, we are better off with a diverse array of competing ideas rather than a single theoretical orthodoxy. Competition between theories helps reveal their strengths and weaknesses and spurs subsequent refinements, while revealing flaws in conventional wisdom. Although we should take care to emphasize inventiveness over invective, we should welcome and encourage the heterogeneity of contemporary scholarship.

Where Are We Coming From?

The study of international affairs is best understood as a protracted competition between the realist, liberal, and radical traditions. Realism emphasizes the enduring propensity for conflict between states; liberalism identifies several ways to mitigate these conflictive tendencies; and the radical tradition describes how the entire system of state relations might be transformed. The boundaries between these traditions are somewhat fuzzy and a number of important works do not fit neatly into any of them, but debates within and among them have largely defined the discipline.

Realism

Realism was the dominant theoretical tradition throughout the Cold War. It depicts international affairs as a struggle for power among self-interested states and is generally pessimistic about the prospects for eliminating conflict and war. Realism dominated in the Cold War years because it provided simple but powerful explanations for war, alliances, imperialism, obstacles to cooperation, and other international phenomena, and because its emphasis on competition was consistent with the central features of the American-Soviet rivalry.

Realism is not a single theory, of course, and realist thought evolved considerably throughout the Cold War. "Classical" realists such as Hans Morgenthau and Reinhold Niebuhr believed that states, like human beings, had an innate desire to dominate others, which led them to fight wars. Morgenthau also stressed the virtues of the classical, multipolar, balance-of-power system and saw the bipolar rivalry between the United States and the Soviet Union as especially dangerous.

By contrast, the "neorealist" theory advanced by Kenneth Waltz ignored human nature and focused on the effects of the international system. For Waltz, the international system consisted of a number of great powers, each seeking to survive. Because the system is anarchic (i.e., there is no central authority to protect states from one another), each state has to survive on its own. Waltz argued that this condition would lead weaker states to balance against, rather than bandwagon with, more powerful rivals. And contrary to Morgenthau, he claimed that bipolarity was more stable than multipolarity.

An important refinement to realism was the addition of offense-defense theory, as laid out by Robert Jervis, George Quester, and Stephen Van Evera. These scholars argued that war was more likely when states could conquer each other easily. When defense was easier than offense, however, security was more plentiful, incentives to expand declined, and cooperation could blossom. And if defense had the advantage, and states could distinguish between offensive and defensive weapons, then states could acquire the means to defend themselves without threatening others, thereby dampening the effects of anarchy.

For these "defensive" realists, states merely sought to survive and great powers could guarantee their security by forming balancing alliances and choosing defensive military postures (such as retaliatory nuclear forces). Not surprisingly, Waltz and most other neorealists believed that the United States was extremely secure for most of the Cold War. Their

principle fear was that it might squander its favorable position by adopting an overly aggressive foreign policy. Thus, by the end of the Cold War, realism had moved away from Morgenthau's dark brooding about human nature and taken on a slightly more optimistic tone.

Liberalism

The principal challenge to realism came from a broad family of liberal theories. One strand of liberal thought argued that economic interdependence would discourage states from using force against each other because warfare would threaten each side's prosperity. A second strand, often associated with President Woodrow Wilson, saw the spread of democracy as the key to world peace, based on the claim that democratic states were inherently more peaceful than authoritarian states. A third, more recent theory argued that international institutions such as the International Energy Agency and the International Monetary Fund could help overcome selfish state behavior, mainly by encouraging states to forego immediate gains for the greater benefits of enduring cooperation.

Although some liberals flirted with the idea that new transnational actors, especially the multinational corporation, were gradually encroaching on the power of states, liberalism generally saw states as the central players in international affairs. All liberal theories implied that cooperation was more pervasive than even the defensive version of realism allowed, but each view offered a different recipe for promoting it.

Radical Approaches

Until the 1980s, marxism was the main alternative to the mainstream realist and liberal traditions. Where realism and liberalism took the state system for granted, marxism offered both a different explanation for international conflict and a blueprint for fundamentally transforming the existing international order.

Orthodox marxist theory saw capitalism as the central cause of international conflict. Capitalist states battled each other as a consequence of their incessant struggle for profits and battled socialist states because they saw in them the seeds of their own destruction. Neomarxist "dependency" theory, by contrast, focused on relations between advanced capitalist powers and less developed states and argued that the former—aided by an unholy alliance with the ruling classes of the developing world—had grown rich by exploiting the latter. The solu-

tion was to overthrow these parasitic élites and install a revolutionary government committed to autonomous development.

Both of these theories were largely discredited before the Cold War even ended. The extensive history of economic and military cooperation among the advanced industrial powers showed that capitalism did not inevitably lead to conflict. The bitter schisms that divided the communist world showed that socialism did not always promote harmony. Dependency theory suffered similar empirical setbacks as it became increasingly clear that, first, active participation in the world economy was a better route to prosperity than autonomous socialist development; and, second, many developing countries proved themselves quite capable of bargaining successfully with multinational corporations and other capitalist institutions.

As marxism succumbed to its various failings, its mantle was assumed by a group of theorists who borrowed heavily from the wave of postmodern writings in literary criticism and social theory. This "deconstructionist" approach was openly skeptical of the effort to devise general or universal theories such as realism or liberalism. Indeed, its proponents emphasized the importance of language and discourse in shaping social outcomes. However, because these scholars focused initially on criticizing the mainstream paradigms but did not offer positive alternatives to them, they remained a self-consciously dissident minority for most of the 1980s.

Domestic Politics

Not all Cold War scholarship on international affairs fit neatly into the realist, liberal, or marxist paradigms. In particular, a number of important works focused on the characteristics of states, governmental organizations, or individual leaders. The democratic strand of liberal theory fits under this heading, as do the efforts of scholars such as Graham Allison and John Steinbruner to use organization theory and bureaucratic politics to explain foreign policy behavior, and those of Jervis, Irving Janis, and others, which applied social and cognitive psychology. For the most part, these efforts did not seek to provide a general theory of international behavior but to identify other factors that might lead states to behave contrary to the predictions of the realist or liberal approaches. Thus, much of this literature should be regarded as a complement to the three main paradigms rather than as a rival approach for analysis of the international system as a whole.

New Wrinkles in Old Paradigms

Scholarship on international affairs has diversified significantly since the end of the Cold War. Non-American voices are more prominent, a wider range of methods and theories are seen as legitimate, and new issues such as ethnic conflict, the environment, and the future of the state have been placed on the agenda of scholars everywhere.

Yet the sense of déjà vu is equally striking. Instead of resolving the struggle between competing theoretical traditions, the end of the Cold War has merely launched a new series of debates. Ironically, even as many societies embrace similar ideals of democracy, free markets, and human rights, the scholars who study these developments are more divided than ever.

Realism Redux

Although the end of the Cold War led a few writers to declare that realism was destined for the academic scrapheap, rumors of its demise have been largely exaggerated.

A recent contribution of realist theory is its attention to the problem of relative and absolute gains. Responding to the institutionalists' claim that international institutions would enable states to forego short-term advantages for the sake of greater long-term gains, realists such as Joseph Grieco and Stephen Krasner point out that anarchy forces states to worry about both the absolute gains from cooperation and the way that gains are distributed among participants. The logic is straightforward: If one state reaps larger gains than its partners, it will gradually become stronger, and its partners will eventually become more vulnerable.

Realists have also been quick to explore a variety of new issues. Barry Posen offers a realist explanation for ethnic conflict, noting that the breakup of multiethnic states could place rival ethnic groups in an anarchic setting, thereby triggering intense fears and tempting each group to use force to improve its relative position. This problem would be particularly severe when each group's territory contained enclaves inhabited by their ethnic rivals—as in the former Yugoslavia—because each side would be tempted to "cleanse" (preemptively) these alien minorities and expand to incorporate any others from their ethnic group that lay outside their borders. Realists have also cautioned that NATO, absent a clear enemy, would likely face increasing strains and that expanding its presence eastward would jeopardize relations with Russia. Finally, scholars such as Michael Mastanduno have argued that U.S.

Waiting for Mr. X

The post–Cold War world still awaits its "X" article. Although many have tried, no one has managed to pen the sort of compelling analysis that George Kennan provided for an earlier era, when he articulated the theory of containment. Instead of a single new vision, the most important development in post–Cold War writings on world affairs is the continuing clash between those who believe world politics has been (or is being) fundamentally transformed and those who believe that the future will look a lot like the past.

Scholars who see the end of the Cold War as a watershed fall into two distinct groups. Many experts still see the state as the main actor but believe that the agenda of states is shifting from military competition to economic competitiveness, domestic welfare, and environmental protection. Thus, President Bill Clinton has embraced the view that "enlightened self-interest [and] shared values . . . will compel us to cooperate in more constructive ways." Some writers attribute this change to the spread of democracy, others to the nuclear stalemate, and still others to changes in international norms.

An even more radical perspective questions whether the state is still the most important international actor. Jessica Mathews believes that "the absolutes of the Westphalian system [of] territorially fixed states . . . are all dissolving," and John Ruggie argues that we do not even have a vocabulary that can adequately describe the new forces that (he believes) are transforming contemporary world politics. Although there is still no consensus on the causes of this trend, the view that states are of decreasing relevance is surprisingly common among academics, journalists, and policy wonks.

Prominent realists such as Christopher Layne and Kenneth Waltz continue to give the state pride of place and predict a return to familiar patterns of great power competition. Similarly, Robert Keohane and other institutionalists also emphasize the central role of the state and argue that institutions such as the European Union and NATO are important precisely because they provide continuity in the midst of dramatic political shifts. These authors all regard the end of the Cold War as a far-reaching shift in the global balance of power but do not see it as a qualitative transformation in the basic nature of world politics.

Who is right? Too soon to tell, but the debate bears watching in the years to come.

—*S.W.*

foreign policy is generally consistent with realist principles, insofar as its actions are still designed to preserve U.S. predominance and to shape a postwar order that advances American interests.

The most interesting conceptual development within the realist paradigm has been the emerging split between the "defensive" and "offensive" strands of thought. Defensive realists such as Waltz, Van Evera, and Jack Snyder assumed that states had little intrinsic interest in military conquest and argued that the costs of expansion generally outweighed the benefits. Accordingly, they maintained that great power wars occurred largely because domestic groups fostered exaggerated perceptions of threat and an excessive faith in the efficacy of military force.

This view is now being challenged along several fronts. First, as Randall Schweller notes, the neorealist assumption that states merely seek to survive "stacked the deck" in favor of the status quo because it precluded the threat of predatory revisionist states—nations such as Adolf Hitler's Germany or Napoleon Bonaparte's France that "value what they covet far more than what they possess" and are willing to risk annihilation to achieve their aims. Second, Peter Liberman, in his book *Does Conquest Pay?*, uses a number of historical cases—such as the Nazi occupation of Western Europe and Soviet hegemony over Eastern Europe—to show that the benefits of conquest often exceed the costs, thereby casting doubt on the claim that military expansion is no longer cost-effective. Third, offensive realists such as Eric Labs, John Mearsheimer, and Fareed Zakaria argue that anarchy encourages all states to try to maximize their relative strength simply because no state can ever be sure when a truly revisionist power might emerge.

These differences help explain why realists disagree over issues such as the future of Europe. For defensive realists such as Van Evera, war is rarely profitable and usually results from militarism, hypernationalism, or some other distorting domestic factor. Because Van Evera believes such forces are largely absent in post–Cold War Europe, he concludes that the region is "primed for peace." By contrast, Mearsheimer and other offensive realists believe that anarchy forces great powers to compete irrespective of their internal characteristics and that security competition will return to Europe as soon as the U.S. pacifier is withdrawn.

New Life for Liberalism

The defeat of communism sparked a round of self-congratulation in the West, best exemplified by Francis Fukuyama's infamous claim that

COMPETING PARADIGMS	REALISM	LIBERALISM	CONSTRUCTIVISM
Main Theoretical Proposition	Self-interested states compete constantly for power or security	Concern for power overridden by economic/political considerations (desire for prosperity, commitment to liberal values)	State behavior shaped by élite beliefs, collective norms, and social identities
Main Units of Analysis	States	States	Individuals (especially élites)
Main Instruments	Economic and especially military power	Varies (international institutions, economic exchange, promotion of democracy)	Ideas and discourse
Modern Theorists	Hans Morgenthau, Kenneth Waltz	Michael Doyle, Robert Keohane	Alexander Wendt, John Ruggie
Representative Modern Works	Waltz, *Theory of International Politics* Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War" (*International Security*, 1990)	Keohane, *After Hegemony* Fukuyama, "The End of History?" (*National Interest*, 1989)	Wendt, "Anarchy Is What States Make of It" (*International Organization*, 1992); Koslowski & Kratochwil, "Understanding Changes in International Politics" (*International Organization*, 1994)
Post–Cold War Prediction	Resurgence of overt great power competition	Increased cooperation as liberal values, free markets, and international institutions spread	Agnostic because it cannot predict the content of ideas
Main Limitation	Does not account for international change	Tends to ignore the role of power	Better at describing the past than anticipating the future

humankind had now reached the "end of history." History has paid little attention to this boast, but the triumph of the West did give a notable boost to all three strands of liberal thought.

By far the most interesting and important development has been the lively debate on the "democratic peace." Although the most recent phase of this debate had begun even before the Soviet Union collapsed, it became more influential as the number of democracies began to increase and as evidence of this relationship began to accumulate.

Democratic peace theory is a refinement of the earlier claim that democracies were inherently more peaceful than autocratic states. It rests on the belief that although democracies seem to fight wars as often as other states, they rarely, if ever, fight one another. Scholars such as Michael Doyle, James Lee Ray, and Bruce Russett have offered a number of explanations for this tendency, the most popular being that democracies embrace norms of compromise that bar the use of force against groups espousing similar principles. It is hard to think of a more influential, recent academic debate, insofar as the belief that "democracies don't fight each other" has been an important justification for the Clinton administration's efforts to enlarge the sphere of democratic rule.

It is therefore ironic that faith in the "democratic peace" became the basis for U.S. policy just as additional research was beginning to identify several qualifiers to this theory. First, Snyder and Edward Mansfield pointed out that states may be more prone to war when they are in the midst of a democratic transition, which implies that efforts to export democracy might actually make things worse. Second, critics such as Joanne Gowa and David Spiro have argued that the apparent absence of war between democracies is due to the way that democracy has been defined and to the relative dearth of democratic states (especially before 1945). In addition, Christopher Layne has pointed out that when democracies have come close to war in the past their decision to remain at peace ultimately had little do with their shared democratic character. Third, clearcut evidence that democracies do not fight each other is confined to the post-1945 era, and, as Gowa has emphasized, the absence of conflict in this period may be due more to their common interest in containing the Soviet Union than to shared democratic principles.

Liberal institutionalists likewise have continued to adapt their own theories. On the one hand, the core claims of institutionalist theory have become more modest over time. Institutions are now said to facilitate cooperation when it is in each state's interest to do so, but it is widely

agreed that they cannot force states to behave in ways that are contrary to the states' own selfish interests. [For further discussion, please see Robert Keohane's article.] On the other hand, institutionalists such as John Duffield and Robert McCalla have extended the theory into new substantive areas, most notably the study of NATO. For these scholars, NATO's highly institutionalized character helps explain why it has been able to survive and adapt, despite the disappearance of its main adversary.

The economic strand of liberal theory is still influential as well. In particular, a number of scholars have recently suggested that the "globalization" of world markets, the rise of transnational networks and nongovernmental organizations, and the rapid spread of global communications technology are undermining the power of states and shifting attention away from military security toward economics and social welfare. The details are novel but the basic logic is familiar: As societies around the globe become enmeshed in a web of economic and social connections, the costs of disrupting these ties will effectively preclude unilateral state actions, especially the use of force.

This perspective implies that war will remain a remote possibility among the advanced industrial democracies. It also suggests that bringing China and Russia into the relentless embrace of world capitalism is the best way to promote both prosperity and peace, particularly if this process creates a strong middle class in these states and reinforces pressures to democratize. Get these societies hooked on prosperity and competition will be confined to the economic realm.

This view has been challenged by scholars who argue that the actual scope of "globalization" is modest and that these various transactions still take place in environments that are shaped and regulated by states. Nonetheless, the belief that economic forces are superseding traditional great power politics enjoys widespread acceptance among scholars, pundits, and policymakers, and the role of the state is likely to be an important topic for future academic inquiry.

Constructivist Theories

Whereas realism and liberalism tend to focus on material factors such as power or trade, constructivist approaches emphasize the impact of ideas. Instead of taking the state for granted and assuming that it simply seeks to survive, constructivists regard the interests and identities of states as a highly malleable product of specific historical processes. They pay close attention to the prevailing discourse(s) in society because dis-

course reflects and shapes beliefs and interests, and establishes accepted norms of behavior. Consequently, constructivism is especially attentive to the sources of change, and this approach has largely replaced marxism as the preeminent radical perspective on international affairs.

The end of the Cold War played an important role in legitimating constructivist theories because realism and liberalism both failed to anticipate this event and had some trouble explaining it. Constructivists had an explanation: Specifically, former president Mikhail Gorbachev revolutionized Soviet foreign policy because he embraced new ideas such as "common security."

Moreover, given that we live in an era where old norms are being challenged, once clear boundaries are dissolving, and issues of identity are becoming more salient, it is hardly surprising that scholars have been drawn to approaches that place these issues front and center. From a constructivist perspective, in fact, the central issue in the post–Cold War world is how different groups conceive their identities and interests. Although power is not irrelevant, constructivism emphasizes how ideas and identities are created, how they evolve, and how they shape the way states understand and respond to their situation. Therefore, it matters whether Europeans define themselves primarily in national or continental terms; whether Germany and Japan redefine their pasts in ways that encourage their adopting more active international roles; and whether the United States embraces or rejects its identity as "global policeman."

Constructivist theories are quite diverse and do not offer a unified set of predictions on any of these issues. At a purely conceptual level, Alexander Wendt has argued that the realist conception of anarchy does not adequately explain why conflict occurs between states. The real issue is how anarchy is understood—in Wendt's words, "Anarchy is what states make of it." Another strand of constructivist theory has focused on the future of the territorial state, suggesting that transnational communication and shared civic values are undermining traditional national loyalties and creating radically new forms of political association. Other constructivists focus on the role of norms, arguing that international law and other normative principles have eroded earlier notions of sovereignty and altered the legitimate purposes for which state power may be employed. The common theme in each of these strands is the capacity of discourse to shape how political actors define themselves and their interests, and thus modify their behavior.

Domestic Politics Reconsidered

As in the Cold War, scholars continue to explore the impact of domestic politics on the behavior of states. Domestic politics are obviously central to the debate on the democratic peace, and scholars such as Snyder, Jeffrey Frieden, and Helen Milner have examined how domestic interest groups can distort the formation of state preferences and lead to suboptimal international behavior. George Downs, David Rocke, and others have also explored how domestic institutions can help states deal with the perennial problem of uncertainty, while students of psychology have applied prospect theory and other new tools to explain why decision makers fail to act in a rational fashion. [For further discussion about foreign policy decision making, please see the article by Margaret Hermann and Joe Hagan.]

The past decade has also witnessed an explosion of interest in the concept of culture, a development that overlaps with the constructivist emphasis on the importance of ideas and norms. Thus, Thomas Berger and Peter Katzenstein have used cultural variables to explain why Germany and Japan have thus far eschewed more self-reliant military policies; Elizabeth Kier has offered a cultural interpretation of British and French military doctrines in the interwar period; and Iain Johnston has traced continuities in Chinese foreign policy to a deeply rooted form of "cultural realism." Samuel Huntington's dire warnings about an imminent "clash of civilizations" are symptomatic of this trend as well, insofar as his argument rests on the claim that broad cultural affinities are now supplanting national loyalties. Though these and other works define culture in widely varying ways and have yet to provide a full explanation of how it works or how enduring its effects might be, cultural perspectives have been very much in vogue during the past five years. This trend is partly a reflection of the broader interest in cultural issues in the academic world (and within the public debate as well) and partly a response to the upsurge in ethnic, nationalist, and cultural conflicts since the demise of the Soviet Union.

TOMORROW'S CONCEPTUAL TOOLBOX

While these debates reflect the diversity of contemporary scholarship on international affairs, there are also obvious signs of convergence. Most realists recognize that nationalism, militarism, ethnicity, and other domestic factors are important; liberals acknowledge that power is central to inter-

national behavior; and some constructivists admit that ideas will have greater impact when backed by powerful states and reinforced by enduring material forces. The boundaries of each paradigm are somewhat permeable, and there is ample opportunity for intellectual arbitrage.

Which of these broad perspectives sheds the most light on contemporary international affairs, and which should policymakers keep most firmly in mind when charting our course into the next century? Although many academics (and more than a few policymakers) are loathe to admit it, realism remains the most compelling general framework for understanding international relations. States continue to pay close attention to the balance of power and to worry about the possibility of major conflict. Among other things, this enduring preoccupation with power and security explains why many Asians and Europeans are now eager to preserve—and possibly expand—the U.S. military presence in their regions. As Czech president Václav Havel has warned, if NATO fails to expand, "we might be heading for a new global catastrophe . . . [which] could cost us all much more than the two world wars." These are not the words of a man who believes that great power rivalry has been banished forever.

As for the United States, the past decade has shown how much it likes being "number one" and how determined it is to remain in a predominant position. The United States has taken advantage of its current superiority to impose its preferences wherever possible, even at the risk of irritating many of its long-standing allies. It has forced a series of one-sided arms control agreements on Russia, dominated the problematic peace effort in Bosnia, taken steps to expand NATO into Russia's backyard, and become increasingly concerned about the rising power of China. It has called repeatedly for greater reliance on multilateralism and a larger role for international institutions, but has treated agencies such as the United Nations and the World Trade Organization with disdain whenever their actions did not conform to U.S. interests. It refused to join the rest of the world in outlawing the production of landmines and was politely uncooperative at the Kyoto environmental summit. Although U.S. leaders are adept at cloaking their actions in the lofty rhetoric of "world order," naked self-interest lies behind most of them. Thus, the end of the Cold War did not bring the end of power politics, and realism is likely to remain the single most useful instrument in our intellectual toolbox.

Yet realism does not explain everything, and a wise leader would also keep insights from the rival paradigms in mind. Liberal theories

identify the instruments that states can use to achieve shared interests, highlight the powerful economic forces with which states and societies must now contend, and help us understand why states may differ in their basic preferences. Paradoxically, because U.S. protection reduces the danger of regional rivalries and reinforces the "liberal peace" that emerged after 1945, these factors may become relatively more important, as long as the United States continues to provide security and stability in many parts of the world.

Meanwhile, constructivist theories are best suited to the analysis of how identities and interests can change over time, thereby producing subtle shifts in the behavior of states and occasionally triggering far-reaching but unexpected shifts in international affairs. It matters if political identity in Europe continues to shift from the nation-state to more local regions or to a broader sense of European identity, just as it matters if nationalism is gradually supplanted by the sort of "civilizational" affinities emphasized by Huntington. Realism has little to say about these prospects, and policymakers could be blind-sided by change if they ignore these possibilities entirely.

In short, each of these competing perspectives captures important aspects of world politics. Our understanding would be impoverished were our thinking confined to only one of them. The "compleat diplomat" of the future should remain cognizant of realism's emphasis on the inescapable role of power, keep liberalism's awareness of domestic forces in mind, and occasionally reflect on constructivism's vision of change.

WANT TO KNOW MORE?

For a fair-minded survey of the realist, liberal, and marxist paradigms, see Michael Doyle's ***Ways of War and Peace*** (New York, NY: Norton, 1997). A guide to some recent developments in international political thought is Doyle & G. John Ikenberry, eds., ***New Thinking in International Relations Theory*** (Boulder, CO: Westview, 1997).

Those interested in realism should examine ***The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*** (Cambridge, MA: MIT Press, 1995) by Michael Brown, Sean Lynn-Jones, & Steven Miller, eds.; **"Offensive Realism and Why States Expand Their War Aims"** (*Security Studies*, Summer 1997) by Eric Labs; and **"Dueling Realisms"** (*International Organization*, Summer 1997) by Stephen Brooks. For alter-

native realist assessments of contemporary world politics, see John Mearsheimer's **"Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War"** (*International Security*, Summer 1990) and Robert Jervis' **"The Future of World Politics: Will It Resemble the Past?"** (*International Security*, Winter 1991–92). A realist explanation of ethnic conflict is Barry Posen's **"The Security Dilemma and Ethnic Conflict"** (*Survival*, Spring 1993); an up-to-date survey of offense-defense theory can be found in **"The Security Dilemma Revisited"** by Charles Glaser (*World Politics*, October 1997); and recent U.S. foreign policy is explained in Michael Mastanduno's **"Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War"** (*International Security*, Spring 1997).

The liberal approach to international affairs is summarized in Andrew Moravcsik's **"Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics"** (*International Organization*, Autumn 1997). Many of the leading contributors to the debate on the democratic peace can be found in Brown & Lynn-Jones, eds., ***Debating the Democratic Peace*** (Cambridge, MA: MIT Press, 1996) and Miriam Elman, ed., ***Paths to Peace: Is Democracy the Answer?*** (Cambridge, MA: MIT Press, 1997). The contributions of institutionalist theory and the debate on relative gains are summarized in David Baldwin, ed., ***Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*** (New York, NY: Columbia University Press, 1993). An important critique of the institutionalist literature is Mearsheimer's **"The False Promise of International Institutions"** (*International Security*, Winter 1994–95), but one should also examine the responses in the Summer 1995 issue. For applications of institutionalist theory to NATO, see John Duffield's **"NATO's Functions after the Cold War"** (*Political Science Quarterly*, Winter 1994–95) and Robert McCalla's **"NATO's Persistence after the Cold War"** (*International Organization*, Summer 1996).

Authors questioning the role of the state include Susan Strange in ***The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*** (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); and Jessica Mathews in **"Power Shift"** (*Foreign Affairs*, January/February 1997). The emergence of the state is analyzed by Hendrik Spruyt in ***The Sovereign State and Its Competitors*** (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994), and its continued importance is defended in ***Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*** (Cambridge: Polity, 1996) by Paul Hirst and Grahame Thomp-

son, and ***Governing the Global Economy: International Finance and the State*** (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994) by Ethan Kapstein. Another defense (from a somewhat unlikely source) is **"The World Economy: The Future of the State"** (*The Economist*, September 20, 1997), and a more academic discussion of these issues is Peter Evans' **"The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization"** (*World Politics*, October 1997).

Readers interested in constructivist approaches should begin with Alexander Wendt's **"Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics"** (*International Organization*, Spring 1992), while awaiting his ***Social Theory of International Politics*** (Cambridge: Cambridge University Press, forthcoming). A diverse array of cultural and constructivist approaches may also be found in Peter Katzenstein, ed., ***The Culture of National Security*** (New York, NY: Columbia University Press, 1996) and Yosef Lapid & Friedrich Kratochwil, eds., ***The Return of Culture and Identity in IR Theory*** (Boulder: CO: Lynne Rienner, 1996).

For links to relevant Web sites, as well as a comprehensive index of related articles, access **www.foreignpolicy.com**.

The new meeting place of the foreign policy community...

http://www.foreignpolicy.com

Selected full-text articles from the current issue of FOREIGN POLICY • Access to international data and resources • Over 150 related Web site links • Interactive Letters to the Editor • Debates • 10 years of archival summaries and more to come...

Access the issues!

История пелопонесской войны

Фукидид

Книга пятая

85 Афинские послы говорили следующее. «Так как переговоры ведутся не перед народом с тою, очевидно, целью, чтобы большинство, выслушав убедительные и неопровержимые наши доводы все зараз, не было введено в обман непрерывною речью (мы, ведь, понимаем, что ради этой именно цели вы и представили нас «немногим»), вы, сидящие здесь, поступайте с большею безопасностью. Выносите решение не по выслушиванию всей речи зараз, но по отдельным пунктам ее, с немедленными возражениями против того, что покажется вам сказано неверно. Итак, прежде всего скажите, принимаете ли вы наше предложение?»

86 Мелосские синедры отвечали: «Уступчивость, дающая возможность спокойно объясниться между собою, порицания не заслуживает, но принятые уже, а не предстоящие только военные меры, кажется, стоят с этим в противоречии. Мы, ведь, видим, что вы явились сюда с тем, чтобы самим быть судьями того, что будет сказано, и что вероятным исходом беседы, если перевес правды будет на нашей стороне и если поэтому мы не уступим, будет война, если же согласимся с вами, – рабство».

87 Афиняне. «Разумеется, если вы собрались для того, чтобы строить подозрение насчет будущего, или с какою-нибудь иною целью, а не для того, чтобы на основании настоящего и того, что вы видите, позаботиться о спасении вашего государства, мы наши переговоры можем прекратить; но если вы собрались именно ради последней цели, мы будем говорить».

88 Мелияне. «В таком положении, в каком мы находимся, естественны и простительны и многоречивость, и продолжительное размышление. Конечно, спасение наше служит предметом настоящего совещания, а потому, если вам угодно, пусть собеседование происходит так, как вы заявляете».

89 Афиняне. «Хорошо. Однако мы, оставив в стороне пространные, изобилующие красивыми фразами, но неубедительные речи о том, например, что мы сокрушили персов и потому господствуем по праву, или о том, что мы мстим теперь за обиды; не думаем также, чтобы вы рассчитывали убедить нас, будто вы, будучи колонистами лакедемонян, не участвовали вместе с ними в походах, или что вы не причинили нам никакой обиды. Нет, мы желаем добиться при правдивой оценке с вашей и нашей стороны, возможно при обоюдном убеждении, что на житейском языке право имеет решающее значение только при равенстве сил на обеих сторонах; если же этого нет, то сильный делает то, что может, а слабый уступает».

90 Мелияне. «Мы полагаем, по крайней мере, что польза (мы должны употребить это слово, потому что вы, отстранив право, положили в основу беседы пользу) состоит не в том, чтобы вы уничтожали общее благо, но в том, чтобы всякий раз человеку, находящемуся в опасности, уделялось то, что ему следует, и чтобы какую-либо пользу он извлекал и тогда, когда доводы противника не вполне убедительны. И по отношению к вам это применимо тем более, что в случае поражения вы можете подать остальным пример ужасной мести».

91 Афиняне. «Мы не падаем духом при мысли, что может настать конец нашему владычеству; ведь не владыки над другими, каковыми являются лакедемоняне, страшны для побежденных (да и не с лакедемонянами происходит у нас состязание), но подчиненные, если каким-нибудь образом они возьмут верх и обратятся сами против своих владык. Идти в данном случае на риск пусть будет предоставлено нам! (2) Но мы постараемся доказать, что присутствуем здесь ради пользы нашего владычества, что те условия, какие мы предложим вам,

послужат ко спасению вашего государства; мы не желаем достигнуть господства над вами, которое было бы тягостно для вас, нет, мы желаем спасения вашего к обоюдной выгоде».

92 Мелияне. «Но каким образом рабство может быть полезно для нас в такой же мере, в какой владычество полезно для вас?»

93 Афиняне. «Если бы вы подчинились нам, то это охранило бы вас от ужаснейших бедствий, а для нас было бы выгодно, чтобы вы не погибли».

94 Мелияне. «Так что вы не согласитесь на то, если мы из врагов ваших станем друзьями, оставаясь, однако, в спокойствии и сохраняя нейтралитет?»

95 Афиняне. «Нет! Ведь для нас вредна не столько вражда ваша, сколько такая дружба, которая является примером слабости нашей в глазах наших подданных, тогда как ненависть к нам служит доказательством нашего могущества».

96 Мелияне. «Неужели ваши подданные находят правильным одинаковое отношение как к тем, которые не близки вам, так и к тем, которые большею частью колонисты ваши и из которых иные восставали уже и были усмирены?»

97 Афиняне. «Наши подданные того мнения, что ни у тех, ни у других нет для этого законных оснований, но что одни из них сохраняют свою независимость благодаря своей силе и что мы не нападаем на них из страха. Таким образом, помимо даже расширения нашего владычества, подчинение ваше может обеспечить нашу безопасность, особенно тем, что вы, островитяне, притом более слабые, чем другие, окажетесь бессильными одолеть морскую державу».

98 Мелияне. «Неужели вы не считаете безопасным то, что мы предлагаем? Так как вы отклонили наши соображения, опирающиеся на право, и предлагаете подчиняться требованиям вашей пользы, то и нам, в свою очередь, следует попытаться убедить вас указанием на то, что наша польза в этом случае совпадает с вашей. Действительно, каким образом вы избавитесь от войны с теми, которые теперь не стоят в союзе ни с одной из воюющих сторон, коль скоро они, приняв в расчет здесь происходящее,1 придут к той мысли, что когда-нибудь вы пойдете и на них? Разве таким образом действуя вы не увеличите число ваших теперешних врагов и не возбудите против себя, наперекор их желанию, тех, которые и не думали стать вашими врагами?»

99 Афиняне. «Нет! По нашему мнению, не столько опасны для нас какие-нибудь обитатели материка, которые благодаря своей свободе долго еще будут медлить принимать меры предосторожности против нас, сколько непокоренные еще островитяне, как вы, например, а также те, которые раздражены уже своим вынужденным подчинением нам. Такие государства, не рассчитав своих сил, больше всего способны подвергнуть и себя, и нас явной опасности».

100 Мелияне. «Если вы для удержания вашего владычества, а государства, уже подчиненные вам, ради избавления от него, отваживались на величайшие опасности, то мы, свободные пока, были бы подлейшими трусами, если бы не решились испытать все, лишь бы избежать рабства».

101 Афиняне. «Вовсе нет, если только вы благоразумно разберете ваше положение: дело идет не о состязании в доблести с равным противником, чтобы избежать посрамления, напротив, вы должны рассудить о том, как спасти себя, не сопротивляясь тем, кто гораздо сильнее вас».

102 Мелияне. «Да, но мы знаем, что успех войны не всегда зависит от количественного превосходства одной из воюющих сторон, что иногда военное счастье является общим для той и

другой. И для нас тотчас уступить значит потерять всякую надежду, между тем как, если мы будем действовать, у нас есть еще надежда на благополучный исход».

103 Афиняне. «Надежда, служа утешением в опасности, если и причинит ущерб людям, лелеющим ее и располагающим избытком средств, не сокрушает их вконец; но люди, которые рискуют всем достоянием, начинают питать надежду (по природе она расточительна) уже после своего крушения, и она не оставит им ничего для сбережения в будущем, после того как они уже узнали, что такое надежда. Не подвергайте себя этому, вы, бессильные, зависящие от одного мановения судьбы, не уподобляйтесь большинству людей, которые, имея еще возможность спастись человеческими средствами, после того как их в беде покинут явные надежды, обращаются к надеждам скрытым, к мантике, предсказаниям, ко всему тому, что ведет питающихся надеждою к гибели».

104 Мелияне. «Мы сами, будьте уверены в этом, убеждены, что трудно бороться против вашего могущества и против счастья, если оно не будет одинаково распределено.1 Однако мы верим, что судьба, управляемая божеством, не допустит нашего унижения, потому что мы, люди богобоязненные, выступаем против людей несправедливых, на помощь же недостаточным силам нашим прибудет союз лакедемонян: они обязаны подать нам помощь, хотя бы в силу родства с нами и из собственного чувства чести. Таким образом, решимость наша вовсе уже не так неосновательна».

105 Афиняне. «Да, но мы думаем, что божество и нас не оставит своею благодатью: ведь мы и не делаем ничего такого, что противно вере людей в божество или что противоречит законному стремлению людей установить взаимные друг с другом отношения. (2) В самом деле, относительно богов мы это предполагаем, относительно людей знаем наверное что повсюду, где люди имеют силу, они властвуют по непререкаемому велению природы. Не мы установили этот закон, не мы первые применили его; мы получили его готовым и сохраним на будущее время так как он будет существовать вечно. Согласно с ним мы и поступаем в той уверенности, что и вы, и другие, достигнув силы, одинаковой с нашей, будете действовать точно так же. (3) Таким образом, что касается божества, то при подобающем отношении к нему мы не боимся поражаться. Относительно же надежды вашей на лакедемонян, которые, как вы верите, подадут вам помощь из чувства чести, мы благословляем вашу наивность, но не завидуем вашей глупости. (4) Правда, ради самих себя, ради своих собственных установлений лакедемоняне в большинстве случаев действуют доблестно; о поведении же их относительно других можно было бы многое сказать, но лучше всего в кратких словах указать на то, что из всех тех, кого мы знаем, они совершенно откровенно признают приятное для них прекрасным, а полезное справедливым. Вот почему в вашем нынешнем положении подобного рода расчеты на спасение неосновательны».

106 Мелияне. «Поэтому-то мы больше всего и верим, что они ради собственной пользы не пожелают предать мелиян, своих колонистов, чтобы в тех из эллинов, которые благосклонно к ним настроены, не вселить недоверия, а врагам не оказать помощи».

107 Афиняне. «Неужели вы не думаете, что польза там, где безопасность, что борьба за право и честь сопряжена с опасностью? Лакедемоняне обыкновенно на это вовсе не дерзают».

108 Мелияне. «Но, по нашему мнению, лакедемоняне ради нас тем охотнее возьмут на себя эти опасности, что нас они считают более надежными, чем других, особенно потому, что мы находимся вблизи военных действий, разыгрывающихся около Пелопоннеса, и благодаря кровному родству с лакедемонянами доверяем им больше других».

109 Афиняне. «Те, которые готовы соединиться с другими для борьбы, находят опору для себя не в доброжелательстве к ним со стороны просящих у них помощи, но в значительном превосходстве сил их. И лакедемоняне больше других придают важность этому. Действительно, не полагаясь на собственные военные средства, они наступают на врагов с многочисленными союзниками. Поэтому невероятно, чтобы лакедемоняне переправились на ваш остров при нашем господстве на море».

110 Мелияне. «Но ведь они могли бы и других прислать нам. Впрочем, Критское море велико, и на нем тому, кто владычествует над морем, захватить неприятеля труднее, нежели последнему спастись, если бы он пожелал укрыться от преследования. (2) Если бы лакедемонянам не удалось подать нам помощь морским путем, они могут обратить свои силы на вашу землю и на остальных союзников, до которых не доходил Брасид. Тогда вам придется вести борьбу не за ту землю, которая не принадлежит вам, а, напротив, за землю свою собственную и своих союзников».

111 Афиняне. «Если бы что-нибудь подобное и случилось с нами, это не будет новостью для нас, да и вы хорошо знаете, что никогда еще афиняне ни одной осады не снимали из страха перед другими. Но мы замечаем, что вы, вопреки обещанию рассуждать здесь о вашем спасении, не сказали в столь длинной беседе ничего такого, на чем люди могут основывать свои расчеты на спасение. Надежды на будущее - вот ваша сильнейшая опора, ваши же наличные силы ничтожны по сравнению с теми, которые уже выставлены против вас. Вы слишком нерассудительны, если, отпустив нас, не примете какого-либо более разумного решения. Ведь вы из чувства чести, которое столь часто губило людей, не станете же ввергать себя в позорные и несомненные опасности. В самом деле, многие, имея еще возможность предусмотреть всю тяжесть бедствия, какое они навлекли на себя, но будучи подстрекаемы так называемым чувством чести, поддавались силе чарующего слова и, пленившись им, добровольно подвергали себя действительно невыносимым бедствиям и прибавляли к ним еще более тяжкий позор не столько вследствие несчастно сложившихся обстоятельств, сколько по причине собственного неразумения. (4) Берегитесь этого, если вы благоразумны, и не считайте непристойным подчиниться умеренным требованиям могущественнейшего государства, сделаться его союзниками, сохраняя за собою вашу землю и уплачивая дань. Когда вам предоставляется на выбор война или безопасность, не настаивайте на худшем. Преуспевает всего более тот, кто не уступает равному себе, кто хорошо относится к более сильному, кто по отношению к более слабому проявляет умеренность. Итак, после того как мы удалимся, поразмыслите и не раз подумайте о том, что вы решаете судьбу отечества, что отечество одно, что вы одним решением можете погубить или сохранить его».

In *Politique étrangère*
3/1999

REFLEXIONS SUR LA THEORIE DES RELATIONSINTERNATIONALES

Thierry de Montbrial

Le champ des relations internationales

Les turbulences des vingt dernières années ont naturellement suscité de nombreux développements théoriques dans le domaine des relations internationales[1]. D'excellents articles ou livres permettent d'en prendre une vue d'ensemble[2]. Aussi la présente contribution ne vise-t-elle pas à augmenter la liste des *surveys*, mais à proposer quelques réflexions – sans aucune prétention à l'exhaustivité – sur le sujet. Ces réflexions tournent autour de l'idée que le champ des relations internationales est essentiellement relatif aux *choix publics* (dans tous leurs aspects) et à leur coordination à l'échelle mondiale. Dans son état actuel, la théorie des relations internationales soulève des problèmes épistémologiques sérieux, en particulier au niveau de la confrontation avec le réel. Force est de constater, d'ailleurs, que le monde des théoriciens et celui des observateurs ou analystes du système international « concret » (conseillers des décideurs, commentateurs ou leaders d'opinion), sont largement disjoints. Pareille dichotomie est moins fréquente dans les sciences de la nature, et même dans d'autres sciences sociales comme l'économie.

Questions de définition

Il convient tout d'abord de circonscrire le domaine. Raymond Aron donnait cette définition : « *J'appelle système international l'ensemble constitué par des unités politiques qui entretiennent les unes avec les autres des relations régulières et qui sont susceptibles d'être impliquées dans une guerre générale*[3]. » Du point de vue des relations internationales, les unités en question – principalement les Etats dans la conception d'Aron – sont des sociétés humaines plus ou moins cohérentes et donc stables, dotées d'une organisation politique autonome capable de prendre des décisions et de les exécuter, pour tout ce qui engage la société en tant que telle vis-à-vis du « reste du monde ». On observe

[1]1En employant le mot «turbulence », je fais allusion àJ.N. Rosenau, *Turbulence in World Politics, A Theory of Change and Continuity*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1990

[2] Voir, en langue françaiseJ.J. Roche, *Théories des relations internationales*, Paris, Montchrestien, 2 ème édition 1997 ; M.C. Smouts (sous la direction de),*Les nouvelles relations internationales, Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998. Je renvoie par ailleurs à S. M. Walt, « International Relations: One World, Many Theories », *Foreign Policy*, n° 110, Spring 1998, (pp. 29-46). On pourra également consulter l'excellent *Dictionary of International Relations* publié par Penguin sous la direction de G. Evans et J. Newnham.

[3] R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1 ère édition 1962 (chIV).

que la notion d'enjeux par rapport à l'extérieur et engageant une société dans son ensemble est essentiellement relative à la dialectique des « regards » que cette société et les autres portent sur elle, et par conséquent à son identité. Ces regards s'ajustent à travers le temps - parfois douloureusement – en fonction de l'expérience accumulée et de l'évolution - objective et subjective - du contexte. Telle est en l'occurrence l'intuition fondamentale des « constructivistes» qui « *considèrent les intérêts et les identités des Etats comme le produit hautement malléable de processus historiques spécifiques* »[4]. Le degré d'extension de la notion de souveraineté des Etats repose sur une autre relation dialectique, entre d'une part ces « regards » et d'autre part la capacité des gouvernements et de leurs institutions à s'adapter pour prendre des décisions pertinentes et les exécuter (efficacité, effectivité). Cette capacité dépend à la fois du contexte en constante évolution, et des modalités de sélection des dirigeants, dont elle affecte en retour la légitimité. Tout cela peut donner lieu à bien des discordances temporelles plus ou moins importantes. La « crise de l'Etat », d'où l'on tire à la limite l'idée d'un « monde sans souveraineté », pour reprendre le titre d'un livre de Bertrand Badie[5] – ne s'explique évidemment pas par la disparition du problème des choix publics en tant que tel, ni de celui de la régulation, mais par le déplacement des « regards » au sens précédent et par la nécessité de redéfinir le périmètre de la chose publique et les processus de décision, de plus en plus soumis à l'impératif de la coordination internationale, en raison principalement de la mutation rapide des technologies. Ajoutons enfin que, si la notion d'enjeux par rapport à l'extérieur et engageant une société dans son ensemble n'avait plus de sens, on pourrait a contrario en déduire que l'humanité dans son ensemble formerait une seule société statistiquement homogène, plus ou moins anarchique ou au contraire dotée d'un « gouvernement mondial ».

La pensée de Raymond Aron s'inscrit dans la tradition réaliste, selon laquelle les relations internationales sont caractérisées par l'état de nature, où la violence est l'expression normale et même légitime de l'antagonisme des souverainetés. Dans cette vision hobbésienne, chaque unité « *revendique le droit de se faire justice elle-même et d'être seule maîtresse de la décision de combattre ou de ne pas combattre* »[6]. Ainsi, le droit de guerre (*jus ad bellum,* à distinguer du droit de la guerre *jus in bello*) fait-il partie intégrante des fonctions régaliennes du *Léviathan*[7].

Dans sa *Theory of International Relations*, Kenneth Waltz, considéré comme le chef de file des « néoréalistes », part d'une définition quasiment identique à celle de Raymond Aron : *« Les Etats sont les unités dont les interactions forment la structure du système*

[4] S.M. Walt, op. cit., p. 40.
[5] B.Badie, *Un monde sans souveraineté*, Fayard, Paris, 1999
[6] R. Aron, op. cit., (3), Introduction.
[7] Voir par exemple J.J. Roche, op. cit., (2), p. 23.

international[8].» Dans son chapitre introductif à l'ouvrage collectif *Les Nouvelles relations internationales* [9], Marie-Claude Smouts écrit : « *Pour les auteurs de ce livre, l'objet des relations internationales est le fonctionnement de la planète ou, pour être plus précis, la structuration de l'espace mondial, par des réseaux d'interaction sociales*»

Si les définitions de Raymond Aron ou de Kenneth Waltz peuvent avoir l'inconvénient d'un « stato-centrage » excessif, celle de Marie-Claude Smouts comporte le risque d'étirer à l'extrême le champ des relations internationales, au point de lui ôter toute spécificité parmi les sciences sociales, et de banaliser les Etats, ravalés au rang d'acteurs parmi d'autres. Je crois préférable, parce que plus opératoire, de partir de définitions restrictives comme celles de Raymond Aron et de Kenneth Waltz, quitte à les interpréter dans un sens aussi extensif que nécessaire, pour inclure les différentes facettes des choix publics et de leur coordination dans un monde en évolution.

Par exemple, nul ne saurait mettre en doute qu'à la fin du XXe siècle, les entreprises multinationales soient des « acteurs » importants à l'échelle planétaire. Mais elles ne sont pas du même ordre que les Etats. Elles ont souvent une empreinte nationale (au moins culturelle). Elles opèrent sur des territoires rattachés à des Etats avec leurs gouvernements, leurs lois, leur capacité – plus ou moins grande certes - de les faire respecter. Les entreprises peuvent choisir la localisation de leurs activités au mieux de leurs intérêts propres, et la concurrence qui en résulte entre les Etats, concurrence portant sur les structures économiques et juridiques, peut s'analyser en tant que telle. Cela fait partie de la thématique de la « mondialisation ». Il en va de même pour les modes de coopération interétatiques, en matière fiscale par exemple. Bien que des organisations privées puissent prendre en charge une partie du bien public, les entreprises ne sont jamais des acteurs de même niveau que les Etats, pas plus que les organisations non gouvernementales (ONG). Quant aux organisations internationales, la plupart opèrent entièrement ou principalement dans le cadre de la coopération interétatique. En revanche, il est clair que l'Union européenne est typiquement une unité politique d'un genre nouveau et en devenir, que l'on doit de plus en plus prendre en compte en tant que telle, au même niveau que les Etats, dans l'analyse du système international.

L'accroissement de l'interdépendance à travers la multiplication des relations, ou plus généralement des influences directes entre des personnes, civiles ou morales, appartenant à des Etats différents, retient depuis longtemps l'attention des théoriciens de la « transnationalisation ». Parmi eux, les noms de Robert O. Keohane et de Joseph S. Nye, auteurs du concept d' « interdépendance complexe », doivent être distingués[10]. En tant que

[8] K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison Wesley, 1997, p. 95.
[9] Voir M.C. Smouts, op.cit., (2)
[10] R. O. Keohane et J. S. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, Cambridge, 1972 ; *Power and Interdependence : World Politics in Transition*, Little Brown, Boston, 1977.

tel, ce phénomène ne bouleverse pas la théorie des relations internationales. Mais il oblige les Etats à s'adapter, aussi bien pour ce qui est du contenu de la souveraineté sur leur territoire que pour l'apprentissage de nouvelles formes de coopération avec les autres Etats. Les pionniers de l' « école du mondialisme », Inis L. Claude et John W. Burton, se fourvoyaient en mettant tous les macro-acteurs de la vie internationale sur le même plan. Le concept, rénové à la fin des années 80 par Norbert Elias, d'une « société monde » (à distinguer de celui, élaboré par Hedley Bull, d'une « société internationale » basée sur des Etats qui s'entendent sur un ensemble de règles et d'institutions pour la conduite de leurs relations) ou d'une « société d'individus », où toute distinction entre politique internationale et politique interne serait abolie, est fondamentalement erroné.

Sécurité et identité

Pour Kenneth Waltz, la question majeure des relations internationales n'est pas - ou n'est plus - la quête d'un équilibre via la puissance, mais la recherche de la sécurité. L'idée de sécurité s'apparente fortement à celle de bien public. Traditionnellement, elle se réfère à la protection contre des agressions de type militaire (violence organisée provoquée par des Etats). Mais les unités politiques doivent aussi apprendre à se protéger contre la violence organisée au sein de réseaux internationaux connectant des acteurs appartenant à des sociétés civiles différentes, dont les causes psychologiques et sociologiques peuvent être très diverses[11]. Dans une acception évidemment extrême de la notion de violence, Bourdieu va jusqu'à parler de la «violence structurelle des marchés financiers»[12].

L'insuffisance du point de vue militaire est reconnue depuis longtemps à travers, typiquement, la notion de sécurité pour les approvisionnements « stratégiques ». Cette notion se rattache étroitement à la première, puisqu'une modification brutale dans les circuits de certaines matières premières ou ressources énergétiques (pétrole) peut rapidement conduire à la guerre. Progressivement, avec l'accroissement de l'interdépendance à travers la « mondialisation », puis les décloisonnements résultant de l'effondrement de l'Union soviétique, il a fallu étendre la notion de sécurité pour y inclure de nouvelles dimensions telles que l'économie au sens large (chocs macroéconomiques par exemple), l'environnement et l'écologie (effets externes locaux de type Tchernobyl, ou globaux de type effet de serre), ou encore la santé (trafics de drogue, sida, vache folle).

Parmi les définitions contemporaines de la sécurité souvent citées, on s'arrêtera, à cause de son extrême généralité, sur celle d'Ole Woever (1993) : c'est « *la capacité d'une société à conserver son caractère spécifique malgré des conditions changeantes et des menaces réelles ou virtuelles : plus précisément, elle concerne la permanence des schémas traditionnels de langage, de culture, d'association, d'identité et de pratiques nationales ou*

[11] Contribution de D. David, «Violence internationale: une scénographie nouvelle», dans RAMSES 2000, Ifri/Dunod, Paris, 1999.
[12] P. Bourdieu, *Contre-feux*, Paris, Liber-Raisons d'agir, 1998, p. 46.

religieuses, compte tenu de nécessaires évolutions jugées acceptables[13] ». Le concept essentiel, dans cette définition, est celui d'identité, que l'on retrouve ainsi.

Sur le plan phénoménologique, rien n'est plus difficile que de définir l'identité d'un objet complexe. « *Comment se fait-il* , se demande David Ruelle[14], *qu'un artiste donné produise de manière répétée des œuvres ayant le même ensemble de caractères probabilistes, ensemble qui caractérise cet artiste particulier ? Ou prenons un autre exemple : comment se fait-il que votre écriture soit si unique, si difficile à imiter pour d'autres, et à déguiser pour vous* ? » Voici la réponse proposée par le maître de la théorie du chaos : « *Si l'on impose une condition globale simple à un système compliqué, alors les configurations qui satisfont à cette condition globale ont habituellement un ensemble de caractères probabilistes qui caractérise ces configurations de manière unique*. » Ainsi « *le fait qu'une œuvre soit due à un certain artiste est [...] "la condition globale simple", et l' "ensemble des caractères probabilistes" de l'œuvre est ce qui nous permet d'identifier l'artiste* ». De même, la « condition globale simple » à la base de l'identité de la France est la combinaison de l'Etat et de la langue[15], ce qui explique pourquoi la « crise de l'Etat » et « le déclin du français » affectent si durement nos compatriotes. Aux Etats-Unis, on dirait sans doute que la « condition globale simple » est la Constitution. Pour prendre un exemple d'une communauté qui ne coïncide pas avec un Etat, et qui en l'occurrence est fort désorganisée vis-à-vis de l'extérieur, on reconnaîtra que c'est la langue qui conditionne l'identité de la « nation arabe ».

Sur le plan ontologique, tout Etat et plus généralement toute unité politique « *comme chaque chose, selon sa puissance d'être, s'efforce de persévérer dans son être* » (Spinoza). Pour cela, il lui faut s'adapter. On peut dire que l'Union soviétique est morte de la conjonction de deux facteurs étroitement liés : une « puissance d'être » déclinante (en termes moins philosophiques, on pourrait parler de l'affaiblissement de son *soft power*, au sens de Joseph S. Nye[16]°) et une incapacité chronique d'adaptation, conséquence d'un vice de fabrication qu'avait fort bien analysé George Kennan dans les années quarante et qu'un grand théoricien comme Karl Deutsch n'avait pas négligé dans ses analyses[17].

Le besoin de sécurité, au sens large, est certainement à la racine de toute notion d' « intérêt national ». Mais, face à une situation concrète, il est souvent difficile et parfois impossible de définir celui-ci de façon univoque, même dans une perspective à long terme.

---

[13] O. Waever, « Societal Security : The Concept », in O. Waever, et al., *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, Londres, 1993, pp. 17-40.
[14] D. Ruelle, *Hasard et chaos*, Odile Jacob, Paris, 1991, pp. 156-157.
[15] Cette remarque ne prétend pas résumer les trois volumes de Braudel, *L'identité de la France*, Arthaud-Flammarion, Paris, 1986.
[16] J. S. Nye, *Bound to lead. The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York; 1990.
[17] Voir par exemple Th. de Montbrial, *Mémoire du temps présent*, Flammarion, Paris, 1996, ch. IV et M.C. Smouts, op.cit., (2), p.12.

L'idée que l'intérêt national serait définissable de façon absolue, comme un objet qui existerait en soi parce qu'il découlerait du principe de survie identitaire, et que les instances décisionnelles n'auraient qu'à découvrir en chaque circonstance, est difficilement défendable. Le retrait de la France de l'organisation militaire intégrée de l'OTAN répondait-il par exemple à un impératif catégorique au nom de l'intérêt supérieur de la nation française, comme l'affirmait le général de Gaulle ? Une autre politique aurait-elle pu servir aussi bien cet intérêt ? Plus récemment, la question de savoir quel était l'intérêt de la France face à la situation créée par Milosevic dans la province serbe du Kosovo n'était nullement évidente. Et que dire, dans un tout autre genre, de la notion d' « exception culturelle » qui se rattache pourtant à l'idée de sécurité dans l'acception large du terme ?

A cette indétermination fondamentale, on peut en rattacher une autre, ayant trait aux ambiguïtés de la notion de défensive en stratégie, comme lorsque l'on dit que la meilleure défense est souvent l'attaque. La question est particulièrement délicate, à l'époque contemporaine, pour les Etats dont la « puissance d'être » est en devenir, comme l'Irak depuis son indépendance, et qu'on ne saurait se contenter de classer dans la catégorie fort peu scientifique des « Etats voyous » (*rogue states*) de la littérature américaine. Saddam Hussein a perdu son pari en 1990, mais tout analyste des relations internationales s'efforçant d'être objectif doit se distancier de son ethnocentrisme naturel pour essayer de comprendre les points de vue des autres, ce qui ne veut pas dire les prendre à son compte. L'obligation intellectuelle de décentrage est essentielle pour l'intelligence des problèmes d'identité et de sécurité. Bien que la comparaison ait été souvent établie entre le dictateur de Bagdad et Slobodan Milosevic, il est clair que la politique de ce dernier au Kosovo fut d'une nature tout à fait différente, puisque du point de vue de la Serbie (et pas seulement de son régime), il s'agissait de préserver l'unité d'une vieille nation.

Le fonctionnalisme et ses limites

La référence à ces deux exemples majeurs, aux extrémités des années 90, montre bien que la sécurité d'un acteur particulier est indissociable de la stabilité du système international dans son ensemble, avec tout ce que cela risque d'impliquer de conservatisme. La question se pose particulièrement, depuis 1989, à propos de la dissociation effective ou possible de plusieurs Etats (Union soviétique, Yougoslavie, Serbie, Irak…) et de ses conséquences. Il s'agit d'une difficulté fondamentale. On connaît aussi depuis longtemps le dilemme selon lequel davantage de forces peut conduire à moins de sécurité (à travers le jeu des actions et réactions) ainsi que la fameuse formule d'Henry Kissinger à propos de l'Union soviétique[18] : « *La sécurité absolue à laquelle aspire une puissance se solde par l'insécurité absolue pour toutes les autres* »

[18] Dans sa thèse sur le Congrès de Vienne, publiée en français sous le titre *Le Chemin de la paix*, Denoël, Paris, 1972.

Le courant idéaliste ou (fonctionnaliste), des relations internationales, moins dans la tradition utopiste (Abbé de Saint-Pierre, Kant, Habermas..) que dans la tradition contractualiste issue de Grotius (1583-1645) - considéré comme le fondateur du droit international public -, s'efforce de concilier les idées de transformation (en vue, notamment, d'un monde plus juste) et de stabilité. Dans ce cadre s'inscrivent des tentatives plus anciennes, comme la définition de la « guerre juste » (Saint Augustin, Saint Thomas d'Aquin)[19]. A la limite, les pères fondateurs de l'Europe, comme Robert Schuman et Jean Monnet, considéraient qu'une véritable communauté européenne, se substituant au moins partiellement aux Etats membres en les coiffant, pourrait s'édifier progressivement. Sur le plan théorique, l'intuition fondamentale du « néo-fonctionnalisme » est qu'il est possible, par une sorte d'engrenage institutionnel (*spill-over effect*), de provoquer le rapprochement voire la fusion d'une partie des intérêts nationaux, et donc un dépassement de la notion d'identité nationale, au profit d'une nouvelle forme d'unité politique. Le calcul des partisans de la monnaie unique correspond bien à cette idée : le passage à l'euro oblige les Etats-membres à rapprocher leurs structures économiques autant que nécessaire pour assurer le succès de l'entreprise, et à envisager de franchir un pas supplémentaire en vue d'une politique étrangère et de sécurité commune.

Mais le fonctionnalisme rencontre des limites et l'on ne saurait gommer complètement les rapports de puissance. Il suffit, par exemple, d'analyser la politique étrangère américaine sous le président Clinton pour s'en convaincre, et Stephen M. Walt n'a pas tort de remarquer à la fin de son article[20] : « *Bien que les dirigeants américains excellent dans l'art d'envelopper leur action dans des discours édifiants sur l'instauration d'un 'ordre mondial', la plupart sont animés par des intérêts au sens le plus étroit. Ainsi la fin de la guerre froide n'a pas entraîné celle de la politique de puissance, et le réalisme demeurera vraisemblablement de loin l'outil le plus utile de notre arsenal intellectuel.* » (Stephen M. Walt ajoute cependant aussitôt, à juste titre : « *Cependant le réalisme n'explique pas tout et un dirigeant éclairé serait avisé de garder en tête l'existence des autres paradigmes.* »). La raison pour laquelle l'intervention militaire de l'OTAN au Kosovo, au printemps 1999, a provoqué un réel malaise parmi les observateurs les plus objectifs, indépendamment des erreurs stratégiques qui ont été commises, est qu'elle a été conduite au nom d'un droit d'ingérence dont les Etats-Unis rejettent pourtant le principe sur le plan juridique, et dans le cadre d'une légitimité auto-proclamée par les pays de l'Alliance. Quelles que soient les exactions commises par le régime serbe, il est difficile, pour le reste du monde, de ne pas voir dans cette guerre qui n'en était pas une, une manifestation de l'arrogance occidentale et un moyen, pour l'Amérique, d'affirmer encore davantage sa puissance.

[19] R. Coste, *Théologie de la paix*, Editions du Cerf, Paris, 1997, pp. 138 à 151.
[20] S.M. Walt, article cité (2).

Revenons maintenant à la contradiction entre la partie et le tout en matière de sécurité. Pour le résoudre, Barry Buzan a cherché à tempérer l'hypothèse hobbésienne de l'anarchie des souverainetés, postulée dans la théorie réaliste, en introduisant la distinction entre « anarchie immature » et « anarchie mature »[21]. Dans la première, « *les unités sont tenues ensemble seulement par la force du leadership, chaque Etat ne respectant pas d'autre légitimité que la sienne* » et « *les relations entre les Etats prennent la forme d'une lutte permanente pour la domination* ». Dans l'état d' « anarchie mature », la souveraineté des Etats tient compte des « *demandes légitimes* » des autres Etats, ce qui ne peut avoir pleinement de sens qu'au sein d'un système international homogène au sens de Raymond Aron[22]. C'est bien pour cela que dans l'affaire du Kosovo, typiquement, les Occidentaux ont choisi d'ignorer le point de vue des autres puissances, coupables de ne pas être des démocraties conformes à leurs principes, et trop faibles pour leur tenir tête. A vrai dire, le mode de pensée de Barry Buzan se rattache étroitement à l'idée de sécurité collective – elle-même issue de la tradition idéaliste et qu'en termes modernes on reformule parfois à partir du concept de « gouvernance globale » [23] - et donc aux intuitions initiales des fonctionnalistes.

La centralité de l'idée de sécurité devient évidente quand on réalise que souvent (mais pas toujours, car l'attrait de l'aventure est, autant que la précaution, le mobile fondamental de l'action), les objectifs et les stratégies peuvent se rattacher, au moins conceptuellement, à la perception de la nécessité d'agir face à des crises possibles. Même le projet de la construction européenne peut être interprété de la sorte. Il répond en effet à l'idée, évidemment discutable, que la meilleure façon pour les Etats européens de « persévérer dans leur être » est de s'unir fonctionnellement et organiquement.

Prévenir une crise, c'est d'abord en envisager la possibilité, puis élaborer et exécuter une stratégie, soit pour en interdire la concrétisation par une combinaison d'une part de moyens contraignant et dissuasifs, d'autre part de mesures d'adaptation anticipées ; soit pour en réduire ou en éliminer les conséquences si elle se produisait. Réagir à un choc, c'est donc exécuter (et adapter) une stratégie mise en place préalablement, ou en inventer une dans le cas contraire (une situation en général plus difficile et plus coûteuse), en vue d'éviter des réactions en chaîne non contrôlées.

La prévision de crises possibles fait intervenir plusieurs niveaux d'incertitude. A titre d'exemple, et en anticipant sur la suite à propos de la théorie des systèmes, on doit prêter une attention particulière à la forme extrême de hasard qui tient à la possibilité de bifurcations dans le cadre d'un système donné, d'où peut résulter un changement du

[21] B. Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publisher, Boulder Colorado, 2ème édition, 1991.
[22] R. Aron, op. cit., (3), chapitre IV, section 2.
[23] Voir par exemple l'article «Global Governance» du dictionnaire Penguin cité (2).

système lui-même (crise systémique). Les unités politiques de base doivent s'organiser pour essayer de « persévérer dans leur être » dans toutes les hypothèses, y compris les plus chargées d'incertitude, en cas de rupture des modes d'interaction auxquels on était habitué.

Un exemple illustrera les notions de bifurcation et de crise systémique. Le 7 octobre 1989, à Berlin, Mikhaïl Gorbatchev avait le choix d'apporter ou de refuser son soutien à Erich Honecker. Cette situation correspond précisément à la notion de bifurcation. En choisissant la deuxième branche de l'alternative, le maître du Kremlin a enclenché - sûrement sans en être conscient - une dynamique qui a provoqué l'écroulement de l'Union soviétique et donc finalement un changement du système international dans son ensemble (crise systémique). Si Mikhaïl Gorbatchev avait choisi de soutenir Erich Honecker dans une action répressive (la position de ceux pour qui il n'avait pas le choix est philosophiquement indéfendable), le système bipolaire aurait vraisemblablement survécu pour un temps indéterminé, dans le cadre d'une relance de la guerre froide. Cet exemple montre comment une bifurcation peut se trouver à l'origine d'un changement du système international.

Théories et systèmes

Les considérations précédentes nous rappellent, s'il en était besoin, que toute tentative de définir avec précision un domaine de connaissance implique une activité théorique et de ces aller-retour entre les idées et les faits dont Jean Guitton disait qu'ils sont la voie du progrès scientifique [24].

Théorie et prévision

Le mot *théorie* vient du grec *theôria*, qui signifie proprement : vision d'un spectacle, vue intellectuelle, spéculation. Une théorie est une « *construction spéculative de l'esprit, rattachant des conséquences à des principes* » (Lalande). Dans un passage célèbre de *l'Introduction à la médecine expérimentale*, Claude Bernard écrit : « *La théorie est l'hypothèse vérifiée, après qu'elle a été soumise au contrôle du raisonnement et de la critique expérimentale. Mais une théorie, pour rester bonne, doit toujours se modifier avec le progrès de la science et demeurer constamment soumise à la vérification et à la critique des faits nouveaux qui apparaissent. Si l'on considérait une théorie comme parfaite et si l'on cessait de la vérifier par l'expérience scientifique, elle deviendrait une doctrine*. » Ces définitions anciennes mettent l'accent sur trois points fondamentaux.

D'abord, toute théorie digne de ce nom, du fait qu'elle rattache des conséquences à des principes, doit avoir un certain *pouvoir prédictif*, au moins en terme de degré de

[24] Voir Th. de Montbrial, «L'ingénieur et l'économiste», dans *Les grands systèmes des sciences et de la technologie. Ouvrage en hommage à Robert Dautray*, Masson, Paris, 1994, pp 621 à 631.

vraisemblance ou de probabilité. Dans le domaine des relations internationales, ce fut par exemple le cas de la théorie de la dissuasion élaborée dans le cadre de la guerre froide.

Deuxièmement, toute théorie doit être soumise à la fois au contrôle du raisonnement (aspect logique) et de la critique expérimentale (aller-retour entre les idées et les faits). Comme on l'a vu plus haut, l'histoire des relations internationales depuis la seconde guerre mondiale suggère ainsi amplement que la vision réaliste pure d'un monde complètement anarchique et gouverné par la seule quête de la puissance doit être fortement amendée.

Troisièmement, aucune théorie n'est universelle : il n'y a pas de « théorie de tout » même dans une discipline particulière comme les relations internationales, ne serait-ce que parce que l'on a affaire à des phénomènes complexes. La complexité peut se définir comme l'impossibilité de séparer un système de son environnement, ou de le « déplier »[25]. Toute théorie a donc un domaine de validité, auquel on demande seulement de ne pas être vide. Ce domaine n'est d'ailleurs pas défini de manière absolue. Il dépend en particulier du degré d'approximation retenu. Par exemple, dans le système bipolaire de la guerre froide, l'existence de conflits secondaires ou indirects était parfaitement compatible avec le principe de la dissuasion. Dans les sciences de la nature, le système élaboré par Ptolémée au IIe siècle de notre ère a été grandement amélioré, quelques treize siècles plus tard, par Copernic, et finalement par la théorie de Newton. Celle-ci a été supplantée depuis, vers l'infiniment petit par la mécanique quantique et vers l'infiniment grand par la relativité générale, tout en conservant à l'échelle des activités humaines un immense espace de validité. En relations internationales, la vieille théorie de la *balance of power* élaborée en 1742 par David Hume et perfectionnée par divers auteurs comme Hans J. Morgenthau, conserve encore un pouvoir explicatif certain dans de nombreuses circonstances.

Les considérations précédentes conduisent à deux remarques importantes. Tout d'abord, les spéculations trop générales qui ne se prêtent pas à la critique expérimentale et ne possèdent pas un minimum de pouvoir prédictif ne doivent pas être considérées comme des théories, autrement que par commodité de langage. Je pense que ce peut être le cas des constructions intellectuelles souvent séduisantes, parfois conçues comme des armes idéologiques, en tout cas trop ambitieuses ou issues d'une définition trop large des relations internationales, telles que la vieille théorie de l'impérialisme voire du marxisme-léninisme, ou encore depuis la fin de la guerre froide, les théories sur la fin de l'Histoire (Francis Fukuyama) ou le choc des civilisations (Samuel Huntington). Ces thèses peuvent cependant avoir l'intérêt de stimuler l'imagination, d'inspirer éventuellement des théories plus limitées et plus opératoires, et de nourrir la philosophie de l'histoire. On en trouvera quelques exemples supplémentaires dans l'ouvrage *Les nouvelles relations internationales*

[25] Th . de Montbrial, article cité (24).

précédemment cité[26]. Autrement dit, toute recherche théorique doit bien délimiter son périmètre.

La deuxième remarque prolonge la première. On ignore trop souvent, dans les sciences sociales en général, la notion de limite de validité d'une théorie. Ainsi est-il courant de reprocher à Kenneth Waltz et plus généralement à « l'école néo-réaliste », d'avoir fait l'apologie du système bipolaire et de ne pas avoir prévu la chute de l'URSS. Etrange critique en vérité, car le système de Kenneth Waltz n'avait pas été construit pour expliquer (endogénéiser) la stabilité interne et plus généralement la puissance des Etats, en particulier de l'Union soviétique. Kenneth Waltz écrit explicitement : « *Une théorie systémique de la politique internationale s'occupe des forces qui opèrent au niveau international, pas au niveau national*[27]. » Naturellement, tout est en tout – c'est le propre de la complexité – et l'on sait bien que les forces qui opèrent au niveau national sont affectées par des phénomènes extérieurs. Mais, comme on l'a dit, toute théorie suppose un degré d'approximation. En l'occurrence, il n'était pas absurde, encore dans les années 80, de considérer que la possibilité d'un effondrement interne prochain de l'Union soviétique - surtout à partir du centre et non pas de la périphérie - était très faible . De la même façon et pour la même raison (c'est-à-dire la complexité) il est impossible actuellement de prévoir quand aura lieu le prochain tremblement de terre majeur à Tokyo. On a tort de critiquer Kenneth Waltz pour ne pas avoir prévu la chute de l'URSS, mais on peut plus légitimement lui reprocher d'avoir donné l'impression d'élaborer une « théorie générale » - de même qu'aux considérations de marketing près, Keynes n'aurait pas dû donner à son grand livre de 1936 le titre immensément ambitieux de *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, pour la bonne raison qu'une telle théorie générale est impossible. De ce point de vue, Raymond Aron n'avait pas raison d'opposer la science économique aux relations internationales, comme il l'a fait dans un article bien connu de 1967 [28]. Mais l'impossibilité d'une théorie « générale » n'exclue pas la possibilité de théories partielles pertinentes dans des conditions limitées et à un certain degré d'approximation, ni la constitution d'un système de concepts utilisable pour une large gamme de théories.

Théories et modèles

L'épistémologie contemporaine définit la notion de théorie de façon encore plus restrictive qu'André Lalande ou Claude Bernard. Ainsi peut-on lire dans l'article « Théorie » du volume *Notions* de *l'Encyclopédie philosophique universelle* [29] : du point de vue logique « *une théorie est un système hypothético-déductif cohérent et articulé, un ensemble infini d'énoncés clos sous l'opération de déductibilité. Tout énoncé est soit une prémisse*

[26] M.-C. Smouts, op. cit. (2).
[27] K.N. Waltz, op. cit. (8), p. 71.
[28] R. Aron, « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales? », *Revue française de science politique*, Vol. XXVII, n°5, octobre 1967, pp. 837-861.
[29] Presses Universitaires de France, Paris, 1989-1992

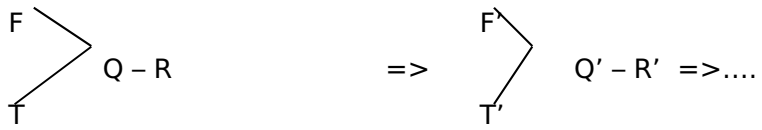
(axiome, hypothèse, postulat, définition) soit une dérivée logique d'un ensemble de prémisses (théorèmes, conséquences) ». Du point de vue de la correspondance entre les termes théoriques et les énoncés d'observation, une théorie « *permet de synthétiser virtuellement un grand nombre de données, de suggérer des observations nouvelles, d'interpréter, de prédire et d'expliquer une classe spécifique de phénomènes. Elle est toutefois conjecturale, partielle et approximative. La mise en correspondance de la théorie avec des résultats empiriques s'effectue par l'intermédiaire de modèles qui la spécifient et à l'aide de théories auxiliaires. Le test des hypothèses engage un réseau complet d'énoncés théoriques et empiriques. La généralité d'une théorie est en raison inverse de sa testabilité* ». Dans le même esprit, Roger Balian note dans l'introduction de son cours de Physique statistique à l'Ecole Polytechnique : « *Plus la synthèse est vaste et plus les principes sont généraux, plus la déduction devient difficile.* » Le second principe de la thermodynamique (concept d'entropie, c'est-à-dire de la « quantité de hasard » présente dans un système) illustre parfaitement cette remarque. En bref, « *une théorie constitue […] une structure conceptuelle abstraite, mathématiquement descriptible, laquelle est mise en relations avec un ensemble de phénomènes possibles ou actuels* ».

De ce point de vue, la science économique est incontestablement plus avancée que les relations internationales. Elle dispose d'une batterie de théories parfaitement formalisées, dont la plus achevée est la théorie de l'équilibre général (Walras, Pareto, Arrow, Debreu), à partir desquelles des modèles particuliers sont construits en référence à certaines classes de phénomènes. Ces modèles peuvent être testés, par exemple, par les méthodes statistiques de l'économétrie. On doit insister sur le fait que ce sont les modèles particuliers qui sont testés empiriquement et non pas directement les théories dont ils procèdent, lesquelles ne sont que des édifices purement logiques. De ce point de vue la situation n'est pas fondamentalement différente dans les sciences « molles » et dans les sciences « dures ».

La distance qui sépare les deux disciplines (économie et relations internationales) est cependant moins grande qu'on ne le croit. La théorie de la *balance of power* se prête facilement à la mathématisation (*via* la théorie des jeux) autant que celle de l'étalon-or (*price-specie-flow-mechanism*) élaborée par le même auteur, David Hume, en 1752. Il en va de même, par exemple, pour la théorie de la dissuasion. Le grand traité de Clausewitz, *Vom Kriege* (dont la publication, après la mort de l'auteur, s'est échelonnée entre 1832 et 1834) est rédigé dans un style pré-mathématique qui soutient la comparaison avec les *Principes de l'économie et de l'impôt* de Ricardo (1817), une œuvre dont la postérité intellectuelle a fortement bénéficié des clarifications conceptuelles et logiques imposées par sa mathématisation au XXe siècle. Sans doute la pensée clausewitzienne bénéficierait-elle d'un traitement semblable, s'il se trouvait un chercheur motivé pour l'entreprendre. Plus près de nous, la recherche opérationnelle a inspiré de nombreux modèles quantitatifs en

matière de guerre et de paix, mais pas encore de théorie à proprement parler, et l'on doit signaler la tendance à l'augmentation des travaux pré-mathématiques notamment pour l'étude des alliances et des régimes internationaux. Ces travaux s'inspirent de la microéconomie moderne, de la théorie de la décision et des contrats, de celle des jeux la théorie des jeux s'occupe de la « rationalité active », de celle des choix publics ou encore de celle des organisations, autant de théories qui ont vu le jour dans le cadre de l'économie, mais qui l'ont rapidement débordée[30]. Alors qu'une alliance est une association temporaire d'Etats en vue d'un objectif déterminé, la notion de régime décrit un processus d'institutionnalisation, où les Etats acceptent progressivement d'abandonner une partie de leur souveraineté au profit de modes de coordination supra-nationaux (mais sans jouer nécessairement des rôles symétriques). On peut naturellement interpréter l'émergence d'un régime comme une réponse à une question de sécurité. Observons au passage qu'à la fin du XXe siècle l'Alliance atlantique est plus qu'une alliance classique et moins qu'un régime, mais la pression américaine la pousse fortement dans la seconde direction depuis la fin de la guerre froide.

Revenons maintenant brièvement sur le problème de la mise en relation des théories en tant que structures conceptuelles logiques et abstraites et des énoncés d'observation. On se réfère généralement à ce sujet au critère de la réfutabilité énoncé par Karl Popper, dont la thèse principale dans *Conjectures et réfutations* (1963)[31] est que la connaissance progresse par essais et erreurs, par conjectures et réfutations, et s'approche ainsi toujours davantage de la vérité. Au sens rigoureux du terme, une théorie est « empirique » ou « réfutable » si la classe de tous les énoncés qui la contredisent (falsificateurs virtuels) n'est pas vide. En termes moins tranchés, on peut aussi parler de « degré de réfutabilité » d'une théorie, ce qui pose toutefois un problème épineux de définition des degrés de vraisemblance ou des probabilités[32]. S'agissant des sciences sociales en général, et des relations internationales en particulier, on voit mal quelle théorie pourrait survivre au critère de la réfutabilité et il semble plus fécond d'interpréter la thèse principale de Popper d'une façon flexible, que l'on peut symboliser par la formule



On part de certains « faits » F et de certaines « théories » T dont le rapprochement suggère -éventuellement à travers des modèles - des questions Q et un ensemble de réponses possibles R assorties de degrés de vraisemblance. D'où un nouveau regard sur des faits F'

[30] Voir par exemple A.Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, Cambridge, 1998; J. Hovi, *Games, Threats and Treaties. Understanding commitments in International Relations*, Pinter, Londres et Washington, 1998.
[31] Karl Popper, *Conjectures et réfutations*, Payot, Paris, 1985
[32] Voir l'article « Karl Popper » dans le volume *Oeuvre* de *l'Encyclopédie philosophique universelle,* Presses universitaires de France, Paris, 1992..

et une modification des théories T' et ainsi de suite indéfiniment. Notons, sans insister, que la formulation même des faits (les énoncés d'observation) est largement le résultat d'une construction intellectuelle et pas seulement une donnée sensorielle. A titre d'exemple, le lecteur pourra reprendre la première partie de cet article, où je suis parti en privilégiant une définition modeste des relations internationales (Raymond Aron ou Kenneth Waltz) pour aborder aussitôt le concept de sécurité (embryon de théorie) dont le rapprochement avec les faits connus a permis de reconnaître la nécessité de modifier la conception d'un système international purement anarchique (révision de la théorie) et de sortir d'une vision étroitement réaliste des choses. Encore faut-il, comme on l'a déjà dit, que les énoncés théoriques ou empiriques soient suffisamment délimités pour pouvoir progresser dans la chaîne dialectique de façon objective et donc opératoire.

Systèmes

Un point particulièrement important est donc que la mise en correspondance d'une théorie avec les résultats empiriques s'effectue par l'intermédiaire de modèles qui la spécifient. Un modèle prend souvent la forme d'un *système*, un mot qui a déjà été utilisé plusieurs fois dans ce qui précède, et qui figure même dans certaines définitions des relations internationales, explicitement chez Raymond Aron et implicitement chez Kenneth Waltz. Bien qu'assez proches, les concepts de théorie et de système doivent être distingués.

Reportons-nous encore une fois à *l'Encyclopédie philosophique universelle* : « *De son origine grecque (sunistémi), ce terme tire l'idée générale d'un rassemblement d'objets, d'éléments ou de parties d'une réalité qui sont présentés et qu'il convient de saisir dans leur articulation réciproque, et dont chacun acquiert signification de la place qu'il occupe dans ce tout* ». Toute discipline scientifique se développe en s'appuyant sur un système de concepts qu'en retour elle enrichit. On me permettra de citer ce passage - inspiré de mes conversations d'autrefois avec Jean Ullmo - de l'avant-propos à mon cours d'économie à l'Ecole polytechnique, publié en 1988 [33] : « *Les concepts économiques ne peuvent être introduits de façon opératoire que dans des modèles où ils se trouvent définis par leur fonction dans un réseau de relations. Mais il ne faut pas que le concept reste attaché au modèle où il a été présenté. Un modèle peut fournir une bonne définition d'un concept, et être une mauvaise représentation de la réalité. Tout concept économique doit ainsi être critiqué aussitôt que présenté, ce qui peut dérouter ou conduire au doute et au scepticisme.* » On pourrait en dire autant pour les relations internationales.

A titre d'exemple, voici quelques-uns des concepts, certains fort anciens et d'autres très récents, couramment utilisés dans la discipline des relations internationales, concepts qui se renvoient les uns aux autres : Etat, quasi-Etat (*quasi State* ou *failed State*), Etat-nation,

[33] Th. de Montbrial (1988),*La science économique ou la stratégie des rapports de l'homme vis-à-vis des ressources rares. Méthodes et Modèles*, Presses universitaires de France, Paris, 1988, p. 6.

souveraineté, anarchie, intérêt national, alliance, coalition, neutralité, interdépendance, mondialisation, bipolarité, multipolarité, forces, ressources, pouvoir, puissance, influence, équilibre, conflit, agression, guerre, paix, défense, sécurité, sécurité collective, contrôle des armements, crise, gestion des crises, décision, subsidiarité, stratégie, dissuasion, gouvernance, bonne gouvernance, leadership, hégémonie, impérialisme, géopolitique, géostratégie, idéalisme, réalisme… Maîtriser une discipline, c'est d'abord intérioriser son système conceptuel - lequel évolue avec le cheminement évoqué plus haut - , et posséder une méthode pour relier dialectiquement les concepts et les faits. Dans les sciences sociales, les réputations se font souvent en fonction de la capacité des chercheurs à élaborer de nouveaux concepts et à les tester. En sociologie, la célébrité de Pierre Bourdieu repose en partie sur l'élaboration de trois concepts interdépendants ou complémentaires d'habitus, de capital et de champ. On peut dire que le système conceptuel précède les théories, en ce sens qu'il est le gisement à partir duquel celles-ci peuvent être construites. Mais il s'agit d'un gisement qui se reconstituerait et s'élargirait constamment. C'est pourquoi le concept de système figure aussi souvent dans les tentatives de définition d'un domaine, où l'on essaie de donner aussi synthétiquement que possible l'intuition de ce dont il s'agit. On l'a vu précédemment avec les définitions très sobres de Raymond Aron et de Kenneth Waltz. On cite également souvent celle de « système international » proposée par Michael Brecher, comme « *ensemble d'acteurs soumis à des contraintes intérieures (contexte) et extérieures (environnement), placés dans une configuration de pouvoir (structure) et impliqués dans des réseaux réguliers d'interactions (processus)* »[34].

Mais la notion de système a aussi une modalité plus étroite, dans la mesure où les modèles qui spécifient les théories en vue de la confrontation avec le réel (voir ci-dessus) se présentent souvent plus ou moins comme des systèmes dynamiques au sens de l'analyse mathématique. Cela est typiquement le cas pour les systèmes mécaniques courants.

La définition d'un système dynamique comporte celle de l'état du système à chaque instant, avec la distinction entre variables endogènes, exogènes et de régulation (on dit aussi commande ou contrôle) , et des « processus » ou « lois », déterministes ou stochastiques, qui spécifient les transitions entre états successifs. Le paradigme issu de l'analyse mathématique des systèmes a engendré une batterie de concepts très généraux et puissants quand ils sont utilisés à propos, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas, tels que : systèmes ouverts, fermés ; échanges et transferts entre unités constitutives d'un système et avec l'extérieur ; équilibre et homéostasie ; hiérarchisation ; bifurcation ; différenciation, adaptation, stabilité structurelle et morphogénèse (René Thom), chaos, création d'ordre par le bruit, auto-organisation, évolution ; *feedback* ou rétroaction ; contrôle (ou régulation) déterministe ou aléatoire, hystérésis, etc. Pour un aperçu récent de

[34] M. Brecher, « Système et crise en politique internationale », dans B. Korany, *Analyse des relations internationales*, *Approches, concepts, données*, Gaëtan Morin, Montréal, 2 ème édition, 1987.

l'extrême fécondité de l'analyse des systèmes ainsi étudiés, on pourra par exemple se reporter aux travaux de Sunny Y. Auyang[35].

Dans l'état actuel de la discipline des relations internationales, contrairement à l'économie, l'analyse des systèmes dynamiques n'a encore été utilisée que d'une manière métaphorique ou analogique avec plus ou moins de bonheur, comme dans le livre de J.N. Rosenau[36] sur la turbulence. Les obstacles sont en effet nombreux. La modélisation des systèmes suppose de pouvoir définir sans ambiguïté, au moins en un sens statistique, l'état de ce système (si possible par un petit nombre de variables). Elle suppose aussi la possibilité de formuler un enchaînement temporellement harmonieux des variables d'état. Ce sont là de fortes limitations. Mentionnons rapidement deux autres difficultés, concernant respectivement la définition de l'état d'un système international et la formulation des lois de transition.
Sur le premier point, le problème est que la plupart des variables d'état, comme les composantes de la puissance dans le paradigme réaliste, sont des grandeurs intensives (comparables à la température en physique, ou à l'utilité en économie) et non pas des grandeurs extensives (c'est-à-dire additives, comme des masses, des résistances électriques, ou encore des quantités de biens au sens économique). Par exemple, une composante particulièrement importante de la puissance d'un groupe est son « moral », lequel peut en principe être repéré par un indicateur statistique, comme savent le faire les instituts de sondage, et qu'il est licite de considérer comme une grandeur intensive. Rien ne s'oppose, sur le plan formel, à définir un système mathématique avec des variables d'état (ou certaines d'entre elles) intensives.

Le second point concerne notre faible degré de connaissance des systèmes internationaux concrets, soit qu'ils n'aient été « testés » que dans une plage trop limitée de leurs possibilités au cours de leur vie (cas du système bipolaire de la guerre froide) , soit que leur durée de vie soit trop brève pour que l'on puisse les identifier (au sens où l'on parle de l'identification d'un modèle en économétrie [37]. Il se peut cependant que le domaine de validité d'un système international concret (le système bipolaire de la guerre froide par exemple) soit étroitement limité, comme peut l'être la modélisation de l'élasticité en mécanique des milieux continus (notions de plasticité, de rupture).

Les systèmes - internationaux en l'occurrence - disparaissent souvent à la suite d'une bifurcation qui fait sortir la trajectoire de son domaine de validité, à l'instar de la décision de Gorbatchev mentionnée précédemment ou encore de certaines guerres. Observons incidemment que toutes les guerres ne s'analysent pas comme des bifurcations. Par

[35] S.Y. Auyang, *Foundations of Complexity - System Theories in Economics, Evolutionary Biology, and Statistical Physics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
[36] J.N. Rosenau, op.cit. (1)
[37] Voir par exemple, Th. de Montbrial, op. cit. (33).

exemple, la guerre entre l'Irak et l'Iran des années quatre-vingt n'a pas transformé radicalement la système international. A la suite d'une phase de transition consécutive à une crise systémique - phase qui peut ne pas être modélisable par un système dynamique -, un nouveau système émerge, se substituant à l'ancien. Mais, comme Tocqueville l'avait remarqué dans *l'Ancien régime et la révolution*[38], le nouveau système partage beaucoup de traits communs avec l'ancien. Pareille situation est familière dans les sciences de la nature. Ainsi, une réaction chimique ou nucléaire peut-elle être considérée comme un « choc » qui fait passer d'un système à un autre. Mais le nouveau système est lié à l'ancien à travers des « lois de conservation » ou des « invariants ». Dans le domaine qui nous intéresse, les plus importants de ces invariants sont les identités des unités politiques de base ou de leurs principales composantes (ethniques par exemple). Ici, la prise en compte de la durée est évidemment essentielle. A long terme, on doit considérer explicitement la naissance, la croissance, ou la décomposition et recomposition des acteurs. Ainsi le XXe siècle aura t-il vu disparaître les empires allemand, austro-hongrois, turc et russe, et aussi les empires coloniaux de l'Europe médiévale, avec tous leurs avatars. Avec l'écroulement de l'Union soviétique, des équilibres locaux ou régionaux, artificiellement maintenus pendant la guerre froide, ont été rompus, initiant une vague de conflits intra-étatiques à l'intérieur de *failed states*. Ces « Etats manqués » souffrent d'un excès de faiblesse, et non pas d'un excès de puissance. La question des recompositions qui pourraient résulter de ces guerres est ouverte[39] .

Modélisation et philosophie de l'histoire

Comme on le voit par ce qui précède, le simple fait de postuler un certain type de modélisation induit des conclusions au moins qualitatives, qui touchent davantage à la philosophie de l'histoire qu'à la théorie au sens propre du terme. En voici encore un exemple : toute modélisation du système international par un système dynamique déterministe (les variables exogènes et de régulation étant données, la suite temporelle des variables endogènes est entièrement déterminée à partir des « conditions initiales ») reflète par construction une interprétation des phénomènes fondée sur l'idée de déterminisme historique. Et pourtant, il suffit que le système en question soit non linéaire pour que s'introduise une forme d'imprévisibilité qu'aucun mode de régulation ne peut vraiment contrer, que David Ruelle nomme la « dépendance sensitive des conditions initiales », et qu'au début du siècle, Henri Poincaré exprimait ainsi : « *une cause très petite, qui nous échappe, détermine un effet considérable que nous ne pouvons pas ne pas voir, et alors nous disons que cet effet est dû au hasard* »[40]. D'où le paradigme du chaos, qui exprime l'échec du déterminisme laplacien. « *Ce que l'on appelle chaos*, écrit D. Ruelle[41], *est une*

[38] Alexis de Tocqueville, *L'Ancien régime et la révolution*, Gallimard, Paris, 1953 (édition disponible: Gallimard, Paris, 1985).
[39] Voir : K. J. Hoslti : *The State, War and the State of War*, Cambrige University Press, Cambridge, 1996.
[40] H. Poincaré, *Science et méthode*, 1908, chap. 4 (« le Hasard »), cité par D. Ruelle, op. cit.(14), p. 63.
[41] D. Ruelle, op. cit.(14), p. 89.

évolution temporelle avec dépendance sensitive des conditions initiales », ce qui fait dire à ce savant que « *l'histoire engendre systématiquement des événements qui ne peuvent être prédits et qui ont d'importantes conséquences à long terme* »[42]. A condition bien sûr que le type de modélisation dont dépend cette conclusion soit pertinent, ce qui ne serait par exemple pas nécessairement le cas pour des organismes vivants dotés de puissants mécanismes stabilisateurs, comme les réponses immunitaires. En termes précis, les « événements » dont parle Ruelle peuvent s'interpréter comme des perturbations apparemment insignifiantes de l'état du système à un instant donné, qui sont donc d'une tout autre nature que les bifurcations dont nous avons parlé antérieurement. L'un des pionniers de la théorie moderne du chaos (au début des années 60), le météorologue Edward Lorenz, estimait que « *le battement des ailes d'un papillon aura pour effet après quelque temps de changer complètement l'état de l'atmosphère terrestre* »[43]. Et encore tout cela ne concerne-t-il que les systèmes dynamiques les plus « simples ». Citons une dernière fois David Ruelle : « *En biologie et dans les sciences "molles", on ne connaît pas de bonnes équations d'évolution temporelle (des modèles qui donnent un accord qualitatif ne suffisent pas). En outre, il est difficile d'obtenir de longues séries temporelles de bonne précision, et enfin la dynamique n'est pas simple en général. Il faut voir aussi que dans beaucoup de cas (écologie, économie, sciences sociales), même si l'on arrivait à écrire des équations d'évolution temporelle, ces équations devraient changer lentement avec le temps, parce que le système "apprend" et change de nature. Pour de tels systèmes, donc, l'impact du chaos reste au niveau de la philosophie scientifique plutôt qu'au niveau de la science quantitative*[44]. » Mais notre auteur ajoute prudemment que « *le progrès est cependant possible* », et qu'à son époque les intuitions de Poincaré sur les limites de la prévision en météorologie, ne pouvaient être que de la « *philosophie scientifique* ». C'est dire qu'on ne peut pas prévoir à quelques décennies de distance l'évolution des possibilités de modélisation pertinente dans les sciences sociales en général, et en particulier dans les relations internationales!

[42] Ibid.,. p. 120.
[43] Ibid., p. 99
[44] Ibid.,p. 104-105

THE CONGRESS OF VIENNA

A Reappraisal

By HENRY A. KISSINGER

I

IT is only natural that a period anxiously seeking to wrest peace from the threat of nuclear extinction should look nostalgically to the last great successful effort to settle international disputes by means of a diplomatic conference, the Congress of Vienna. Nothing is more tempting than to ascribe its achievements to the very process of negotiation, to diplomatic skill, and to "willingness to come to an agreement"—and nothing is more dangerous. For the effectiveness of diplomacy depends on elements transcending it; in part on the domestic structure of the states comprising the international order, in part on their power relationship.

Any international settlement represents a stage in a process by which a nation reconciles its vision of itself with the vision of it by other powers. No state can doubt its own good faith; it is the vehicle of its social cohesion. But, equally, no power can stake its survival entirely on the good faith of another; this would be an abdication of the responsibility of statesmanship. The whole domestic effort of a people exhibits an effort to transform force into obligation by means of a consensus on the nature of justice. But the international experience of a state is a challenge to the universality of its notion of justice, for the stability of the international order depends on the reconciliation of different versions of legitimacy. Could a nation achieve all its wishes, it would strive for absolute security, a world order free from the consciousness of foreign danger, and one where all problems have the manageability of domestic issues. But since absolute security for one power means absolute insecurity for all others, it is obtainable only through conquest, never as part of a legitimate settlement.

An international settlement which is accepted and not imposed will therefore always appear *somewhat* unjust to any one of its components. Paradoxically, the generality of this dissatisfaction is a condition of stability, because were any one power *totally* satisfied, all others would have to be *totally* dissatisfied and a revolutionary situation would ensue. The foundation of a stable order is the *relative* security—and therefore the *relative* insecurity—of its members. Its stability reflects, not the

absence of unsatisfied claims, but the absence of a grievance of such magnitude that redress will be sought in overturning the settlement rather than through an adjustment within its framework. An order whose structure is accepted by all major powers is "legitimate." An order containing a power which considers its structure oppressive is "revolutionary." The security of a domestic order resides in the preponderant power of authority, that of an international order in the balance of forces and in its expression, the equilibrium.

But if an international order expresses the need for security and an equilibrium, it is constructed in the name of a legitimizing principle. Because a settlement transforms force into acceptance, it must attempt to translate individual demands into general advantage. It is the legitimizing principle which establishes the relative "justice" of competing claims and the mode of their adjustment. This is not to say that there need be an exact correspondence between the maxims of legitimacy and the conditions of the settlement. No major power will give up its minimum claim to security—the possibility of conducting an independent foreign policy—merely for the sake of legitimacy. But the legitimizing principle defines the marginal case. In 1919, the Austro-Hungarian Empire disintegrated not so much from the impact of the war as from the nature of the peace, because its continued existence was incompatible with national self-determination, the legitimizing principle of the new international order. It would have occurred to no one in the eighteenth century that the legitimacy of a state depended on linguistic unity. It was inconceivable to the makers of the Versailles settlement that there might be any other basis for legitimate rule. Legitimizing principles triumph by being taken for granted.

Although there never occurs an exact correspondence between the maxims of the legitimizing principle and the conditions of the settlement, stability depends on a certain commensurability. If there exists a substantial discrepancy *and* a major power which feels disadvantaged, the international order will be volatile. For the appeal by a "revolutionary" power to the legitimizing principle of the settlement creates a psychological distortion. The "natural" expression of the policy of a status-quo power is law—the definition of a continuing relationship. But against a permanently dissatisfied power appealing to the legitimizing principle of the international order, force is the only recourse. Those who have most gain from stability thus become the advocates of a revolutionary policy. Hitler's appeal to national self-determination in the Sudeten crisis in 1938 was an invocation of "justice," and thereby contributed to the indecisiveness of the resistance: it induced the West-

ern powers to attempt to construct a "truly" legitimate order by satisfying Germany's "just" claims. Only after Hitler annexed Bohemia and Moravia was it clear that he was aiming for dominion, not legitimacy; only then did the contest become one of pure power.

The major problem of an international settlement, then, is so to relate the claims of legitimacy to the requirements of security that no power will express its dissatisfaction in a revolutionary policy, and so to arrange the balance of forces as to deter aggression produced by causes other than the conditions of the settlement. This is not a mechanical problem. If the international order could be constructed like a mathematical axiom, powers would consider themselves as factors in a balance and arrange their adjustments to achieve a perfect equilibrium between the forces of aggression and the forces of resistance. But an exact balance is impossible, and not only because of the difficulty of predicting the aggressor. It is chimerical, above all, because while powers may appear to outsiders as factors in a security arrangement, they appear domestically as expressions of a historical existence. No power will submit to a settlement, however well-balanced and however "secure," which seems totally to deny its vision of itself. There exist two kinds of equilibrium then: a general equilibrium which makes it risky for one power or group of powers to attempt to impose its will on the remainder; and a special equilibrium which defines the historical relation of certain powers among each other. The former is the deterrent against a general war; the latter the condition of smooth cooperation. An international order is therefore rarely born out of the consciousness of harmony. For even when there is an agreement about legitimacy, the conceptions of the requirements of security will differ with the geographical position and the history of the contending powers. Out of just such a conflict over the nature of the equilibrium the Congress of Vienna fashioned a settlement which lasted almost exactly a century.

For the problem at Vienna was not simply how to protect Europe against a renewed French onslaught. There was general agreement about the extent of France compatible with the peace of Europe, but this only sharpened the disagreements *within* the victorious coalition about the relative spheres of influence of Austria, Prussia, Russia, and Great Britain. And this contest was made all the more intractable because each of the protagonists meant something different by the term "equilibrium" so frequently invoked: When the British Foreign Minister, Castlereagh, spoke of the equilibrium, he meant a Europe in which hegemony was impossible; but when Metternich appealed to the equi-

librium, he included a Germany in which Prussian predominance was impossible. Russia's demand for Poland threatened the equilibrium of Europe and Castlereagh could, therefore, hardly believe that any other problem was worth discussing before the Tsar's pretensions were thwarted. Prussia's insistence on Saxony merely imperiled the balance within Germany, but this was enough to absorb the full energy of Metternich. Castlereagh was interested in creating a Central Europe which would be strong enough to resist attack from both the West and the East; Metternich desired the same thing, but he was also concerned about Austria's relative position *within* Central Europe. To Castlereagh, the Continental nations were aspects of a defensive effort; but to the Continental nations the general equilibrium meant nothing if it destroyed the historical position which to them was the reason for their existence. To Castlereagh, the equilibrium was a mechanical expression of the balance of forces; to the Continental nations, a reconciliation of historical aspirations.

This led to a diplomatic stalemate, made all the more intractable because Britain and Austria had secured most of their special objectives during the war so that few bargaining weapons were left to Russia and Prussia, a stalemate which could be broken only by adding an additional weight to one side of the scales. Since the sole uncommitted major power was France, the former enemy emerged as the key to the European settlement. Thus grew up a myth about Talleyrand's role at the Congress of Vienna, of the diabolical wit who appeared on the scene and broke up a coalition of hostile powers, who then regrouped them into a pattern to his liking by invoking the magic word "legitimacy" and from an outcast emerged as the arbiter of Europe.[1] To be sure, since the Treaty of Paris had settled France's boundaries, Talleyrand could afford perhaps the most disinterested approach. His wit and caustic comments became famous, so that Gentz could say of him that he had both the laughers and the thinkers on his side. But these efforts would have availed little, had not the threat of France been eclipsed by the danger from the East, had not the differences among the Allies become greater than their common fear of France. So long

[1] It is a legend spread by those who confuse results and causes and by professional diplomats wont to ascribe to mere negotiating skill what is possible only through the exploitation of more deep-seated factors. It has gained currency because Talleyrand, whose monarch had not come to Vienna, was obliged to write voluminous reports, and in order to cement his shaky domestic position, the former Foreign Minister of Napoleon tended to emphasize his indispensability. See, for example, Harold G. Nicolson, *The Congress of Vienna,* New York, 1946; Duff Cooper, *Talleyrand,* New York, 1932; Crane Brinton, *The Lives of Talleyrand,* New York, 1936; Guglielmo Ferrero, *The Reconstruction of Europe,* New York, 1941.

as the Coalition still believed that the memory of the common wartime effort would provide the motive force of a settlement, Talleyrand was powerless. Once this illusion was shattered, the issue became one of the limits of self-restraint, whether a power would fail to add a factor to its side merely for the sake of the appearance of harmony. The logic of the situation provided the answer: France came to participate in European affairs, because they could not be settled without her.

II

As the plenipotentiaries were assembling in Vienna, however, the course of events seemed by no means this clear. It was still thought that the settlement would be rapid, that France would appear as but a spectator, that the rest of Europe would only be called upon to ratify an instrument drafted in relative harmony. This was reflected in the procedural scheme agreed to at preliminary conferences between Austria, Prussia, Russia, and Great Britain which placed the effective control of the Congress in the hands of the "Big Four." Talleyrand protested strenuously against the exclusion of France and the minor powers from the deliberations of the Congress, but despite his brilliance and sarcasm, he achieved only a few minor concessions. It was decided to adjourn the formal opening of the Congress until November 1, 1814, and to have the pending questions examined in the meantime by the eight signatories of the Treaty of Paris, the "Big Four" plus France, Spain, Portugal, and Sweden. The "Big Four" left no doubt, however, that they intended to continue their private discussions and to treat the "Eight" merely as a ratifying instrument or as one for settling peripheral issues.

Talleyrand's first sally failed, because a logical inconsistency is not sufficient to dissolve coalitions. Only after the claim of special righteousness, which is characteristic of coalitions, had disappeared in a conflict which indicated that the relations of the Allies among each other were simply those of contending powers, could Talleyrand emerge as an equal partner. But first one more effort to determine whether the Tsar could be induced to limit his claims without the threat of force had to be made. So well had Castlereagh established himself as the prime contender for the European equilibrium that it was he who entered the arena to try the Tsar's resolution.

There ensued a strange and unreal series of interviews between Castlereagh and Alexander; strange, because their bitterness was accompanied by protestations of unending friendship, and unreal, be-

cause Alexander and Castlereagh could never agree on basic premises. In order to obtain a framework for negotiation, the protagonists constantly shifted positions, pretending to agree with the other's principles, but interpreting them in a manner which reduced them to absurdity. Thus Castlereagh at one stage became an avid defender of a completely independent Poland, while Alexander on another occasion defended his Polish plan as a contribution to European security. That Alexander did not propose to let protestations of Allied unity deprive him of his Polish spoils became apparent on the occasion of his first interview with Castlereagh on the day after his arrival.[2] For the first time, he avowed his Polish plans in detail. He proposed to keep all of the Duchy of Warsaw with the exception of a small portion to be ceded to Prussia. These claims, Alexander argued, were not the result of ambition, but the outgrowth of a moral duty and motivated by the sole desire of achieving the happiness of the Polish people. In short, since they were not advanced in the name of security, they could not threaten anyone. Castlereagh, in reply, urged that a Russian appendage extending deep into Central Europe would constitute a constant source of disquiet for the rest of Europe. But the Tsar left no doubt that he was unwilling to withdraw from his Polish possession. The interview between Castlereagh and Alexander had thus made evident that persuasiveness would not suffice and that the next stage of the negotiations would have to be based on force or the threat of force.[3]

III

While Castlereagh was negotiating with the Tsar, he made every effort to assemble such a force. As an abstract problem in diplomacy his task seemed simple. But although the equilibrium might be indivisible, it did not appear so to its components. The Tsar could not be resisted without a united front of the rest of Europe, but the powers of Europe were not at all in accord regarding the real danger. They did not wish to see the general equilibrium overturned, but they were not prepared to resist at the sacrifice of that part of it on which their historical position depended. A strong Russia might dominate Europe, but a too powerful Prussia would outstrip Austria and a united Germany might menace France. Hardenberg, the Prussian minister, was

[2] Castlereagh's report. See Charles Webster, *British Diplomacy, 1813-1815*, London, 1921, pp. 197ff., October 2, 1814.

[3] The exchange continued through October in a series of memoranda: Castlereagh to the Tsar, October 12, 1814, see Duke of Wellington, *Supplementary Despatches, Correspondence and Memoranda,* 15 vols., ed. by his son, London, 1855-1872, IX, p. 332; the Tsar's reply, October 30, p. 386; Castlereagh's reply, November 8, p. 410.

more interested in Saxony than in Poland; Talleyrand was almost as afraid that the problem of Poland would be settled *without* him as that it would be settled *against* him; and Metternich, while not indifferent to the extension of Russia into Central Europe and of Prussia into Central Germany, did not wish to resist openly since this would cause the brunt of the effort to fall on Austria, the most exposed power, while surrendering the policy of close cooperation with Prussia which Metternich considered the key to Austrian security. "I barricade myself behind time," Metternich told the Saxon envoy, "and make patience my weapon."[4]

Thus Castlereagh's effort to create a united front against Russia led to an ambiguous series of constellations, of half-hearted coalitions and tentative betrayals, of promises of unyielding support coupled with hedges against bad faith. Matters were finally brought to a head by Prussia, the power which could least afford delay. For although the treaties of Kalish, Teplitz, and Chaumont had guaranteed Prussia its territorial extent of 1805, they had never specified where Prussia might find the requisite territories, particularly if it lost its Polish possessions to Russia. The available compensations, composed of former provinces or former satellites of France, primarily in the Rhineland, were inadequate. And they were undesirable because of their geographic separation from the main part of the Prussian monarchy and the Catholic religion of their inhabitants. Thus Prussia came to look toward Saxony, coveted since the time of Frederic the Great, contiguous with its own territories and with a predominantly Protestant population. But Prussia's negotiating position was the weakest of those of the major powers. Unlike Russia, it was not in possession of its prize. Unlike Austria, it had not made its participation in the war dependent on obtaining its special conditions. If now the Polish question was settled before that of Saxony, Prussia would have paid the penalty for its total commitment; of having fought the war with so much fervor that its participation had never been negotiable, of neglecting the peace because the war, in effect, had become an end in itself. And Prussia required Austrian acquiescence in the annexation of Saxony, because the organization of Germany, the indispensable condition of Prussia's security, would become illusory if Austria emerged on the Saxon issue as the protector of the secondary German powers.

It is not surprising, therefore, that on October 9, 1814, Hardenberg submitted a memorandum agreeing to an "intermediary system based

[4] Wilhelm Schwarz, *Die Heilige Allianz,* Stuttgart, 1935, p. 13.

on Austria, Prussia and Britain," and directed against Russia.[5] But he made Prussia's cooperation on the Polish question dependent on Austrian agreement to the annexation of Saxony and to the provisional occupation of Saxony by Prussia as a token of good faith. In its tentative quest for allies, in its pedantic effort to achieve the advantage of every course of action, the Hardenberg memorandum merely served to illustrate Prussia's dilemma: Russian support might gain it Saxony, but not legitimacy; while Austrian support might yield it Poland, but not Saxony. The Hardenberg memorandum was a plea not to leave Prussia dependent on the good will of the Tsar; to create a European order based on Austro-Prussian friendship, but also on Prussian possession of Saxony.

But this effort to combine incompatible policies provided Metternich with the means to separate the Polish and Saxon question by one of his intricate maneuvers. On October 22, he transmitted two notes to Hardenberg and Castlereagh whose tone of grudging agreement to Hardenberg's proposal obscured the fact that the moral framework which was being created to resist in Poland would prove equally effective to resist in Saxony, and that Hardenberg, in his effort to hedge his risks, had made his defeat inevitable. For Castlereagh in his overriding concern with the balance of power and Hardenberg in his obsession with Saxony overlooked two subtle and mutually inconsistent reservations in Metternich's despatches: that Prussia's annexation of Saxony should not lead to a "disproportionate aggrandizement," a condition clearly impossible of fulfillment if Prussia regained her Polish provinces,[6] and that Austria's agreement on the Saxon point was conditional on the *success* of the effort to thwart the Tsar's design on Poland[7]—which, in turn, would leave Prussia isolated in the inevitable contest over the interpretation of the first reservation.

But while Metternich was preparing the moral framework for an effort to separate Prussia and Russia, Castlereagh was looking only to Poland, as if the European equilibrium could be created with the necessity of a mathematical equation. On October 23, he finally succeeded in getting Prussia to agree to a common plan of action against Russia on the basis of Metternich's memoranda.[8] The three powers undertook to force the issue by confronting the Tsar with the threat of bringing the Polish question before the full Congress if a reasonable settle-

[5] Comte d'Angeberg, *Le Congrès de Vienne et les Traités de 1815,* Paris, 1863-1864, II, p. 1934.

[6] Text of note to Castlereagh, *ibid.,* II, pp. 1939ff.

[7] Text of note to Hardenberg, *ibid.,* I, pp. 316ff.

[8] Castlereagh's report, Webster, *op.cit.,* p. 212, October 29, 1814.

ment could not be obtained by direct negotiations. They proposed three acceptable solutions: an independent Poland as it existed prior to the first partition, a rump Poland on the scale of 1791, or the return of the three partitioning powers to their former possessions.[9]

The threat of an appeal to Europe in Congress was the last effort to settle the European equilibrium by a combination *within* the anti-French coalition. When Metternich called on the Tsar to present the ultimatum on the Polish question, he was dismissed haughtily and even challenged to a duel. And when, on October 30, the three sovereigns left to visit Hungary, Alexander appealed to his brother monarchs against their ministers. He failed with the Austrian Emperor, but it did not prove too difficult to convince the stodgy and unimaginative Prussian King that the secret negotiations of the three ministers were an act of bad faith. When the monarchs returned to Vienna, Hardenberg was ordered, in the presence of the Tsar, to refrain from any further separate negotiations with his Austrian and British colleagues. In this manner, on November 5, the contest over Poland ended for the time being. The effort to achieve an international order based on agreement and not on force seemed to have returned to its starting point.

IV

But this was a mistaken impression. For if Castlereagh's failure had proved that the equilibrium could not be achieved through a demonstration of its necessity, Metternich's almost imperceptible complementary effort had created the moral framework for reopening the issue by an appeal to legitimacy. The procrastination which had proved so maddening to Castlereagh had in fact been Metternich's most effective means to overcome his dilemmas, for delay strengthened Austria's chief bargaining weapon, that legitimacy can be conferred but not exacted, that it implies agreement and not imposition. So the weeks had passed while Europe complained about the frivolity of the Austrian minister and the old school of Austrian diplomats raged that their "Rhenish" minister, whom they nicknamed Prince Scamperlin, was betraying the Empire to Prussia. But in the admiration for the famous phrase of the Prince de Ligne: "Le Congrès danse, mais il ne marche pas," it was overlooked that the Congress was dancing itself into a trap.

When Hardenberg offered Metternich his cooperation, he believed

[9] Memorandum re procedure, *ibid.*, pp. 213ff.

that he was clinching his gains and that he was obtaining a guarantee of Saxony, however the Polish negotiations ended. But because Metternich's reply had made Austrian agreement to the annexation of Saxony conditional on the *success* of their common measures, the effort to connect the two issues became a means to separate them. For if the Polish negotiations succeeded, Prussia would lose her moral claim to Saxony in the eyes of Europe. If Prussia regained her Polish possessions, the annexation of Saxony would represent the "disproportionate aggrandizement" against which Metternich had warned Castlereagh. But if the Polish negotiations failed, Prussia would lose her moral claim to Saxony in the eyes of Austria. Prussia's isolation was assured none the less surely, because the fact of resistance was almost as certain to alienate the Tsar as its success. Having demonstrated Austria's European concern by yielding in Saxony, intransigence could now be defended by the requirements of the European and not the German equilibrium. And Castlereagh, having obtained Austrian support in the Polish negotiations, would no longer be able to treat the Saxon issue as an internal German affair. There could be no doubt of the attitude of France or of the smaller German states. Prussia, in its effort to obtain reinsurance, had only succeeded in achieving its isolation.

When, on November 7, Hardenberg informed Metternich of the King's orders and of the difficulty of carrying out the agreed plan with respect to Poland, Metternich finally had the moral basis for action.[10] Austria was interested in the closest relationship with Prussia, he replied, but no longer at the price of the destruction of Saxony.[11] After being forced to tolerate Russian aggrandizement in Poland, Austria could not acquiesce in Prussian aggrandizement within Germany without upsetting the equilibrium completely. Metternich suggested an alternative plan which maintained a nucleus of Saxony, while giving a large part of it to Prussia, together with other compensations in the Rhineland. But all protestations of friendship could not hide the fact that Prussia was outmaneuvered, that Metternich had lost out in Poland only to win in Saxony and then partially to restore the situation in Poland by means of Saxony.

It did not matter that, on November 8, the Russian military governor of Saxony turned over the provisional administration to Prussia, or

[10] D'Angeberg, *op.cit.*, I, p. 406 (Hardenberg's note to Metternich). There is yet another indication, although no proof, that Metternich never intended the Polish negotiations as anything but a means to isolate Prussia on the Saxon question: his dismal defeat during his interview with Alexander. At no other time in his career did Metternich choose a frontal attack, negotiate so ineffectively, or surrender so easily.

[11] Text, *ibid.*, I, p. 505.

that the Prussian military were threatening war. Russia, at the periphery of Europe, might rest its claim on Poland on the fact of possession, but a power situated in the center of the Continent could survive only as the component of a "legitimate" order both within Germany and in Europe. Thus, although by the middle of December the Congress of Vienna seemed to have reached a complete stalemate, behind the scene a fundamental transformation was preparing itself. A stalemate is not total until all the factors are engaged and France was still uncommitted. The contests during October and November had exploded the myth of Allied unity and the threat of France no longer loomed larger than that of the erstwhile ally. While Castlereagh was despairing about the Polish failure and accusing Metternich of never having really intended to resist,[12] a combination was forming on the Saxon question which was to give a new direction to the contest. For the coalition which could resist in Saxony was, by definition, also the coalition which could resist in Poland. And the claims of power defeated in one quarter would, almost necessarily, limit the assertions of arbitrariness in the other. So it was proved, after all, that the equilibrium was indivisible, although the solution did not come about through a consciousness of this. It was not in the name of Europe that Europe was saved, but in the name of Saxony.

V

But before this new combination could be formed, domestic pressures on Castlereagh nearly wrecked Metternich's finely spun plan. An insular power may fight its wars in the name of the European equilibrium, but it will tend to identify the threats to the equilibrium with threats to its immediate security. Because its policy is defensive and not precautionary, it will make the cause of war depend on an overt act which "demonstrates" the danger. But the danger to the equilibrium is never demonstrated until it is already overturned, because an aggressor can always justify every step, except the crucial last one, as the manifestation of limited claims and exact acquiescence as the price of continued moderation. To be sure, Britain had entered the fray against Napoleon at an early stage and continued the contest with great persistence. But the threat to the equilibrium had become manifest through an attack on the Low Countries and a challenge to Britain's command of the seas. Now the issue was Poland, however, a "distant" country both geographically and psychologically. It was not clear until it was

[12] Webster, *op.cit.*, pp. 248ff.

"proven" that the Rhine was best defended along the Vistula or that there existed any threat to peace except France. In this frame of mind the Cabinet considered the Polish dispute an irritating outgrowth of Continental rivalry, threatening a peace dearly won, and dealt with it primarily under the aspect of its impact on British domestic politics.

On October 14, Liverpool, the British Prime Minister, wrote Castlereagh that the "less Britain had to do with [Poland] . . . the better" and he transmitted a memorandum by the Chancellor of the Exchequer, Vansittart, who simply denied the reality of the Russian danger. With the petulance of mediocrity convincing itself that the easy way out is also the course of wisdom, Vansittart argued that the absorption of Poland would add an element of weakness to the Russian state while proving conducive to British commerce.[13] Finally, on November 22, the Cabinet sent its first instructions to Castlereagh since his arrival in Vienna: "It is unnecessary," wrote Bathurst, "for me to point out to you the impossibility of . . . consenting to involve this country into hostilities . . . for any of the objects which have hitherto been under discussion at Vienna."[14]

Thus, at the crucial point in the negotiations, Castlereagh was deprived of his only means of exerting pressure and at a moment when the issue was becoming one of pure power. For Prussia was being drawn by Metternich's temporizing into precipitate action. As it observed its moral and material basis slipping away, its tone became increasingly bellicose. Its military were openly speaking of war and even the more moderate Hardenberg hinted at extreme measures. But if possession without legitimacy was illusory, legitimacy through force proved chimerical. Castlereagh was merely defining Prussia's dilemma when he told Hardenberg that "he [Hardenberg] could not regard an unacknowledged claim as constituting a good title and that he never could in *conscience* or *honor* . . . make the mere refusal of a recognition a cause of war. . . ."[15] In this situation Castlereagh did not propose to follow his Cabinet's instructions. To announce British disinterest would remove the major deterrent to war and, in its effort to guarantee peace, the Cabinet would have brought about what it feared most. Or else, a British withdrawal from the contest would have led to an Austrian surrender and to a complete overturn of the equilibrium.

So it happened that Castlereagh and Metternich found themselves on the same side in a battle whose moral framework had been defined

[13] *Ibid.*, pp. 220ff. [14] *Ibid.*, pp. 247ff.
[15] *Ibid.*, p. 255. December 7, 1814.

by the wily Austrian Minister. The more intransigent Prussia's attitude, the stronger became Metternich's position. Without the necessity for abstract discussion, Austria emerged as the protector of the secondary powers. When Metternich proposed an alliance to Bavaria and Hanover and the construction of a German League without Prussia, he was simply giving expression to a general consensus. It was at this point, when the last vestiges of the Alliance were disappearing, that Talleyrand reappeared on the scene. He emerged because Metternich put him on the stage and his eloquence was but a reflection of Metternich's desire for anonymity, for Metternich was not interested in appearing as the agent of Prussia's humiliation. It was Metternich's desire that events should come about "naturally," because that would minimize the danger of personal schisms; it was Talleyrand's effort that they should appear "caused," for that would cement his shaky domestic position.

Talleyrand was given his opportunity by Metternich, who communicated to him the Austrian note to Hardenberg and thus made clear that the Big Four had not been able to settle the issue.[16] Talleyrand replied in a trenchant memorandum, which asserted the superiority of the claims of legitimacy over the requirements of the equilibrium and denied the possibility of deposing kings, because sovereigns could not be tried, least of all by those who coveted their territories. It was not for Prussia to state what she would take, Talleyrand argued boldly, but for the "legitimate" King of Saxony to define how much he would yield.[17] It was a masterly summary of all the inconsistencies of two months of acrimony, but this was not its significance. Talleyrand had served France better by remaining "available" than by writing memoranda. The real importance of the exchange lay in the fact that France was once again part of the concert of Europe.

Only a short step separated Talleyrand from full participation in the deliberations. Castlereagh, who had hoped to avoid so drastic a step, finally agreed on December 27. When, on December 31, Castlereagh and Metternich proposed that henceforth Talleyrand participate in the meetings of the Big Four, it was clear that the special claims of the Alliance had ceased before Prussia had gained the fruits of its war effort. Even the Tsar, in Castlereagh's words, "would not advise Prussia to resist now that he has secured his own arrangement in Poland." Thus driven back on its last resources, Prussia threatened war.

[16] Clemens Metternich, *Aus Metternichs Nachgelassenen Papieren*, 8 vols., ed. by Alfons von Klinkowstroem, Vienna, 1880, II, pp. 503ff.

[17] *Ibid.*, pp. 510ff., December 19, 1814; D'Angeberg, *op.cit.*, pp. 546ff.

But the reaction merely served to indicate Prussia's impotence. Castlereagh replied sharply that "such an insinuation might operate upon a power trembling for its own existence but must have the contrary effect upon all alive to their own dignity; and I added that if such a temper really prevailed, we were not deliberating in a state of independence and it was better to break up the Congress."[18] That same day, Castlereagh proposed a defensive alliance between France, Austria, and Britain. To be sure, Talleyrand was required to guarantee the Low Countries and to reaffirm the provisions of the Treaty of Paris. But Talleyrand's greatest achievement at Vienna was precisely this exhibition of self-restraint, this refusal to attempt to sell French participation in the alliance for a territorial advantage, an effort which would have united all the other powers against him. As a result he gained something more important, the end of the isolation of France and the real recognition of its equality.

If the defensive alliance provided the crisis of the Congress of Vienna, it also paved the way for its resolution. In any negotiation it is understood that force is the ultimate recourse. But it is the art of diplomacy to keep this threat potential, to keep its extent indeterminate, and to commit it only as a last resort. For once power has been made actual, negotiations in the proper sense cease. A threat to use force which proves unavailing does not return the negotiation to the point before the threat was made. It destroys the bargaining position altogether, for it is a confession not of finite power but of impotence. By bringing matters to a head, Prussia found itself confronted by three powers whose determination could not be doubted, although the treaty itself remained secret. And the Tsar proved a lukewarm ally. A series of partial settlements had isolated Prussia because "satisfied" powers will not fight for the claims of another, if an honorable alternative presents itself.

Castlereagh, therefore, took up the proposal of Metternich's memorandum of December 10 by which Prussia was to obtain part of Saxony and extensive territories in the Rhineland. It soon became apparent that Prussia would not carry out her threat of war. By January 3, 1815, after Metternich and Castlereagh had refused to negotiate without Talleyrand, Hardenberg, to save face, himself recommended Talleyrand's participation.[19] On January 5, Castlereagh could report that "the alarm of war is over."[20] The Saxon question was henceforth officially discussed by the now Big Five and was resolved largely

[18] Webster, *op.cit.*, p. 278, January 1, 1815.
[19] *Ibid.*, p. 280. [20] *Ibid.*, p. 282.

through unofficial negotiations in which Castlereagh played the role of the intermediary between Metternich and Talleyrand on the one side and the Tsar and Hardenberg on the other.

In his endeavor to achieve a final settlement, Castlereagh had to resist an attempt by Prussia to move the King of Saxony to the left bank of the Rhine and an effort by Austria to save the Elbe fortress of Torgau for Saxony. But with the aid of the Tsar, he convinced Prussia that in the interest of the European equilibrium she would have to assume the defense of the Rhineland, and he made clear to Austria that the defensive alliance extended only to an actual attempt to overthrow the European equilibrium, not to internal German arrangements.[21] The danger of war had also made the Tsar more pliable. When Castlereagh suggested some concessions in Poland in order to make the Saxon arrangement more palatable to Prussia, Alexander agreed to return the city of Thorn to Prussia. On February 11, a final agreement was reached. In Poland, Austria retained Galicia and the district of Tarnopol, while Cracow was constituted a free city. Prussia retained the district of Posen and the city of Thorn which controlled the upper Vistula. The remainder of the Duchy of Warsaw with a population of 3.2 million became the Kingdom of Poland under the Tsar of Russia. In Germany, Prussia obtained two-fifths of Saxony, Swedish Pomerania, much of the left bank of the Rhine, and the Duchy of Westphalia. Austria had already been assured compensation in Northern Italy and predominance in all of Italy through the establishment of dependent dynasties in Parma and Tuscany.

On June 9, 1815, the final acts of Vienna were ratified by Europe assembled in congress. It was the only meeting of the Congress of Vienna.

VI

There are two ways of constructing an international order: by will or renunciation, by force or legitimacy. For twenty-five years Europe had been convulsed by an effort to achieve order through force and to contemporaries its lesson was not its failure but its near success. Under Napoleon Europe had been unified from the Niemen to the Bay of Biscay but its cohesion was supplied by the power of the Grande Armée. It is not surprising, then, that in their effort to create an alternative the statesmen of Vienna looked back to a period which had known stability and that they identified this stability with its

[21] *Ibid.*, p. 295, January 29, 1815.

domestic arrangements. Nor was this assessment as ludicrous as a self-righteous historiography made it appear later on. For one of the reasons which had impelled Napoleon ever further was his often repeated conviction that the survival of his dynasty in a world of "legitimate" monarchs depended on the success of his arms. In short, Napoleon confronted Europe with a revolutionary situation because he considered the unimpaired maintenance of the other sovereign states as incompatible with his own existence.

By contrast, one of the reasons for the success of the Vienna settlement was precisely the absence of such an ideological gulf. When a power considers the domestic notion of justice of another sovereign state a mortal threat to its own survival, no basis for negotiation exists. Safety can then only be found in physical extent; diplomacy is reduced to maneuvering for position and such adjustments as do occur have but a tactical significance: to prepare the ground for the inevitable showdown. This is not to say that domestic structures must be identical before meaningful negotiations can take place. It is enough that there exists no power which claims both exclusiveness and universality for its notion of justice. For diplomacy the art of relating powers to each other by agreement can function only when each major power accepts the legitimacy of the *existence* of the others.

In Vienna, of course, the consensus went further than this. There existed a general agreement about the nature of "just" domestic arrangements, which by limiting risks made for flexibility of relationship. The problem of relating a state's vision of itself to the vision of it by the powers, defined in the beginning as one of the key problems of an international settlement, was rarely simpler than at Vienna. This was the reason for the success—for the possibility—of "secret diplomacy," that intangibles were understood in the same manner. To be sure, the results of the Vienna Congress reflected to no small degree the skill of the diplomats in making use of their opportunity. Both Metternich and Castlereagh were extraordinary negotiators capable of shaping a conference to their ends: Castlereagh through his ability to reconcile different points of view and a singlemindedness which enabled him to keep discussions focussed on essentials; Metternich through the art of defining a framework which made concessions appear, not as surrenders, but as sacrifices to the common cause. But whatever the skill of the diplomats, the second reason for the success of the Congress is no less fundamental: that in the face of all protestations of friendship and of a real measure of ideological agreement the importance of power-relationships was never lost sight of. The con-

viviality of the statesmen must not obscure the fact that the European order emerged from the threat of war and the formation, however temporary, of two hostile alliances. The issue was decided not only by the persuasiveness of the statesmen but by the relative strength of the opposing camps.

The settlement proved all the more lasting because the negotiators at Vienna did not confuse the atmosphere of the conference table with the elements of stability of the international system. A statesman cannot make the survival of his charge entirely dependent on the continued good will of another sovereign state; not only because he has no control over the continuation of this good will, but more importantly because the best guarantee for its remaining good is not to tempt it by too great a disproportion of power. The Vienna settlement took into account this relationship of security and legitimacy. It did not rest on unsupported good faith, which would have put too great a strain on self-limitation; nor on the efficacy of a pure evaluation of power, which would have made calculation too indeterminate. Rather, there was created a structure in which the forces were sufficiently balanced, so that self-restraint could appear as something more than self-abnegation, but which took account of the historical claims of its components, so that it met general acceptance. No power felt so dissatisfied that it did not prefer to seek its remedy *within* the framework of the Vienna settlement rather than in overturning it. Since the international order did not contain a "revolutionary" power, either ideologically or in power terms, its relations became increasingly spontaneous, based on the growing certainty that a catastrophic upheaval was unlikely. The result was a century without a major war.

Speeches and Public Statements

Remarks Upon Acceptance Of Lifetime Achievement Award Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger Publisher's Night

Berlin, Germany

November 17, 2011

by Henry A. Kissinger

As I was sitting next to the German President, I was thinking how much it would have meant to my parents to be here. It is difficult to believe that 75 years have passed since my family left this country, which has never ceased being part of our lives.

Five years after my family left Fürth for New York, I returned to Germany with the American army. Afterwards as a student and then as a professor, I had the opportunity to reflect on questions of European order and Germany's future, and subsequently in public service, I was able to work on issues to which the future of Germany, and the ties of friendship and cooperation between Germany and the United States, were central. In that context, your words, Mr. President, mean a great deal to me.

We meet here amidst upheavals of unprecedented scope. Europe is altering the notion of sovereignty that it first promulgated and on which its history has been based. The United States is seeking to revitalize its economy while reassessing its world role. The Islamic world is rent by ideological conflicts comparable to those of Europe in the 17th century. Russia is reinventing its domestic politics and its ties with the former Soviet world while it is torn between its historic patterns and its contemporary necessities. Two of the world's main classical civilizations, China and India, are emerging as modern great powers. With this, the center of gravity of international affairs is shifting from the Atlantic to the Pacific and Indian Oceans.

Two major changes dominate the present world: first, the shift from a focus on foreign dangers to the risks produced by the international system itself; and secondly, the challenge this poses for domestic governance. For the generation following the Second World War, security was the dominant problem. With hostile armies facing each other across a divided continent, international order was identified in large part with military deployments and the security guarantees of the United States. Atlantic unity was a necessity; the German-American relationship was its anchor.

The challenges of our world are more ambiguous. The international economic system has become global, but the political structure has remained essentially national. The global economic structure is predicated on removing obstacles to the flow of goods and capital. The international political system is still largely based on the nation state. Globalization facilitates and encourages decisions based on comparative advantage; in its essence, it ignores national frontiers. Both systems have a plausible claim to represent the popular will, one on a global and the other on a national level. The winners, of course, have few reservations. But the losers will seek their remedies within a national political system by solutions which negate, or at least obstruct, the functioning of the global system.

This dynamic has produced decades of sustained economic growth alternating with periodic financial crises of seemingly escalating intensity: in Latin America in the 1980s; in Asia in 1997;

in Russia in 1998; in the United States in 2001, and then again starting in 2007; in Europe in the current period.

While each of those crises has had a different cause, their common feature has been profligate speculation and systemic underappreciation of risk. Aided by the Internet, the role of speculative capital has magnified. With nimbleness as its essential attribute, it has often turned upswings into bubbles and downward cycles into crises, in part by the invention of financial instruments that obscure the nature of financial transactions. Lenders have found it difficult to estimate the extent of their commitments, and the borrowers to understand the implications of their indebtedness.

The global international system thus faces a paradox: its prosperity is dependent on the success of globalization, but the process produces a political dialectic that often works counter to its aspirations. The economic managers of globalization have few occasions to manage its political processes. The managers of the political processes have few incentives to risk their domestic support on anticipating economic or financial problems whose complexity eludes the understanding of all but the expertly trained. When the crisis occurs, it is often too late to close this gap.

In these conditions, the challenge becomes governance itself. Governments are subjected to pressures seeking to tip the process of globalization in the direction of national advantage or mercantilism. They face the reality that increased productivity enhances well-being but also substitutes technology for manual labor. Congenital unemployment can result, or else the devolution of manual-labor jobs to workers from cultures prepared to work for lower wages – inviting a clash of cultures or a nationalist reaction. The European debate over Greek debt exhibits many of these reactions.

In the West, the challenge of globalization thus merges with a challenge to the nature of democracy. Many problems are better understood than executed because governments are reluctant to challenge the interest groups, threatened by their insights. For the issues are technically extremely complex, thus tempting politicization, complicating serious debate.

Recent American legislation encompassed thousands of pages of detail beyond the capacity of the individual citizen to grasp or, for that matter, even to read. Executives who called on their legislators in order to learn their interpretation of laws they have recently passed occasionally found themselves referred to administrative assistants because the lawmaker himself was uncertain of the bill's precise implications. In such an environment, information often overwhelms context; facts are more plentiful than ever, but their relevance is often elusive. How to translate information into knowledge is a key challenge facing the generation of today.

The erosion of national sovereignty compounds the challenge for the European democracies. The willingness to sacrifice for the common purpose has dissipated to some extent, amidst the carnage of the two World Wars and the gradual growth of European institutions. The European Union has become the repository of technical functions but not yet of the emotional commitment of the historic European states.

Thus the deepest challenge, especially of Western societies, is to achieve perspective on the issues that obtrude themselves, to define their nature and to devise solutions which the bureaucracy can execute and which the public can understand.

In this effort, the media play an essential role – especially now in the age of the Internet. The hardest task for a society is to move from where it is to where it has never been. This requires a coherent vision. But the temptation of the Internet is to learn by fragments. Each individual fact

can be evoked separately. It needs neither to be memorized nor internalized because it can always be reinvoked. The Internet supplies information but no context. This is where the media represented here can fill a gap.

Behind all of these challenges lies the essential question of how we will respond, as members of a common Western moral and intellectual tradition. For decades Western unity was a fundamental component of world order. Now, however, our policymakers and economic elites are engaged with global issues where a common Western perspective, while no less important, may not be as readily discernible.

The question is how, in this environment, the United States and Europe will relate to the rise of Asia and the dislocations of globalization. Will we do so, once more, as partners in a common destiny informed by shared traditions? Or will we enter an era where we act as competitors in a borderless world of nations vying for economic advantage on essentially impersonal and mathematical terms?

Let me end on a note of hope. When I first saw this city, very few buildings were standing; the parks had been denuded of trees for firewood; food was extremely short. Then there was the airlift; then the Wall. For anyone who has lived through that period, the present cannot seem insurmountable.

We also need to remember that our present dilemmas are the product of great achievements over the past half-century, in science and technology, in standard of living and in the spread of democracy. We no longer face a common adversary. But the issues as I have sketched them cannot be solved by individual nations. They call for common efforts and merged hopes, some global, some regional and, I believe, also Atlantic. It is in that spirit of hope that I accept your award.

Reckless States and Realism

John J. Mearsheimer

Abstract

Kenneth Waltz opted to reject the rational actor assumption in developing his theory of international politics. That choice, I argue in this article, creates three problems for his theory. First, it means that it is unsuited for explaining state behavior, which means it is of limited utility for explaining the workings of the international system. Second, Waltz's claim that his theory is well suited to explaining international outcomes – as opposed to state behavior – is unconvincing. Those outcomes are heavily influenced by the actions of the great powers, but if his theory cannot predict their behavior, it is unlikely to reliably predict the outcomes of their behavior. Third, Waltz's assumption that states often behave recklessly leads to a more competitive world than described in his theory. I conclude with the suggestion that the theory's greatest virtue is its normative value – its ability to explain how the world should work, not how it works.

Keywords: *balancing, international outcomes, normative theory, rational actor assumption, realism, state behavior, status-quo bias, suboptimal behavior, theory of foreign policy, theory of international relations*

Kenneth Waltz is the most important international relations theorist of the past half-century. He has written a handful of seminal works, a feat that few scholars achieve. He is best known for *Theory of International Politics*, which explains how systemic forces influence the interactions among states. In the preface to that book, he emphasizes that 'a theory is never completed', which is another way of saying that his theory – like all others – is not perfect and should therefore be open to criticism and refinement.[1] In keeping with that spirit, I will examine Waltz's decision to reject the rational actor assumption, and raise some questions about how that move affects his theoretical claims.

It is sometimes said that realists axiomatically assume that states are rational agents. In particular, there are a number of scholars who insist that Waltz employs a rational actor assumption.[2] But these claims are not true. Some realists assume that states behave strategically, but others do not. The choice, of course, has significant implications for one's theory. Waltz has repeatedly stated that his theory of international politics rejects the rational actor assumption. 'Since making foreign policy is such a complicated business', he writes, 'one cannot expect of political leaders the nicely calculated decisions that the word "rationality" suggests.' He puts the point even more bluntly when he writes, 'The theory requires no assumptions of rationality.' Or, as he said when pressed on the issue at the September 2008 Aberystwyth conference honoring him, 'I don't like the word rationality. I'll admit it.'[3]

© The Author(s), 2009. Reprints and permissions:
http://www.sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav Vol 23(2): 241–256
[DOI: 10.1177/0047117809104637]
Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

Instead, Waltz relies on 'the process of selection', which means that 'those who conform to accepted and successful practices more often rise to the top', while those who do not 'fall by the wayside'.[4] In essence, Waltz's theory is predicated on the assumption that states often ignore balance-of-power logic and act in non-strategic ways; when they do, the system punishes them. On the other hand, states that act rationally are usually rewarded for their smart behavior.

Waltz's decision to eschew the rational actor assumption is an important matter to which scholars have paid little attention. Although I focus mainly on what that decision means for his theory, I also discuss how his thinking about state rationality is reflected in the works of other prominent defensive realists. Moreover, I consider how Waltz's theory differs from realist theories which are built on a rational actor assumption. However, I make no effort to evaluate those other theories, much less compare their explanatory power with his theory. I am interested in simply assessing Waltz's theory on its own terms.

The article begins with a synopsis of Waltz's theory of international politics. I then make the case that his decision to allow for considerable non-strategic behavior among the great powers creates three problems for his theory. First, it means that he has little choice but to say that his theory is ill-suited to explaining state behavior, and that its principal virtue is that it can explain 'international outcomes'. However, a theory that cannot account for the behavior of the most important actors in the system is of limited utility for understanding international relations. Second, Waltz's claim that his theory is well suited to explaining international outcomes is not persuasive. Those outcomes, after all, are determined largely by the actions of the great powers, but if his theory cannot predict their behavior, it is difficult to see how it can reliably predict the outcomes of their behavior. Third, Waltz's assumption that states often behave foolishly leads to a more competitive world than pictured in his theory. Finally, I conclude by suggesting that the theory's strong suit is its normative value – its ability to explain how the world should work, not how it actually works, at least not how it has worked up to now.

The Waltzian baseline

Waltz states clearly that his theory is built on two simple assumptions. First, he assumes that states are the key actors in international politics and they operate in an anarchic system, which is to say that no higher authority sits above them. Second, he assumes that the primary motive of states is to survive, which means that they seek to guard their sovereignty.[5] From these assumptions, Waltz deduces that states will care greatly about their position in the balance of power. Specifically, they will aim to be somewhat more powerful than their potential rivals, because that advantage would maximize, although not guarantee, their prospects for survival.

While Waltz recognizes that states will attempt to gain power at the expense of their rivals, nowhere in his work does he suggest that going to war is a smart way to achieve that goal.[6] In fact, he seems to think that offensive wars are a bad idea. For example, he writes, 'Force is more useful than ever for upholding the status quo, though not

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

for changing it.' Indeed, he maintains that, 'Before 1789, war may have been "good business"; it has seldom paid thereafter.'[7] Not surprisingly, I cannot find evidence of Waltz endorsing the initiation of any past war. Although he admires Bismarck, he praises his behavior after 1870, when he was committed to maintaining the European balance of power.[8] He says nothing, however, about Bismarck's behavior between 1862 and 1870, when he launched three wars that transformed Prussia into Germany and caused a fundamental shift in the European balance of power.

Waltz also stresses that great powers should not attempt to gain hegemony, either in their own region of the world or around the globe.[9] States should not attempt to maximize their share of world power, because the other great powers in the system will join together in a balancing coalition and stop them in their tracks. 'In international politics', he writes, 'success leads to failure. The excessive accumulation of power by one state or coalition of states elicits the opposition of others.' Therefore, 'states can seldom afford to make maximizing power their goal. International politics is too serious a business for that.'[10] Smart states, Waltz maintains, will not be overly ambitious and will seek to gain an 'appropriate amount of power'.[11] He does not discuss the wisdom of Imperial Germany's attempt to dominate Europe in the early twentieth century or the later attempts by Imperial Japan and Nazi Germany to dominate Asia and Europe respectively. There is little doubt, however, that these three aspiring hegemons acted in ways that contradict how his theory expects rational states to behave.

Although states seek additional increments of power in Waltz's world, they have a much more important goal: to ensure that other states do not gain power at their expense. 'The first concern of states', he emphasizes, 'is not to maximize power, but to maintain their positions in the system.'[12] Balancing is the key strategy that states employ when a rival takes steps to increase its share of world power. Those states that feel threatened can build up their own capabilities – internal balancing – or they can join together and form a balancing coalition – external balancing. Waltz emphasizes that 'balances of power recurrently form', clearly implying that especially aggressive states should expect to be checked by their potential victims.[13] Of course, this is why it is a fool's errand to pursue hegemony, as Germany and Japan learned at great cost in the last century.

Waltz contrasts balancing with bandwagoning, which is an ill-advised strategy. Bandwagoning is where a threatened state joins forces with the threatening state to exploit other states, but allows its dangerous rival to gain a disproportionate share of the spoils that they conquer together. In essence, the bandwagoner permits its new-found 'friend' to improve its position in the balance of power, which is unacceptable in a realist world, because it puts the bandwagoning state's survival at risk. Thus, Waltz concludes, 'Balancing, not bandwagoning, is the behavior induced by the system.'[14]

In sum, there are few incentives for states to act offensively in Waltz's world, mainly because threatened states are likely to balance effectively against aggressors, especially those bent on dominating the system. Thus, it is hardly surprising that Waltz does not think war has much utility as a strategy for gaining power, and that

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

he believes states seeking hegemony are doomed to fail. The structure of the international system does not simply discourage aggressive behavior; it pushes states to concentrate on maintaining their position in the balance of power. This is why Waltz is sometimes labeled a defensive realist, and why some say – to quote Randall Schweller – that his theory has a 'status-quo bias'.[15]

This rather benign realist world is based on the assumption that states behave rationally. In effect, Waltz is saying that there would be little conflict in the international system if great powers acted strategically almost all of the time.[16] Smart states simply would not cause much trouble. I believe that it is this part of his theory – let us call it the baseline – that leads some scholars to think that Waltz employs a rational actor assumption. But it is not the whole theory. Indeed, it is just a starting point, because Waltz ultimately assumes that states are not rational agents most of the time. In fact, he allows for considerable reckless behavior by the great powers, which naturally leads to a more competitive and dangerous world, and which ultimately causes problems for his theory.[17]

The rational actor assumption and state behavior

What exactly does it mean to say that Waltz rejects the rational actor assumption? And how does that move affect the explanatory scope of his theory of international politics?

To assume that states are rational is to say that they are aware of their external environment and they think intelligently about how to maximize their prospects for survival. In particular, they try to gauge the preferences of other states and how their own behavior is likely to affect the actions of those other states, as well as how the behavior of those other states is likely to affect their own strategy. When they look at the different strategies that they have to choose between, they assess the likelihood of success as well as the costs and benefits of each one. Finally, states pay attention not only to the immediate consequences of their actions, but to the long-term effects as well.

Nevertheless, rational states miscalculate from time to time because they invariably make important decisions on the basis of imperfect information. They hardly ever have complete information about any situation they confront, which forces them to make educated guesses. This is due in part to the fact that potential adversaries have incentives to misrepresent their own strength or weakness, and to conceal their true aims. But even if disinformation were not a problem, states are often unsure about the resolve of opposing forces as well as their allies, and it is often hard to know beforehand how one's own military forces, as well as those of adversaries, will perform on the battlefield. Therefore, rational states sometimes guess wrong and end up doing themselves serious harm.

By assuming that states do not act rationally, Waltz is effectively saying that it is clear to him from the sweep of history that the great powers have frequently behaved in ways that make no strategic sense. These are not cases of states miscalculating because of imperfect information. These are cases of states acting foolishly by ignoring

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

relevant information or paying serious attention to largely irrelevant information. 'Historically', he writes, 'dominant powers have behaved badly.'[18] Consequently, they 'lead troubled lives'.[19] Consider, for example, that Napoleonic France, Imperial Germany, Imperial Japan, and Nazi Germany all made a run at achieving regional hegemony, which contradicts his theory. Waltz also believes that US foreign policy during the Cold War was often misguided.[20] Finally, history is littered with wars involving the great powers; 'historians know', he writes, that 'war is normal'.[21] Yet he maintains that initiating a war to gain power is usually not a smart idea. Given this rich history of foolish state behavior, Waltz cannot build his theory on the assumption that states are strategic calculators.[22]

States often pursue misguided foreign policies because domestic politics intrude into the policy-making process and trump sound strategic logic. For example, a powerful interest group or an individual with an ill-advised agenda might have undue influence on a country's foreign policy. When states act in non-strategic ways, according to Waltz, they usually pay a price – sometimes an enormous price – because the international system itself tends to act in predictable ways and it has a way of punishing foolish behavior. The cost of pursuing misguided policies creates powerful incentives for states to act rationally, and certainly some do, which is why Waltz believes that the system ultimately acts in foreseeable ways. But apparently not enough states act strategically to justify employing a rational actor assumption.

Given that states often behave in ways that contradict how his theory of international politics says that they should act, Waltz has little choice but to argue that it cannot explain state behavior. For that purpose, he says that we need a separate theory of foreign policy, which focuses mainly on the domestic political factors – or what are sometimes called unit-level variables – that often drive state behavior. Of course, that theory will also have to pay attention to the systemic imperatives that shape state behavior, even though they are frequently overwhelmed by domestic political considerations. 'A theory about foreign policy', Waltz writes, 'is a theory at the national level. It leads to expectations about the responses that dissimilar polities will make to external policies.'[23] In essence, it is a theory of domestic politics.[24]

Waltz has not laid out his own theory of foreign policy. In fact, he seems to think that it is not possible to develop a theory of foreign policy. He writes, for example,

> If the aims, policies, and actions of states become matters of exclusive attention or even of central concern, then we are forced back to the descriptive level; and from simple descriptions no valid generalizations can logically be drawn … If the situation of actors affects their behavior and influences their interactions, then attempted explanation at the unit level will lead to the infinite proliferation of variables, because at that level no one variable, or set of variables, is sufficient to produce the observed result.[25]

Waltz's theory of international politics, on the other hand, is a systemic theory that is designed to explain international outcomes, not state behavior. 'It can describe the range of likely outcomes of the actions and interactions of states within a given

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

system and show how the range of expectations varies as systems change.' It can 'account for similarities of outcome that persist or recur even as actors vary', such as the formation of balancing coalitions against especially aggressive states. 'We find states forming balances of power', he writes, 'whether or not they wish to.' Moreover, it can 'indicate some of the conditions that make war more or less likely'. In particular, it can show why bipolar systems are more stable than multipolar ones. 'But it will not predict the outbreak of particular wars', because that requires a theory of foreign policy.[26]

In contrast to Waltz, realists who build their theories on a rational actor assumption do not need separate theories of foreign policy and international politics.[27] For these realists, great powers are expected to act in strategically smart ways most of the time. For sure, there will be occasional cases where great powers behave foolishly, but not like in Waltz's world where they often behave that way. For theorists who assume that states are rational agents, misguided policies are the exception, not the rule. Thus, their theories should do a good job of accounting for state behavior as well as international outcomes. Unfortunately, it is not possible to come up with precise numbers that show how much suboptimal behavior we should expect in Waltz's theory or in rival theories that employ a rational actor assumption.

Realists who assume that states act rationally recognize that domestic political considerations almost always influence a state's foreign policy. Unlike Waltz, however, these theorists maintain that unit-level factors usually do not have much effect on foreign policy-making, and when they do, they do so in ways that are consistent with balance-of-power logic. In other words, domestic political calculations are not likely to undermine sound strategic thinking, which often happens in Waltz's world. A case in point is Bismarck's foreign policy between 1862 and 1870. He was motivated in good part by nationalism – a unit-level ideology – to start three wars (1864, 1866, and 1870) that transformed Prussia into Germany. Bismarck's actions, however, made good strategic sense, as the German state that emerged in 1871 was more powerful than the Prussian state it replaced.

Still, there will always be a few instances where domestic pathologies lead states to act in suboptimal ways, thus contradicting any realist theory that is built on a rational actor assumption. No social science theory can account for every case; all theories face anomalies. But that cannot happen often if the theory is to be useful for explaining state behavior. Colin Elman succinctly makes this point: 'Insofar as the number of inaccurate predictions does not grow too large … there is no problem with using neorealist theories to make foreign policy predictions.'[28] It is worth noting that instances where great powers act recklessly do not contradict Waltz's theory, because it does not claim to explain state behavior.

As emphasized, Waltz's theory has a baseline embedded in it that explains how states would act if they were rational agents. But he ultimately chooses not to assume that states act strategically, because he sees too much evidence of suboptimal behavior. This decision leads him to argue for a theory of foreign policy that can account for state behavior and a separate theory of international politics that can explain outcomes. Let us now explore some consequences of this decision for his theory.

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

A slender explanatory construct[29]

The first consequence of Waltz's decision to build his theory of international politics without a rational actor assumption follows from the previous discussion. It significantly limits the theory's explanatory power, as it cannot explain state behavior – to include the outbreak of specific wars like World Wars I and II – which is a truly important part of world politics. For that purpose, he needs help from a theory of domestic politics, which is not a realist theory. Thus, to provide a reasonably comprehensive explanation of the workings of the international system, Waltz would need to combine his realist theory of international politics with a theory of domestic politics.

A number of prominent realist scholars – all of whom have been deeply influenced by Waltz – have written important books which combine realist and unit-level variables. Barry Posen, for example, maintains that states act according to the dictates of realist logic when other states seriously threaten them, mainly because their survival is at stake. But when states are operating in a relatively benign threat environment, the organizational pathologies of militaries take over and cause states to pursue suboptimal policies, which get them into trouble. Jack Snyder, on the other hand, maintains that whether or not states behave strategically is largely a function of interest group politics on the home front. Selfish interest groups, he argues, can usually sell their bad ideas in cartelized political systems, but have trouble doing so in democracies, which tend to pursue smart strategies. Finally, Stephen Van Evera argues that great powers often pursue misguided policies when their militaries have inordinate influence in the decision-making process. Professional militaries, he argues, purvey dangerous ideas as a means of protecting their organizational welfare.[30]

There is nothing wrong with advancing theories that include both a realist and a domestic politics component. Indeed, one could argue that such compound theories are better at explaining how the world works than straightforward realist theories. Whether that is true or not is irrelevant here; the key point for the issue at hand is that scholars who employ compound theories are effectively saying that there are serious limits to what realism can tell us about international politics. Realism needs considerable help from other bodies of theories if it hopes to explain state behavior as well as international outcomes.[31] This point, of course, is at the core of Waltz's work.

There is an interesting paradox here. In *Theory of International Politics*, Waltz devotes considerable space to criticizing various international relations scholars for developing reductionist theories, which 'concentrate causes at the individual or national level', rather than systemic theories, which 'conceive of causes operating at the international level'.[32] His aim, of course, is to develop a systemic theory, and there is no question that his theory of international politics fits that bill. Nevertheless, it can only hope to explain a narrow slice of the story, which means that Waltz has to rely on reductionist theories if he hopes to explain other key parts of the story, such as state behavior.[33] Indeed, he noted in response to a critic that, 'Any theory of international politics requires also a theory of domestic politics, since states affect the system's structure even as it affects them.'[34] Given all the brickbats Waltz hurls at

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

reductionist theories in *Theory*, it is striking how important he believes they ultimately are for understanding international politics.

The influence of behavior on outcomes

Waltz would surely respond to this first criticism by acknowledging his theory's limited explanatory power, while emphasizing that it nevertheless tells us a great deal about an important set of phenomena: international outcomes. He writes, for example, 'Structures never tell us all that we want to know. Instead they tell us a small number of big and important things.'[35] In particular, he maintains that his theory is well-suited for explaining when the international system is likely to be more or less prone to war and that when states become especially aggressive, balancing coalitions will form to check them.

There is reason to think, however, that omitting the rational actor assumption limits Waltz's theory's ability to explain even international outcomes. After all, these outcomes are largely the result of the collective behavior of the world's great powers, and if those states frequently act in strategically foolish ways, how can we be confident that the theory will work as advertised?[36]

For example, why should we expect balancing to work effectively if states time and again do not act rationally? Why should we expect states in Waltz's world to take the necessary measures – either individually or collectively – to deter a potential aggressor and then defeat it if deterrence fails? He correctly points out that 'balancing is hard to do' under any circumstances, because it 'is costly, and the right time to balance is hard to calculate. Moreover, to jump on the bandwagon of an emerging power is tempting.' Waltz also notes that 'In the great-power politics of multipolar worlds, who is a danger to whom, and who can be expected to deal with threats and problems, are matters of uncertainty.' Of course, these considerations explain why balancing sometimes does not work even when all the great powers are acting rationally. But the likelihood of balancing failures is even greater – maybe much greater – in a world where the great powers are prone to behave in misguided ways.[37]

After all, is it not likely in Waltz's world that at least some states will misread the balance of power and either fail to balance or balance slowly against a serious threat? And is it not reasonable to expect some threatened states to bandwagon with an especially formidable adversary, thus undermining the efforts of the other great powers to check that dangerous foe? In short, how can we be confident that an effective balancing coalition will form against an aggressor when we cannot be confident that almost all of the threatened states will recognize the threat and act wisely?[38]

To illustrate the point, consider that the great powers failed to balance effectively against Prussia between 1862 and 1870, which allowed Bismarck to win three wars and markedly shift the European balance of power in Berlin's favor. More importantly, given the consequences, consider the failure of Britain, France, the Soviet Union, and the United States to balance effectively against Germany during the 1930s, which allowed Hitler to conquer much of Europe. Waltz would surely concede that the balancing process before World War II was ineffective, but point out that a balancing

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

coalition eventually formed and Nazi Germany was defeated.[39] That is true, but what if Hitler had not invaded the Soviet Union in June 1941? Germany would have still ended up controlling much of Europe, including France. Furthermore, Hitler came close to knocking the Soviet Union out of the war in the fall of 1941, in which case Germany would have gained hegemony in Europe.

Waltz would probably respond that it was not a near miss; Hitler was doomed from the start, because balance-of-power logic rules out any state becoming a hegemon. There is no question that it is difficult to achieve hegemony, for the reasons Waltz identifies, but it is possible. Stephen Van Evera notes that there are at least three cases where the preponderant actor in the system achieved hegemony because 'effective defending coalitions failed to form'.[40] They include the Roman Empire, the Ch'in dynasty in ancient China, and the United States in the western hemisphere during the nineteenth century. 'Balancing', Van Evera notes, 'can break down if appropriate conditions are absent.' One would think that an appropriate condition for balancing to work is that threatened states must act strategically in the face of reckless aggressors. But that is not always the case in Waltz's world.

It also seems reasonable to expect Waltz's theory to have trouble explaining when the international system is more or less prone to experience major wars, since wars are the result of decisions and actions taken by individual states and his theory cannot explain state behavior. It could be the case, for example, that the main reason that the system is especially war-prone in a particular period is not because of its structure, but because of the presence of a handful of powerful states that are bent on pursuing reckless and dangerous foreign policies. If those same states were headed by smart strategists, peace would prevail.

To illustrate this point, consider Europe in the first half of the twentieth century, which was consumed by two of the deadliest wars in recorded history – World Wars I and II. One might argue that Waltz's theory – which holds that multipolar systems are more war-prone than bipolar systems – can account for this outcome. After all, Europe was multipolar between 1914 and 1945. In contrast, it is hardly surprising that the United States and the Soviet Union did not fight each other during the Cold War, since their competition took place in a bipolar system. Of course, Waltz would also argue that nuclear weapons played a key role in preventing a shooting war between the superpowers.

One problem with this line of argument is that Europe was multipolar between 1815 and 1914, and yet there were only four wars between the European great powers during this hundred-year period, and none was anywhere near as deadly as either of the World Wars. Plus there was no war between the European great powers from 1815 to 1853, and from 1871 to 1914. Those lengthy periods of relative stability, which occurred in multipolar Europe, compare favorably with the 'long peace' of the Cold War. But this criticism is not important for the discussion at hand.

The more relevant criticism is that according to Waltz's perspective neither of those bloodbaths was the result of the initiating states acting in strategically smart ways. Imperial Germany and later Nazi Germany were both pursuing regional hegemony, which he says is a boneheaded policy that is doomed to fail. Their misguided behavior

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

must have been the result of poisonous domestic politics or delusional leadership, or both. Presumably, if Bismarck or some other savvy leader had been running German foreign policy in 1914 or 1939, there would have been peace, not the outbreak of cataclysmic wars, and Europe would have been at least as peaceful in the first half of the twentieth century as it was in the second half. Remember, Waltz believes that war hardly ever pays, which effectively means that in a world of rational states there should be no great-power wars in either bipolarity or multipolarity. Given this perspective, it is difficult for Waltz to argue that the multipolar structure of the system was the main reason why the first half of the twentieth century was consumed by two deadly wars. Instead, it appears that domestic politics accounts for this outcome.

In sum, the best way for Waltz to explain international outcomes is with his baseline, where states act like rational calculators to maximize their prospects for survival. His decision to move beyond that baseline and allow for substantial amounts of non-strategic state behavior raises doubts about whether his theory can account for international outcomes, which is supposed to be its strong suit.

Reckless states and defensive realism

Finally, there is reason to think that omitting the rational actor assumption creates incentives for all the great powers – including the strategic calculators – to act more aggressively than Waltz's theory seems to indicate. As noted, if every major state behaved rationally, which is to say, if every state acted according to the dictates of his defensively oriented baseline, there would be little great-power conflict and there certainly would not be any hegemonic wars in his world. Instead, states would mainly be interested in maintaining their position in the balance of power, which would not be an especially difficult task given that their rivals would not have much opportunity to gain power at their expense.

Of course, Waltz allows that there will be misguided states that adopt highly aggressive policies; the especially powerful ones might even attempt to gain hegemony. But how does he think the strategic calculators in the system should deal with these reckless states? Although Waltz does not directly answer this question, it seems clear that he would advise the threatened states not to pursue aggressive policies, even if they attempted to do so in intelligent ways. The smart strategy would presumably be to balance against the troublemakers and make sure that they do not become more powerful and thus even more dangerous. In some cases, particularly those involving a potential hegemon, containment probably will not work and the strategic calculators will have to decisively defeat their imprudent foe. That draconian outcome, however, would be the result of a war initiated by the misguided great power, not the result of a preventive war launched by one or more of the threatened states.

Waltz's views on how the rational agents in the system should act in the face of danger are not persuasive. Specifically, in a world that allows for considerable non-strategic behavior by the great powers, those states that are rational have strong incentives not just to balance against potential aggressors, but also to take concrete steps to increase their own share of world power for purposes of self-protection.

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

When confronting reckless aggressors, all the power a state can possibly get is 'an appropriate amount of power'. States in such a dangerous situation also have strong incentives to pursue risky – which is not to say foolish – strategies to gain additional increments of power. In fact, aggression may sometimes be the smart strategy for states simply worried about their survival in Waltz's world. Let me explain.

A rational state operating in a system where there might be powerful but misguided adversaries runs the risk that one or more of those reckless adversaries might attack it, possibly with the aim of annihilating it. Even if no rival great power seems to fit that profile at the moment, a state can never be certain that will always be the case, especially since reckless states are commonplace in Waltz's world. A savvy state will therefore be constantly thinking about how best to prepare itself for the possible appearance of a dangerous opponent.

Waltz would surely advise a threatened state to build a balancing coalition in the event that an aggressive adversary appears on the scene. However, there are two major obstacles to designing an effective balancing policy in his world. First, it is more difficult to make deterrence work when dealing with powerful and reckless states rather than strategic calculators. By definition, misguided states will sometimes pursue policies that violate strategic logic. That means that they might initiate a war in circumstances where a rational state would sit tight and not start a fight. This is because domestic political considerations are likely to push them to pursue strategies that are unnecessarily risky. They are also likely to have more than the usual amount of trouble that states face when they assess the balance of power as well as the systemic constraints and incentives facing them. After all, they are not strategic calculators.

Second, a threatened state cannot be confident that its potential balancing partners will be there for them in the crunch. There is always the possibility in Waltz's world that they might behave foolishly, in which case the balancing coalition would not come together in time to deter the dangerous aggressor. Again, one might concede that balancing is not always efficient and that war sometimes results, but argue that a balancing coalition would eventually come together and the threat would be contained or eliminated in the end. That is possible, maybe even likely, but not guaranteed. Moreover, the rational state would still have to fight a war to check the aggressor, and that undertaking would surely involve huge costs, which a prudent state would want to avoid.

Given the difficulties of making containment work effectively in a world where there might be a number of misguided great powers, the optimum way for a rational state to protect itself is to be especially powerful. Striving to be the preponderant power in the system would appear to be a wise policy, although going so far as to pursue hegemony would be self-defeating according to Waltz's theory. Furthermore, that calculating state should be willing to pursue risky strategies to gain more power or retain the power advantage it has over other states. And there should be opportunities, even in Waltz's world, because he acknowledges that balancing is difficult under any circumstances. In particular, preventive war should be a serious option for a rational state facing a rising power that might one day foolishly aspire to be a hegemon.

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

The logic here is straightforward. The more powerful a rational state is relative to the other states in the system, the less likely it is that a reckless state would attack it. There is no guarantee that a state prone to foolish behavior would not start a losing war, but it is less likely if that potential aggressor is badly outgunned. Plus, if deterrence fails and there is a war, the rational state would be well positioned to win it quickly and decisively. Finally, a rational state that is the preponderant power in the system is likely to be able to contain a misguided aggressor by itself and not need a balancing coalition to do the job. This takes the problem of inefficient balancing off the table, as the rational state no longer has to worry about unreliable allies.

To illustrate how this logic applies in the real world, consider the problem of balancing against Imperial Germany and Nazi Germany. According to Waltz, these two powerful states should not have started the two World Wars; but their leaders foolishly thought that they could gain hegemony in Europe. Britain, France, and Russia (later the Soviet Union) were all committed to containing Germany before 1914 and again before 1939. But their efforts to form a tightly knit balancing coalition against Germany failed both times and the result was World Wars I and II.

Given the difficulty of containing a misguided Germany and preventing two cataclysmic wars, would it not have been smart for each of those threatened states to search assiduously for clever ways to increase their share of world power? Would they not have been more secure if each had been significantly more powerful than Germany in 1914 and 1939? Would that power advantage not have helped Germany understand that it was likely to lose a war it started with any of them, much less all of them? And would it not have freed each of them up from having to rely on the others to form a balancing coalition against Germany? Finally, would it not have been better for those threatened states if one or more of them had launched a preventive war against Nazi Germany in 1936? This would not have been an ideal outcome, as occupying Germany would have been difficult and costly. But it was certainly better than allowing Hitler to become much more powerful and eventually launch World War II.

This same logic applies to an important contemporary case: how the United States should deal with a rising China. According to Waltz, the United States would have little to fear from an increasingly powerful China if Washington could be assured that a China would act like a rational calculator that understood that aggression rarely pays and that it definitely makes no sense to pursue hegemony. Unfortunately, there is a good chance – according to his theory – that China will pursue a misguided foreign policy as it becomes more powerful, much the way Imperial Germany, Imperial Japan, and Nazi Germany did in the first half of the twentieth century. The consequences for the United States, not to mention China's neighbors, would be disastrous if that happened. Therefore, it makes good sense in Waltz's world for the United States to pursue risky policies to maintain its present power advantage over China. The alternative – allowing China to continue growing and relying on a balancing coalition to contain it down the road – might have dire consequences.

There is another reason why the great powers are likely to act more aggressively than Waltz's theory allows. If a savvy state acts more offensively to protect itself from a reckless adversary, there is a good chance that the reckless state will feel

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

more threatened and respond even more aggressively. For sure, a rational state bent on defending itself will try not to needlessly provoke the reckless state. But that is not easy to do, because of the security dilemma, the essence of which is that the measures a state takes to increase its own security usually decrease the security of other states. Nevertheless, rational states will sometimes go on the offensive anyway because they believe that they can gain power at the expense of their reckless foes and thus increase their likelihood of survival.

The bottom line is that Waltz's decision to omit the rational actor assumption creates a more competitive world than he describes in his theory. He certainly allows for the presence of misguided great powers that might pursue reckless foreign policies. But he misses the fact that their presence – or possible presence – will push rational states bent on survival to adopt risky and aggressive foreign policies, which, in turn, will encourage the reckless states to behave even more aggressively. In short, while there is a status quo bias in Waltz's baseline, there is no such bias in his broader theory of international politics.

Conclusion

Waltz readily admits that his theory does not explain state behavior, but maintains that it can account for international outcomes. I have attempted to show that behavior and outcomes are closely linked and that because his theory cannot account for state behavior, it is not well suited to explaining international outcomes either. Given these limits, one might argue that its greatest value is as a normative theory, not an explanatory one. In other words, Waltz's theory is best suited to serve as a set of prescriptions for how states should behave so as to maximize their prospects for survival. As such, the focus would be on his baseline, which emphasizes that the world would be a much more peaceful place if states acted rationally. After all, savvy leaders would recognize that conquest does not pay, and that states usually pay a steep price when they allow domestic political consideration to overwhelm sound strategic considerations. Thus, there would be little incentive for states to cause trouble if they were sold on Waltz's baseline.

Charles Glaser, another prominent defensive realist, thinks about the theory he has developed in his forthcoming book in just this way. Surveying the historical record, he concludes that 'we have strong grounds for believing that states often do not act rationally', and if 'states often fail to choose optimal policies, then a rationalist theory will not do well at explaining strategic behavior'. Simply put, he sees too much suboptimal state behavior to think that his theory can do a satisfactory job of explaining how the international system has worked up to now. Thus, he has opted to develop 'a normative theory – a theory of what states should do to achieve their goals, given the constraints they face – not a positive or explanatory theory of what states actually do'.[41]

Some might think that normative theories are inferior to explanatory theories and thus my suggestion is a backhanded way of damning Waltz's theory. But that conclusion would be wrong. Normative theories can be valuable tools for

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

understanding the constraints imposed on states by the international system, whether or not states actually heed them, and they can affect how states interact with each other. The potential significance of normative theories is evident in the enormously influential writings of Adam Smith, especially his magnum opus, *The Wealth of Nations*. He made the case for free trade at a time when states around the world were wedded to mercantilist economic policies and showed little interest in pursuing free trade. Smith's theory was obviously not designed to explain how the world worked in his day, but instead was prescribing a smarter way for states to do business with each other, and ultimately make a better world.

One might make a similar case for Waltz's theory.

Notes

I greatly appreciate the comments of Ken Booth, Colin Elman, Charles Glaser, Keir Lieber, Ido Oren, Brian Schmidt, Stephen Walt, and Alexander Wendt. I would also like to acknowledge the many smart comments I received at the 'King of Thought' conference at Aberystwyth on 15–17 September 2008 and at an 11 November 2008 workshop sponsored by the University of Chicago's Program on International Security Policy.

1 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979).

2 For examples of scholars arguing that realists assume states to be rational actors, see Jack Donnelly, *Realism and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 64–5; Robert O. Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 7, 167; Jeffrey W. Legro and Andrew Moravscik, 'Is Anybody Still a Realist?' *International Security*, 24(2), 1999, pp. 6–7, 12–13, 18. For examples of scholars arguing that Waltz assumes that states are rational agents, see Colin Elman, 'Horses for Courses: Why *Not* Neorealist Theories of Foreign Policy?' *Security Studies*, 6(1), 1996, p. 43; Charles L. Glaser, 'Theory of Rational International Politics', unpublished book manuscript, University of Chicago, 3 April 2008, ch. 5, p. 4; Keohane, *Neorealism and its Critics*, p. 173. On realism's complicated relationship with the rational actor assumption, see Miles Kahler, 'Rationality in International Relations', *International Organization*, 52(4), 1998, pp. 919–25; Randall L. Schweller and William C. Wohlforth, 'Power Test: Evaluating Realism in Response to the End of the Cold War', *Security Studies*, 9(3), 2000, p. 70.

3 Kenneth N. Waltz, 'Reflections on *Theory of International Politics*: A Response to My Critics', in Keohane, *Neorealism and its Critics*, p. 330; Waltz, *Theory*, p. 118; comment made by Kenneth Waltz at 'The King of Thought' conference, Aberystwyth, 17 September 2008. It is worth noting that Waltz maintains that, 'deterrence does not depend on rationality. It depends on fear.' Scott D. Sagan and Kenneth N. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed* (New York: Norton, 2003), p. 154.

4 Waltz, 'Reflections', p. 330; Waltz, *Theory*, pp. 92, 118.

5 Waltz, *Theory*, p. 121. For Waltz's theory to work, he also needs to assume that states can never be certain about the intentions of other states. See 'Conversations in International Relations – Interview with John J. Mearsheimer (Part II)', *International Relations*, 20(2), 2006, pp. 231, 240–1.

6 I cannot find any place in Waltz's work where he explicitly argues that states should seek to gain power at the expense of other states. I do think, however, that it is implicit in his work that states should seek to improve their position in the balance of power, although he makes clear that they should not attempt to gain too much power. The best discussion of his thinking about war is Kenneth N. Waltz, 'The Origins of War in Neorealist Theory', in Robert I. Rotberg and Theodore K. Rabb (eds), *The Origins and Prevention of Major Wars* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), pp. 39–52. Waltz sometimes argues that wars are the result of uncertainty and miscalculation, which seems to imply that starting wars is a mistake. 'Origins of War', p. 47; Waltz, *Theory*, p. 168.

7 Waltz, *Theory*, pp. 190–1.

8 Kenneth N. Waltz, *Realism and International Politics* (New York: Routledge, 2008), p. 54.

9 Waltz, *Theory*, p. 126.

10 Waltz, 'Origins of War', p. 49; Waltz, *Theory*, p. 127. Also see Waltz, *Realism and International Politics*, p. 79.

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

11 Waltz, 'Origins of War', p. 40.
12 Waltz, *Theory*, p. 126.
13 Waltz, *Theory*, pp. 124, 128.
14 Waltz, *Theory*, p. 126. On balancing and bandwagoning more generally, see *Theory*, pp. 124–8.
15 Randall L. Schweller, 'Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma?' *Security Studies*, 5(3), 1996, pp. 90–121. Although Schweller was the first person to describe Waltz's theory as having a 'status-quo bias', he does not argue it is due to balancing behavior, as I do. Instead, he argues that it is because Waltz focuses exclusively on security-seeking states and ignores revisionist or greedy states. Also see Deborah Boucoyannis, 'The International Wanderings of a Liberal Idea, or Why Liberals Can Learn to Stop Worrying and Love the Balance of Power', *Perspectives on Politics*, 5(4), 2007, pp. 710–11, 719; Elman, 'Horses for Courses'; Keith L. Shimko, 'Realism, Neorealism, and American Liberalism', *Review of Politics*, 54(2), 1992, pp. 281–301.
16 I disagree with Waltz on this important point. I argue that the international system would be competitive and dangerous even if all the states were rational agents. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001). As discussed below, Waltz's world becomes competitive and dangerous once he takes away the rational actor assumption and allows that great powers often act recklessly. Indeed, I maintain that states become even more aggressive than he appears to recognize. I do not explore our difference, however, because the focus here is on examining Waltz's theory on its own terms.
17 Recklessness is not simply misguided aggressiveness. A reckless state can also fail to take the necessary steps to defend itself against a dangerous adversary.
18 Waltz, *Realism and International Politics*, p. xii.
19 Comment made by Waltz at 'The King of Thought' conference.
20 Waltz told Fred Halliday and Justin Rosenberg in May 1993, 'I've been a fierce critic of American military policy and spending and strategy, at least since the 1970s.' See 'Interview with Ken Waltz', *Review of International Studies*, 24(3), 1998, p. 373. He elaborates his criticisms throughout this interview. Also see Waltz, *Realism and International Politics*, ch. 23.
21 Waltz, 'Origins of War', p. 44.
22 In *Theory*, Waltz emphasizes that socialization and competition are important processes that tend to produce 'sameness' among states. 'Competition', he argues, 'spurs the actors to accommodate their ways to the socially most acceptable and successful practices. Socialization and competition are two aspects of a process by which the variety of behaviors and of outcomes is reduced.' *Theory*, pp. 74–7, 127–8. One might think that socialization and competition lead states to become increasingly rational over time in Waltz's world. But he does not make that argument; there is no evidence from his writings that he believes that states have learned to act more strategically over time. As he remarked at the 'King of Thought' conference, 'state learning is not impressive'. Of course, in a world where reckless states are commonplace, socialization might very well perpetuate the presence of reckless states, and undermine smart learning.
23 Waltz, *Theory*, p. 72. Also see pp. 67–73, 121–3.
24 Waltz, 'Reflections', p. 340.
25 Waltz, *Theory*, p. 65.
26 Waltz, *Theory*, pp. 65, 69, 71, 125.
27 Elman, 'Horses for Courses', pp. 7–53. Also see Kenneth N. Waltz, 'International Politics Is Not Foreign Policy', and Colin Elman, 'A Response to Kenneth Waltz', in *Security Studies*, 6(1), 1996, pp. 54–61.
28 Elman, 'Horses for Courses', pp. 33, 37, 40.
29 This subheading is based on Waltz's comment that, 'A theory is not a statement about everything that is important in international–political life, but rather a necessarily slender explanatory construct.' Waltz, *Realism and International Politics*, p. 76.
30 Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984); Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1991); Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999). Neoclassical realists also combine realist and unit-level variables in ways that are consistent with Waltz's thinking. See Brian Rathbun, 'A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism', *Security Studies*, 17(2), 2008, pp. 294–321.
31 The fact that realists like Posen, Snyder, and Van Evera incorporate domestic political factors into their theories leads Jeffrey Legro and Andrew Moravscik to question whether they should be categorized as realists. 'Is Anybody Still a Realist?' There is no question that these scholars have

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

developed compound theories, not straightforward realist theories, and thus one can legitimately raise questions about whether they should be categorized as realists. But this is simply a labeling issue, which is of little consequence.

32 Waltz, *Theory of International Politics*, p. 18. Also see p. 60.

33 Nevertheless, Waltz does appear to make some policy predictions, as Colin Elman points out in 'Horses for Courses', pp. 10–11. Of course, Waltz's theory allows for rational as well as misguided states. He is not saying that all great powers behave foolishly all of the time. Indeed, there have to be some savvy states if balancing coalitions are to form against especially aggressive great powers. His theory should be able to predict how those rational states will act, and he says as much when he writes: 'The theory leads us to expect states to behave in ways that result in balances forming.' *Theory*, p. 125. Also see pp. 71–2, 128; Waltz, *Realism and International Politics*, p. 167. It is the behavior of reckless states that his theory cannot explain. And given how commonplace they are in his world, he has little choice but to concentrate on explaining outcomes, while maintaining that 'the behavior of states and of statesmen . . . is indeterminate'. *Theory*, p. 68.

34 Waltz, 'Reflections on *Theory*', p. 331.

35 Waltz, 'Reflections on *Theory*', p. 329. Also see Waltz, *Theory*, p. 70.

36 Two other studies which emphasize the connection between behavior and outcomes in Waltz's work are Elman, 'Horses for Courses', and James D. Fearon, 'Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations', *Annual Review of Political Science*, 1, 1998, pp. 289–313.

37 Waltz, *Realism and International Politics*, pp. xii–xiii; Waltz, *Theory*, p. 170.

38 Randall L. Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008), develops this line of argument.

39 Waltz, *Realism and International Politics*, p. xiii.

40 Stephen Van Evera, 'Primed for Peace: Europe After the Cold War', *International Security*, 15(3), 1990/1, p. 36.

41 Glaser, 'Theory of Rational International Politics', ch. 1, p. 24; ch. 2, p. 1; ch. 6, p. 1. Another option is to view Waltz's theory as a Weberian 'ideal type' that helps to make the workings of the international system intelligible, but does not explain how it works in practice. Stephen Turner, 'The Importance of Social Philosophy to Morgenthau and Waltz', in G. O. Mazur (ed.), *Twenty-Five Year Memorial Commemoration to the Life of Hans Morgenthau (1904–2005)* (New York: Semenenko Foundation, 2006), pp. 174–93. Also see Carl Von Clausewitz, *On War*, ed. and trans. Michael Howard and Peter Paret (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976), p. 141.

Downloaded from http://ire.sagepub.com at UNIV OF CHICAGO on June 29, 2009

The Chinese Journal of International Politics, Vol. 3, 2010, 381–396
doi:10.1093/cjip/poq016

The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia†

John J. Mearsheimer*,§

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

The United States has been the most powerful state on the planet for many decades and has deployed robust military forces in the Asia-Pacific region since the early years of the Second World War. The American presence has had significant consequences for Australia and for the wider region. This is how the Australian government sees it, at least according to the 2009 Defence White Paper: 'Australia has been a very secure country for many decades, in large measure because the wider Asia-Pacific region has enjoyed an unprecedented era of peace and stability underwritten by US strategic primacy'.[1] The United States, in other words, has acted as a pacifier in this part of the world.

However, according to the very next sentence in the White Paper, 'That order is being transformed as economic changes start to bring about changes in the distribution of strategic power'.[2] The argument here, of course, is that the rise of China is having a significant effect on the global balance of power. In particular, the power gap between China and the United States is shrinking and in all likelihood 'US strategic primacy' in this region will be no more. This is not to say that the United States will disappear; in fact, its presence is likely to grow in response to China's rise. But the United States will no longer be the preponderant power in the Asia-Pacific region, as it has been since 1945.

The most important question that flows from this discussion is whether China can rise peacefully. It is clear from the Defence White Paper—which is tasked with assessing Australia's strategic situation out to the year 2030—that policymakers in Canberra are worried about the changing balance

† This article is a slightly revised version of the annual Michael Hintze Lecture delivered at the University of Sydney in Australia on August 4, 2010.

§ John J. Mearsheimer is the R. Wendell Harrison Distinguished Service Professor of Political Science at the University of Chicago.

1 Department of Defence, Australian Government, *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030*, p. 49. http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/defence_white_paper_2009.pdf, accessed on October 20, 2010.

2 *Ibid.*, p. 49.

*Corresponding author: Email: j-mearsheimer@uchicago.edu

© The Author 2010. Published by Oxford University Press. All rights reserved.
For permissions, please e-mail: journals.permissions@oup.com

of power in the Asia-Pacific region. Consider these comments from that document: 'As other powers rise, and the primacy of the United States is increasingly tested, power relations will inevitably change. When this happens there will be the possibility of miscalculation. There is a small but still concerning possibility of growing confrontation between some of these powers'.[3] At another point in the White Paper, we read that, 'Risks resulting from escalating strategic competition could emerge quite unpredictably, and is a factor to be considered in our defence planning'.[4] In short, the Australian government seems to sense that the shifting balance of power between China and the United States may not be good for peace in the neighborhood.

Australians should be worried about China's rise because it is likely to lead to an intense security competition between China and the United States, with considerable potential for war. Moreover, most of China's neighbors, to include India, Japan, Singapore, South Korea, Russia, Vietnam—and Australia—will join with the United States to contain China's power. To put it bluntly: China cannot rise peacefully.

It is important to emphasize, however, that I am not arguing that Chinese behavior alone will drive the security competition that lies ahead. The United States is also likely to behave in aggressive ways, thus further increasing the prospects for trouble in the Asia-Pacific region.

Naturally, not everyone will agree with my assessment of the situation. Many believe that China can rise peacefully, that it is not inevitable that the United States and a powerful China will have confrontational relations. Of course, they assume that China will have peaceful intentions, and that welcome fact of life can help facilitate stability in this region, even though the underlying balance of power is expected to change dramatically.

The Case for China's Peaceful Rise

I examine here three key arguments that are often employed to support this optimistic prognosis. First, some claim that China can allay any fears about its rise by making it clear to its neighbors and the United States that it has peaceful intentions, that it will not use force to change the balance of power. This perspective can be found in the Defence White Paper, which states: 'The pace, scope and structure of China's military modernization have the potential to give its neighbors cause for concern if not carefully explained, and if China does not reach out to others to build confidence regarding its military plans'.[5] In essence, the belief here is that Beijing has the ability to

[3] *Ibid.*, p. 33.
[4] *Ibid.*, p. 49.
[5] *Ibid.*, p. 34.

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

signal its present and future intentions to Australia and other countries in compelling ways.

Unfortunately, states can never be certain about each other's intentions.[6] They cannot know with a high degree of certainty whether they are dealing with a revisionist state or a *status quo* power. For example, there is still no consensus among experts as to whether the Soviet Union was bent on dominating Eurasia during the Cold War. Nor is there a consensus on whether Imperial Germany was a highly aggressive state that was principally responsible for causing the First World War. The root of the problem is that unlike military capabilities, which we can see and count, intentions cannot be empirically verified. Intentions are in the minds of decision makers and they are especially difficult to discern. One might think that Chinese leaders can use words to explain their intentions. But talk is cheap and leaders have been known to lie to foreign audiences.[7] Thus, it is hard to know the intentions of China's present leaders, which is not to say that they are necessarily revisionist.

But even if one could determine China's intentions today, there is no way to know what they will be in the future. After all, it is impossible to identify who will be running the foreign policy of any country 5 or 10 years from now, much less whether they will have aggressive intentions. It cannot be emphasized enough that we face radical uncertainty when it comes to determining the future intentions of any country, China included.

A second line of argument is that a benign China can avoid confrontation by building defensive rather than offensive military forces. In other words, Beijing can signal that it is a *status quo* power by denying itself the capability to use force to alter the balance of power. After all, a country that has hardly any offensive capability cannot be a revisionist state, because it does not have the means to act aggressively. Not surprisingly, Chinese leaders often claim that their military is designed solely for defensive purposes. For example, the *New York Times* recently reported in an important article on the Chinese navy that its leaders maintain that it is 'purely a self-defense force'.[8]

One problem with this approach is that it is difficult to distinguish between offensive and defensive military capabilities. Negotiators at the 1932 Disarmament Conference tried to make these distinctions and found themselves tied in knots trying to determine whether particular weapons like

[6] Dale C. Copeland, *The Origins of Major War* (Ithaca: Cornell University Press, 2000), Chapter 1; Thomas Hobbes, *Leviathan*, ed. C. B. Macpherson (Harmondsworth: Penguin, 1985), pp. 94–99, 131, 169–70, 194; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001), Chapter 2.

[7] John J. Mearsheimer, *Why Leaders Lie: The Truth about Lying in International Politics* (New York: Oxford University Press, 2011).

[8] Edward Wong, 'Chinese Military Seeks to Extend its Naval Power', *New York Times*, April 23, 2010.

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

tanks and aircraft carriers are offensive or defensive in nature.[9] The basic problem is that the capabilities that states develop to defend themselves often have significant offensive potential.

Consider what China is doing today. It is building military forces that have significant power projection capability, and as the Defence White Paper tells us, China's 'military modernization will be increasingly characterized by the development of power projection capabilities'.[10] For example, the Chinese are building naval forces that can project power out to the so-called 'Second Island Chain' in the Western Pacific. And they also say that they are planning to build a 'blue water navy' that can operate in the Arabian Sea and the Indian Ocean. For understandable reasons, they want to be able to protect their sea lanes and not have to depend on the American navy to handle that mission for them. Although they do not have that capability yet, as Robert Kaplan points out in a recent article in *Foreign Affairs*, 'China's naval leaders are displaying the aggressive philosophy of the turn-of-the-twentieth-century US naval strategist Alfred Thayer Mahan, who argued for sea control and the decisive battle'.[11]

Of course, most Chinese leaders think that their navy is defensively oriented, even though it has considerable offensive capability and will have much more in the future. Indeed, they refer to their naval strategy as 'Far Sea Defense'.[12] As Kaplan's comments indicate, it seems almost certain that as the Chinese navy grows in size and capability, none of China's neighbors, including Australia, will consider it to be defensively oriented. They will instead view it as a formidable offensive force. Thus, anyone looking to determine China's future intentions by observing its military is likely to conclude that Beijing is bent on aggression.

Finally, some maintain that China's recent behavior toward its neighbors, which has not been aggressive in any meaningful way, is a reliable indicator of how China will act in the decades ahead. The central problem with this argument is that past behavior is usually not a reliable indicator of future behavior because leaders come and go and some are more hawkish than others. Also, circumstances at home and abroad can change in ways that make the use of military force more or less attractive.

The Chinese case is illustrative in this regard. Beijing does not possess a formidable military today and it is certainly in no position to pick a fight with the United States. This is not to say that China is a paper tiger, but it

[9] Marion W. Boggs, *Attempts to Define and Limit "Aggressive" Armament in Diplomacy and Strategy* (Columbia: University of Missouri, 1941); Keir A. Lieber, *War and the Engineers: The Primacy of Politics over Technology* (Ithaca: Cornell University Press, 2008), pp. 12–13, 35–7.

[10] Department of Defence, Australian Government, *Defending Australia in the Asia Pacific Century*, p. 34.

[11] Robert D. Kaplan, 'The Geography of Chinese Power', *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3 (2010), p. 34.

[12] Edward Wong, 'Chinese Military'.

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

does not have the capability to cause much trouble, even in the Asia-Pacific region. However, that situation is expected to change markedly over time, in which case China will have significant offensive capability. Then, we will see how committed it is to the *status quo*. But right now we cannot tell much about China's future behavior, because it has such limited capability to act aggressively.

What all of this tells us is that there is no good way to define what China's intentions will be down the road or to predict its future behavior based on its recent foreign policies. It does seem clear, however, that China will eventually have a military with significant offensive potential.

The Not-So-Benign United States

Up to now, I have been concerned with how an American or an Australian might assess China's future behavior. But to fully understand how China's rise will affect stability in the Asia-Pacific region, we must also consider what Chinese leaders can explain about future American behavior, by looking at its intentions, capabilities, and present behavior.

There is obviously no way China's leaders can know who will be in charge of American foreign policy in the years ahead, much less what their intentions toward China will be. But they do know that all of America's post-Cold War presidents, including Barack Obama, have stated that they are committed to maintaining American primacy.[13] And that means Washington is likely to go to considerable lengths to prevent China from becoming too powerful.

Regarding capabilities, the United States spends nearly as much money on defense as all the other countries in the world combined.[14] Moreover, because the American military is designed to fight all around the globe, it has abundant power projection assets. Much of that capability is either located in the Asia-Pacific region or can be moved there quickly should the need arise. China cannot help but see that the United States has formidable military forces in its neighborhood that are designed in good part for offensive purposes.[15] Surely, when Washington moves aircraft carriers into

[13] In April 2010, the Australian journalist, Kerry O'Brien asked President Obama, 'How hard is it going to be to for Americans to adjust in a mature way to the increasing prospect that you can't be number one forever?' Obama replied: 'I actually think that America can be number one for a very very long time but we think that there can be a whole host of countries that are prospering and doing well. Here's one way to think about it. The Chinese standard of living and industrial output per capita is about where the United States was back in 1910, I mean they've got a lot of catching up to do'. Transcript of 'Face to Face with Obama', *The 7:30 Report*, Australian Broadcasting Corporation, April 14, 2010.

[14] The United States accounted for 43 percent of worldwide spending on defense in 2009, according to the *SIPRI Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security, Summary* (Oxford: Oxford University Press, 2010), p. 11.

[15] Toshi Yoshihara, 'Chinese Missile Strategy and the US Naval Presence in Japan: The Operational View from Beijing', *Naval War College Review*, Vol. 63, No. 3 (2010), pp. 39–62.

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

the Taiwan Straits—as it did in 1996—or when it redeploys submarines to the Western Pacific, China sees these naval assets as offensive, not defensive in nature.

This is not to deny that most Americans, like most Chinese, think that their military is a defensive instrument; but that is not the way it looks when you are at the other end of the rifle barrel.[16] Thus, anyone in China seeking to gauge American intentions by assessing its military capabilities is likely to think it is a revisionist state, not a *status quo* power.

Lastly, there is the matter of America's recent behavior and what that might tell us about future US actions. As I said earlier, past actions are usually not a reliable indicator of future behavior, because circumstances change and new leaders sometimes think differently about foreign policy than their predecessors. But if Chinese leaders try to gauge how the United States is likely to act down the road by looking at its recent foreign policy, they will almost certainly conclude that it is a war-like and dangerous country. After all, America has been at war for 14 of the 21 years since the Cold War ended. That is two out of every three years. And remember that the Obama administration is apparently contemplating a new war against Iran.

One might argue that this is all true, but the United States has not threatened to attack China. The problem with this argument is that American leaders from both the Democratic and Republican parties have made it clear that they believe the United States, to quote Madeleine Albright, is the 'indispensable nation' and therefore it has both the right and the responsibility to police the entire globe.[17] Furthermore, most Chinese are well aware of how the United States took advantage of a weak China by pushing forward the infamous 'Open Door' policy in the early twentieth century. Chinese officials also know that the United States and China fought a bloody war in Korea between 1950 and 1953. It is not surprising that the *Economist* recently reported that, 'A retired Chinese admiral likened the American navy to a man with a criminal record "wandering just outside the gate of a family home" '.[18] It seems that this is a case where we should be thankful that countries usually do not pay much attention to a potential rival's past behavior when trying to determine its future intentions.

[16] This phenomenon where the measures a state takes to increase its own security decrease the security of other states is commonly referred to as the 'security dilemma'. See Charles L. Glaser, 'The Security Dilemma Revisited', *World Politics*, Vol. 50, No. 1 (1997), pp. 171–201; John H. Herz, 'Idealist Internationalism and the Security Dilemma', *World Politics*, Vol. 2, No. 2 (1950), pp. 157–80; Robert Jervis, 'Cooperation under the Security Dilemma', *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (1978), pp. 167–214.

[17] Secretary of State Albright said on February 19, 1998 that, 'If we have to use force, it is because we are America. We are the indispensable nation. We stand tall. We see further than other countries into the future'.

[18] 'Naked Aggression', *Economist*, March 14, 2009, p. 45.

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

What all of this tells us is that the future security environment in the Asia-Pacific region will revolve around China and the United States, and each of those great powers will have a military with significant offensive capability and unknowable intentions.

There is one other factor that matters greatly for future Sino–American relations. There is no centralized authority that states can turn to for help if a dangerous aggressor threatens them. There is no night watchman in the international system, which means that states have to rely mainly on themselves to ensure their survival.[19] Thus, the core question that any leader has to ask him or herself is this: what is the best way to maximize my country's security in a world where another state might have significant offensive military capability as well as offensive intentions, and where there is no higher body I can turn to for help if that other state threatens my country? This question—more than any other—will motivate American as well as Chinese leaders in the years ahead, as it has in the past.

The Pursuit of Regional Hegemony

I believe there is a straightforward answer to this question and that all great powers know it and act accordingly.[20] The best way for any state to ensure its survival is to be much more powerful than all the other states in the system, because the weaker states are unlikely to attack it for fear they will be soundly defeated. No country in the Western Hemisphere, for example, would dare strike the United States because it is so powerful relative to all its neighbors.

To be more specific, the ideal situation for any great power is to be the hegemon in the system, because its survival then would almost be guaranteed. A hegemon is a country that is so powerful that it dominates all the other states. In other words, no other state has the military wherewithal to put up a serious fight against it. In essence, a hegemon is the only great power in the system.

When people talk about hegemony these days, they are usually referring to the United States, which they describe as a global hegemon. I do not like this terminology, however, because it is virtually impossible for any state—including the United States—to achieve global hegemony. The main obstacle to world domination is the difficulty of projecting power over huge distances, especially across enormous bodies of water like the Atlantic and Pacific Oceans.

The best outcome that a great power can hope for is to achieve regional hegemony, and possibly control another region that is close by and easily

[19] Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979), pp. 91, 107, 111.
[20] John J. Mearsheimer, *Tragedy of Great Power Politics*, Chapter 2.

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

accessible over land. The United States, which dominates the Western Hemisphere, is the only regional hegemon in modern history. Five other great powers have tried to dominate their region—Napoleonic France, Imperial Germany, Imperial Japan, Nazi Germany, and the Soviet Union—but none have succeeded.

The United States, it should be emphasized, did not become a hegemon in the Western Hemisphere by accident. When it gained its independence in 1783, it was a weak country comprised of 13 states running up and down the Atlantic seaboard. Over the course of the next 115 years, American policymakers worked unrelentingly in pursuit of regional hegemony. They expanded America's boundaries from the Atlantic to the Pacific Ocean as part of a policy commonly referred to as 'Manifest Destiny'. Indeed, the United States was an expansionist power of the first order. Henry Cabot Lodge put the point well when he noted that the United States had a 'record of conquest, colonization, and territorial expansion unequalled by any people in the nineteenth century'.[21] Or I might add the twentieth century.

But America's leaders in the nineteenth century were not just concerned with turning the United States into a powerful territorial state. They were also determined to push the European great powers out of the Western Hemisphere, and make it clear to them that they were not welcome back. This policy, which is still in effect today, is known as the 'Monroe Doctrine'. By 1898, the last European empire in the Americas had collapsed and the United States had become a regional hegemon.

States that achieve regional hegemony have a further aim: they seek to prevent great powers in other geographical regions from duplicating their feat. A regional hegemon, in other words, does not want peer competitors. The United States, for example, played a key role in preventing Imperial Japan, Imperial Germany, Nazi Germany, and the Soviet Union from gaining regional supremacy. Regional hegemons attempt to check aspiring hegemons in other regions, because they fear that a rival great power that dominates its own region will be an especially powerful foe that is essentially free to roam around the globe and cause trouble in their backyard. Regional hegemons prefer that there be at least two great powers located together in other regions, because their proximity will force them to concentrate their attention on each other rather than the distant hegemon. Furthermore, if a potential hegemon emerges among them, the other great powers in that region might be able to contain it by themselves, allowing the distant hegemon to remain safely on the sidelines.

The bottom line is that for sound strategic reasons the United States labored for more than a century to gain regional hegemony, and after achieving that goal, it has made sure that no other great power dominated either Asia or Europe the way it dominates the Western Hemisphere.

[21] *Ibid.*, p. 238.

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

Imitating Uncle Sam

What does America's past behavior tell us about the rise of China? In particular, how should we expect China to conduct itself, as it grows more powerful? And how should we expect the United States and China's neighbors to react to a strong China?

I expect China to act the way the United States has acted over its long history. Specifically, I believe that China will try to dominate the Asia-Pacific region much as the United States dominates the Western Hemisphere. For good strategic reasons, China will seek to maximize the power gap between itself and potentially dangerous neighbors like India, Japan, and Russia. China will want to make sure that it is so powerful that no state in Asia has the wherewithal to threaten it. It is unlikely that China will pursue military superiority so that it can go on the warpath and conquer other countries in the region, although that is always a possibility. Instead, it is more likely that Beijing will want to dictate the boundaries of acceptable behavior to neighboring countries, much the way the United States makes it clear to other states in the Americas that it is the boss. Gaining regional hegemony, I might add, is probably the only way that China will get Taiwan back.

A much more powerful China can also be expected to try to push the United States out of the Asia-Pacific region, much the way the United States pushed the European great powers out of the Western Hemisphere in the 19th century. We should expect China to come up with its own version of the Monroe Doctrine, as Imperial Japan did in the 1930s. In fact, we are already seeing inklings of that policy. Consider that in March, Chinese officials told two high-ranking American policymakers that the United States was no longer allowed to interfere in the South China Sea, which China views as a 'core interest' like Taiwan and Tibet.[22] And it seems that China feels the same way about the Yellow Sea. In late July 2010, the United States and South Korean navies conducted joint naval exercises in response to North Korea's alleged sinking of a South Korean naval vessel. Those naval maneuvers were originally planned to take place in the Yellow Sea, which is adjacent to the Chinese coastline, but vigorous protests from China forced the Obama administration to move them further east into the Sea of Japan.[23]

These ambitious goals make good strategic sense for China. Beijing should want a militarily weak Japan and Russia as its neighbors, just as the United

[22] Edward Wong, 'Chinese Military'.

[23] Chico Harlan, 'South Korea and US Send Message to North Korea with Drills in Sea of Japan', *Washington Post*, July 26, 2010; Peter Lee, 'South Korea Reels as US Backpedals', *Asia Times online*, July 24, 2010; Ben Richardson and Bill Austin, 'US–South Korea Drills to Avoid Yellow Sea amid China Concern', *Bloomberg Businessweek*, October 13, 2010; Michael Sainsbury, 'Don't Interfere with Us: China Warns US to Keep its Nose Out', *The Australian*, August 6, 2010.

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

States prefers a militarily weak Canada and Mexico on its borders. No state in its right mind should want other powerful states located in its region. All Chinese surely remember what happened in the last century when Japan was powerful and China was weak. Furthermore, why would a powerful China accept US military forces operating in its backyard? American policymakers, after all, express outrage whenever distant great powers send military forces into the Western Hemisphere. Those foreign forces are invariably seen as a potential threat to American security. The same logic should apply to China. Why would China feel safe with US forces deployed on its doorstep? Following the logic of the Monroe Doctrine, would not China's security be better served by pushing the American military out of the Asia-Pacific region?

Why should we expect China to act any differently than the United States over the course of its history? Are they more principled than the Americans? More ethical? Are they less nationalistic than the Americans? Less concerned about their survival? They are none of these things, of course, which is why China is likely to imitate the United States and attempt to become a regional hegemon.

And what is the likely American response if China attempts to dominate Asia? It is crystal clear from the historical record that the United States does not tolerate peer competitors. As it demonstrated over the course of the 20th century, it is determined to remain the world's only regional hegemon. Therefore, the United States can be expected to go to great lengths to contain China and ultimately weaken it to the point where it is no longer a threat to rule the roost in Asia. In essence, the United States is likely to act toward China similar to the way it behaved toward the Soviet Union during the Cold War.

China's neighbors in the Asia-Pacific region are certain to fear its rise as well, and they too will do whatever they can to prevent it from achieving regional hegemony. Indeed, there is already substantial evidence that countries like India, Japan, and Russia, as well as smaller powers like Singapore, South Korea, and Vietnam, are worried about China's ascendancy and are looking for ways to contain it. India and Japan, for example, signed a 'Joint Security Declaration' in October 2008, in good part because they are worried about China's growing power.[24] India and the United States, which had testy relations at best during the Cold War, have become good friends over the past decade, in large part because they both fear China. In July 2010, the Obama administration, which is filled with people who preach to the world about the importance of human rights, announced that it was resuming relations with Indonesia's elite special forces, despite their rich history of human rights abuses. The reason for this shift was that

[24] David Brewster, 'The India–Japan Security Relationship: An Enduring Security Partnership', *Asian Security*, Vol. 6, No. 2 (2010), pp. 95–120.

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

Washington wants Indonesia on its side as China grows more powerful, and as the *New York Times* reported, Indonesian officials 'dropped hints that the group might explore building ties with the Chinese military if the ban remained'.[25]

Singapore, which sits astride the critically important Straits of Malacca and worries about China's growing power, badly wants to upgrade its already close ties with the United States. Toward that end, it built a deep-water pier at its new Changi Naval Base so that the US Navy could operate an aircraft carrier out of Singapore if the need arose.[26] And the recent decision by Japan to allow the US Marines to remain on Okinawa was driven in part by Tokyo's concerns about China's growing assertiveness in the region and the related need to keep the American security umbrella firmly in place over Japan.[27] Most of China's neighbors will eventually join an American-led balancing coalition designed to check China's rise, much the way Britain, France, Germany, Italy, Japan, and even China, joined forces with the United States to contain the Soviet Union during the Cold War.[28]

Contrasts with the Cold War

There will be important differences, however, between the superpower competition during the Cold War and a future rivalry between China and the United States. For starters, the Soviet Union was physically located in both Asia and Europe, and it threatened to dominate both of those regions. Therefore, the United States was compelled to put together balancing coalitions in Asia as well as Europe. China, on the other hand, is strictly an Asian power and is not likely to threaten Europe in any meaningful way. As a result, the major European states are unlikely to play an active role in containing China, but will probably be content to remain on the sidelines.

The United States and the Soviet Union also competed with each other in the oil-rich Middle East. Both superpowers had allies in the region that sometimes fought wars with each other, and the United States was seriously

[25] Elisabeth Bumiller and Norimitsu Onishi, 'US Lifts Ban on Indonesian Special Forces Unit', *New York Times*, July 22, 2010. Also see Robert Dreyfuss, 'Containing China is A Fool's Errand. Yet Obama's Deal with Indonesian Thugs is Aimed at Exactly That', *The Nation*, July 23, 2010; John Pomfret, 'US Continues Effort to Counter China's Influence in Asia', *Washington Post*, July 23, 2010.

[26] 'Singapore Changi Naval Base', http://www.globalsecurity.org/military/facility/singapore.htm, accessed on October 20, 2010.

[27] Blaine Harden, 'Japanese Prime Minister Yukio Hatoyama Resigns', *Washington Post*, June 2, 2007; 'Japan Agrees to Accept Okinawa Base', http://www.upi.com/Top_News/US/2010/05/23/Japan-agrees-to-accept-Okinawa-base/UPI-72831274623169/, accessed on May 23, 2010.

[28] For more evidence of Asian countries beginning to balance against China, see Andrew Jacobs, 'China Warns US to Stay Out of Islands Dispute', *New York Times*, July 26, 2010; Jay Solomon, Yuka Hayashi, and Jason Dean, 'As China Swaggers, Neighbors Embrace US', *Wall Street Journal*, May 25, 2010.

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

worried about a Soviet invasion of Iran following the ouster of the Shah in 1979. Given China's dependence on oil from the Persian Gulf, it is likely to compete with the United States for influence in that strategically important region, much as the Soviets did. But a Chinese invasion of the Middle East is not likely, in part because it is too far away, but also because the United States would surely try to thwart the attack. China is more likely to station troops in the region if a close ally there asked for help. For example, one could imagine China and Iran establishing close ties, and Tehran then asking Beijing to station Chinese troops on its territory. In short, while the Americans and the Soviets competed actively in Europe, Asia, and the Middle East, China and the United States are likely to compete in only the latter two regions.

Although the Soviet–American rivalry spanned most of the globe, the main battleground was in the center of Europe, where there was the danger of a large-scale conventional war for control of the European continent. That scenario was especially important to both sides not only because there was considerable potential for nuclear escalation in the event of a war, but also because a decisive Soviet victory would have fundamentally altered the global balance of power. It is hard to imagine similar circumstances involving China and the United States, mainly because Asia's geography is so different from Europe's. Korea is probably the only place where those two countries could get dragged into a conventional land war; in fact, that is precisely what happened between 1950 and 1953, and it could happen again if conflict broke out between North and South Korea. But the stakes and the magnitude of that conflict would be nowhere near as great as a war between NATO and the Warsaw Pact for control of Europe would have been.

In addition to Korea, one can imagine China and the United States fighting over Taiwan, over disputed islands or islets off China's coast, or over control of the sea lanes between China and the Middle East. As with Korea, the outcome of all of these scenarios would be nowhere near as consequential as a superpower war in the heart of Europe during the Cold War. Because the stakes are smaller and a number of the possible conflict scenarios involve fighting at sea—where the risks of escalation are more easily contained—it is somewhat easier to imagine war breaking out between the China and the United States than between NATO and the Warsaw Pact. It is also worth noting that there was no territorial dispute between the superpowers—Berlin included—that was as laden with intense nationalistic feelings as Taiwan is for China. Thus, it is not hard to imagine a war breaking out over Taiwan, which is not to say that the odds of such a war are high.

Another important difference between the Cold War and a future Sino–American rivalry concerns ideology. The superpower competition was especially intense because it was driven by sharp ideological differences between the two sides as well as by geopolitical considerations. Communism and

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

liberal capitalism were potent ideological foes not only because they offered fundamentally different views about how society should be ordered, but also because both American and Soviet leaders thought that communism was an exportable political model that would eventually take root all over the globe. This notion helped fuel the infamous 'domino theory', which helped convince US leaders that they had to fight communism everywhere on the planet. Soviet leaders had real concerns, as the spread of liberal capitalism posed a serious threat to the legitimacy of Marxist rule. The incompatibility of these rival ideological visions thus reinforced the zero-sum nature of the rivalry, and encouraged leaders on both sides to wage it with unusual intensity.

There are certainly some ideological differences between China and the United States, but they do not affect the relationship between the two countries in profound ways, and there is no good reason to think that they will in the foreseeable future. In particular, China has embraced a market-based economy, and does not see its current version of state capitalism as an exportable model for the rest of the world. If anything, it is the United States that shows a greater tendency to want to export its system to others, but that ambition is likely to be tempered by setbacks in Afghanistan and Iraq as well as the impact of the 2008 recession. This situation should work to make a future rivalry between Beijing and Washington less intense than the ideological-laden competition between the superpowers.

Finally, the Soviet Union and its close allies had remarkably little economic intercourse with the West during the Cold War. Indeed, there was little direct contact between the elites, much less the broader publics, on the two sides. The opposite is the case with China, which is not only deeply integrated into the world economy, but is also actively engaged with Western elites of all kinds. For those who believe that economic interdependence produces peace, this is good news.[29] However, it is bad news for those who think that these ties are often a major source of friction between great powers.[30] My view is that economic interdependence does not have a significant effect on geopolitics one way or the other. After all, the major European powers were all highly interdependent and prospering in 1914 when First World War broke out.

[29] See Norman Angell, *The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power in Nations to Their Economic and Social Advantage* (New York: G. P. Putnam's, 1912); Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1999); Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World* (New York: Basic Books, 1986).

[30] Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Chapter 7.

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

Rising China and Australia

I would like to discuss in more detail how I think China's rise will affect Australia in particular. There is no question that geography works to Australia's advantage; it is located far away from China and there are large bodies of water separating the two countries. Australia, of course, faced a similar situation with regard to Imperial Japan, which helps explain why the Japanese military did not invade Australia when it went on a rampage across the Asia–Pacific region in December 1941.

One might be tempted to think that Australia's location means that it has little to fear from China and therefore it can stay on the sidelines as the balancing coalition to contain China comes together. Indeed, the 2009 White Paper raises the possibility that 'an Australian government might take the view that armed neutrality was the best approach in terms of securing its territory and people'.[31] This is not going to happen, however, because China—should it continue its rapid rise—will eventually present a serious enough threat to Australia that it will have no choice but to join the American-led alliance to contain China. I would like to make three points to support this claim.

First, remember that we are not talking about the threat posed by today's Chinese military, which does not have a lot of power projection capability and is not much of a danger to its neighbors. We are talking about how Australians will think about China after it has undergone two more decades of impressive economic growth and has used its abundant wealth to build a military that is filled with highly sophisticated weaponry. We are talking about a Chinese military that comes close to rivaling the US military in terms of the quality of its weaponry. That Chinese military, however, should have two important advantages over its American counterpart. It should be larger, maybe even much larger, since China's population will be at least three times bigger than the US population by the middle of this century.[32] Furthermore, the United States will be at a significant disadvantage in its competition with China because the American military will be projecting its power across 6000 miles of ocean, while the Chinese military will be operating in its own backyard. In short, China is likely to have far more offensive military power in 2030 than it has in 2010.

Second, although Imperial Japan did not launch an amphibious assault against Australia in 1942, it seriously contemplated that option, and decided against it not only because of the difficulty of the operation, but also because

[31] Department of Defence, Australian Government, *Defending Australia in the Asia Pacific Century*, p. 46.

[32] According to the UN, China will have about 1.417 billion people in 2050, while the United States will have 0.404 billion, which would give China a 3.5:1 advantage. These numbers are taken from the 'population database' in UN Population Division, *World Population Prospects: The 2008 Revision* (New York, 2009).

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

Japan thought that it had an alternative strategy for dealing with Australia.[33] Specifically, it felt that it could use its control of the Western Pacific to effectively blockade Australia and neutralize it. Although that strategy failed, we should not lose sight of the fact that Imperial Japan was a grave threat to Australia, which is why Australia enthusiastically fought alongside the United States in the Second World War.

Third, Chinese strategist are going to pay serious attention to Australia in the years ahead, mainly because of oil. China's dependence on imported oil, which is already substantial, is going to increase markedly over the next few decades. Much of that imported oil will come out of the Middle East and most of it will be transported to China by ship. For all the talk about moving oil by pipelines and railroads through Burma and Pakistan, the fact is that maritime transport is a much easier and cheaper option.[34] The Chinese know this and it is one reason why they are planning to build a blue water navy. They want to be able to protect their sea lanes that run to and from the Middle East.

China, however, faces a major geographical problem in securing those sea lanes, which has significant implications for Australia. Specifically, there are three major water passages that connect the South China Sea and the Indian Ocean. Otherwise, various Southeast Asian countries separate those two large bodies of water. That means China must have access to at least one of those passages at all times if it hopes to be able to control its sea lanes to and from the oil-rich Middle East.

Chinese ships can go through the Straits of Malacca, which are surrounded by Indonesia, Malaysia, and Singapore, or they can go further south and traverse either the Lombok Strait or the Sunda Strait, both of which cut through Indonesia, and both of which bring you out into the open waters of the Indian Ocean just to the north-west of Australia. China, however, is not likely to be able to get through the Straits of Malacca in a conflict with the United States, because Singapore, which is closely allied with Washington, sits astride that passageway. This is what Chinese strategists call 'the Malacca dilemma'.[35] Therefore, China has a powerful incentive to make sure its ships can move through the two main openings that run through Indonesia.

This situation almost certainly means that China will maintain a significant military presence in the waters off the northern coast of Australia and maybe even on Indonesian territory. China will, for sure, be deeply concerned about Australia's power projection capabilities, and will work to make sure that they cannot be used to shut down either the Lombok or

[33] H. P. Wilmott, *The Barrier and the Javelin: Japanese and Allied Pacific Strategies, February to June 1942* (Annapolis: US Naval Institute Press, 1989), Chapter 2.

[34] Andrew S. Erickson and Gabriel B. Collins, 'China's Oil Security Pipe Dream', *Naval War College Review*, Vol. 63, No. 2 (2010), pp. 89–111.

[35] Toshi Yoshihara, 'Chinese Missile Strategy', p. 42.

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

Sunda Straits or threaten China shipping in the Indian Ocean. The steps that China takes to neutralize the threat that Australia poses to its sea lanes—and remember, we are talking about a much more powerful China than exists today—will surely push Canberra to work closely with Washington to contain China. In short, there are serious limits to how much geography can shield Australia from an expansive China.

The picture I have painted of what is likely to happen if China continues its impressive economic growth is not a pretty one. Indeed, it is downright depressing. I wish that I could tell a more optimistic story about the prospects for peace in the Asia-Pacific region. But the fact is that international politics is a nasty and dangerous business and no amount of good will can ameliorate the intense security competition that sets in when an aspiring hegemon appears in Eurasia. And there is little doubt that there is one on the horizon.

Downloaded from cjip.oxfordjournals.org at University of Chicago on December 14, 2010

The Progressive Power of Realism

STEPHEN M. WALT *University of Chicago*

John Vasquez's assessment of realism suffers from three serious flaws. First, his reliance on Imre Lakatos's (1970) model of scientific progress is problematic, because the Lakatosian model has been largely rejected by contemporary historians and philosophers of science. Second, Vasquez understates the range and diversity of the realist research program and mistakenly sees disagreements among realists as evidence of theoretical degeneration. Finally, he overlooks the progressive character of contemporary realist theory, largely because he does not consider all the relevant literature. Disagreements within and across competing research programs are essential to progress and should be welcomed, but Vasquez's effort suggests that criticism will be most helpful when it seeks to do more than merely delegitimate a particular research tradition.

John Vasquez's evaluation of the realist research program is a misstep on the road to better international relations theory. By portraying realism as "degenerating," Vasquez hopes to influence both "individual decisions about where scholars are willing to place their research bets, *as well as collective decisions as to which research programs deserve continued funding, publication, and so forth*" (p. 900, emphasis added). In other words, his main goal is to discredit realism as a legitimate approach to the study of world politics, discourage scholars from pursuing a realist research agenda, and make it less likely that scholars working in the realist tradition will receive research funds or access to prominent journals.

What evidence does Vasquez present to justify this extreme position? Vasquez's (1997) criticism of realism is based on one philosopher of science (Imre Lakatos) and a handful of contemporary realist writings. Specifically, to support his charge of "degeneration," he has selected two "realist" books (Waltz 1979, Walt 1987), two articles (Schweller 1994, Christensen and Snyder 1990), and an eleven-page letter to the editor (Elman and Elman 1995). Does such a cursory survey justify discarding a respected intellectual tradition? Would we consider abandoning rational choice theory, the cognitive approach to decision making, organization theory, liberal theory, or the quantitative analysis of voting behavior on the basis of a similar sample? Even if every one of Vasquez's criticisms were valid (which is not the case), his evaluation would say little about the value of the realist perspective.[1]

The foundation of Vasquez's critique is Lakatos's (1970) well-known essay on scientific research programs. Lakatos argued that a research program consists of (1) a "hard core" of basic propositions accepted by all members of the research community, (2) a "negative heuristic" that deflects criticism away from this hard core, and (3) a "positive heuristic" that identifies legitimate puzzles and sets the research agenda. According to Lakatos, a research program is "progressive" if new theoretical refinements lead to "excess empirical content" (i.e., to newly confirmed predictions) when compared with the earlier theory. By contrast, a research program is said to be "degenerating" if each new theory is merely an ad hoc or semantic adjustment that explains an anomaly but does not anticipate some "novel fact."

Influenced by the Lakatosian model, Vasquez portrays realism as a narrow, tightly unified research program that is exhibiting clear signs of degeneration. After describing what he takes to be realism's hard core, he argues that recent theoretical refinements are merely ad hoc adjustments designed to rescue the entire paradigm from its purported empirical failings. He does this by showing that a handful of realists have advanced different theories about alliance formation. Vasquez sees these disagreements as a symptom of degeneration, because the presence of several competing realist theories increases "the probability that the realist paradigm will pass some test" (p. 906).

There are three main problems with Vasquez's criticism. First, his reliance on Lakatos is problematic, both because that model of scientific progress is flawed and because Vasquez's interpretation of it would justify abandoning most (if not all) of social science theory. Second, Vasquez's characterization of the realist tradition is misleading and understates its range and diversity. Third, Vasquez overlooks the progressive character of contemporary realist theorizing, in large part because he did not consider all the relevant literature. In particular, his treatment of my own work is both inconsistent and demonstrably inaccurate. Taken together, these errors explain why his article leaves realism largely unscathed and sheds little light on how it might be improved.

HOW NOT TO JUDGE SOCIAL SCIENCE THEORIES

Vasquez relies on Lakatos's model of scientific progress because he believes that it "has attracted the most consensus" as a source of criteria for judging theoretical merit, at least among mainstream scholars

Stephen M. Walt is Professor of Political Science and Master of the Social Science Collegiate Division, University of Chicago, Chicago, IL 60637.

The author thanks Michael Desch, David Edelstein, Markus Fischer, Keir Lieber, John Mearsheimer, and Rebecca Stone for comments on earlier drafts.

[1] As discussed below, Vasquez's sample is not even a comprehensive survey of the relevant works on the (relatively) narrow subject of balancing behavior.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

of international relations (pp. 899–900). Even if this assertion were correct, however, it would not be a persuasive justification. Lakatos's now-dated analysis has been largely rejected by contemporary historians and philosophers of science (Diesing 1991, Laudan 1977, Suppe 1977, Toulmin 1972). Why should social scientists embrace a model of scientific progress that has been widely discredited by experts in that field?

Lakatos's analysis has been discarded mainly because it does not square with what we now know about scientific discovery. For example, Lakatos argues that scientists in a particular research program share a "hard core" of common assumptions, but the historical record shows that scientists working in such a program often disagree about its central elements.[2] Similarly, Lakatos's model implies that progress takes place only at the research frontier, while the hard core of a research program remains unchallenged. In fact, the hard core is often the object of debate, and it evolves in response to new empirical discoveries and conceptual innovations. Thus, Lakatos's model of scientific progress is doubtful on purely historical grounds.

Second, although Lakatos emphasizes that the key criterion in choosing between rival theories is "excess empirical content," he never explains how to perform this sort of comparison. For Lakatos, theory T_2 is progressive if it explains everything that the old theory T_1 did, while simultaneously accounting for some unanticipated "new fact." Yet, comparing the empirical content of rival theories turns out to be especially difficult in practice, which helps explain why "neither Lakatos nor his followers have been able to identify *any* historical case to which the Lakatosian definition of progress can be shown strictly to apply" (Laudan 1977, 77; see also Grunbaum 1976a; McCloskey 1994, chapter 7). A measure of progress that is difficult to operationalize is not a useful guide.

Third, Lakatos's rejection of ad hoc adjustments is inconsistent with actual scientific practice. An ad hoc adjustment that resolves an existing anomaly but does not lead to any other new facts is still an advance in our understanding; after all, it does answer a puzzle. Such an adjustment is problematic only if it simultaneously creates additional conceptual or empirical difficulties. Similarly, a refinement that limits the domain of a theory (i.e., by showing that it only operates under circumscribed conditions) is still an improvement over the prior but incorrect claim that the theory possessed a broader explanatory range. Thus, working scientists routinely embrace ad hoc adjustments and correctly regard them as part of normal scientific procedure.[3]

These points suggest that Lakatos's model is not a sound basis for judging realism or any other research program. Indeed, taken to its logical conclusion, Vasquez's application of Lakatos would justify abandoning virtually all social science theory. Vasquez sees a research program as degenerating if (1) new theories offer no new empirical content and (2) if the program "goes through a number of theoryshifts . . . the end result [of which] is that collectively the family of theories fields a set of contradictory hypotheses which greatly increase the probability of at least one passing an empirical test" (p. 901). As we shall see, his claim that certain realist theories have not produced "new facts" is simply wrong. Moreover, his claim that the emergence of contradictory hypotheses is a sign of degeneration in effect means that when scholars in a particular research program advance different theories or reach different conclusions, then that research program is ipso facto beginning to degenerate. This conclusion ignores the possibility that one scholar is correct and another is incorrect, as well as the possibility that a particular disagreement can be reconciled by empirical testing or by a more precise specification of intervening variables or boundary conditions (Schweller 1997). Adopting this standard would force us to reject virtually every research tradition in the social sciences.

WHAT IS REALISM?

Vasquez appears to regard realism as a single, tightly unified research program, centered around the ideas of Kenneth Waltz. This view leads him to see any major disagreement among realists—and especially any departure from Waltz—as a sign of degeneration, which in turn leads him to portray other realists as trying to salvage the larger paradigm through a series of ad hoc amendments. This perspective also allows him to count the discrediting of any particular realist theory as a blow against the entire paradigm.

Vasquez's view rests on an inaccurate picture of contemporary realist thought. In fact, realism is a broad research program that contains a host of competing theories. Realists begin with some general assumptions (such as states are the key actors, the international system is anarchic, power is central to political life).[4] As with all successful research programs, however, realists also disagree about a host of fundamental ideas. For example, Hans Morgenthau assumes that competition between states arises from the human lust for power (which he termed the animus dominandi), while Kenneth Waltz ignores human nature and assumes that states merely aim to survive (Morgenthau 1946, Waltz 1979). "Offensive" realists, such as Mearsheimer (1994–95), argue that great powers seek to maximize security by maximizing their relative power, while "defensive" realists, such as Jack Snyder (1991) or Charles Glaser (1994–95), argue that

[2] To note one example, both Charles Darwin and Alfred Wallace worked within the Darwinian "research program," insofar as each believed in the core principle of natural selection. Yet, they disagreed on several basic issues, such as the inheritability of acquired characteristics (Richards 1987, chapters 2 and 4).

[3] As Laudan (1977, 115) puts it: "If some theory T_2 has solved more empirical problems than its predecessor—*even just one more*—then T_2 is clearly preferable to T_1 and, *ceteris paribus*, represents cognitive progress with respect to T_1 . . . . Ad hoc modifications, *by their very definition*, are empirically progressive." See also Grunbaum 1976b.

[4] Some realists might add the assumption that states are more or less rational actors, although several prominent realists (including the present author) also examine how domestic politics can affect the "rational" assessment of strategic interests. For a sample of recent attempts to identify the core features of the realist paradigm, see Mearsheimer 1994–95; Van Evera, n.d., chapter 1; Walt 1992b, 473.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

great powers are generally more secure when they refrain from power maximization and seek to defend the status quo. Realists also disagree about the relative importance of domestic versus systems-level causes, the relative stability of bipolar versus multipolar worlds, and the importance of intentions in shaping the calculations of national leaders (to name but a few possibilities). Thus, far from being a narrow intellectual monolith, realism is a large and diverse body of thought whose proponents share a few important ideas but disagree about many others.[5]

Two implications follow. First, it is hardly evidence of degeneration when realists advance contradictory arguments or reach different conclusions, just as it is not a major issue whenever neo-Keynesian economists, Skinnerian psychologists, Darwinian sociobiologists, or quantum physicists are at loggerheads. There are a host of competing theories within the realist paradigm, and not all of them are going to be equally valid or useful. Second, the failure of a particular realist theory does not discredit the entire paradigm, especially since realism deals with a very wide variety of international phenomena. Vasquez focuses on a handful of authors in his attempt to discredit the entire approach, but this step mischaracterizes the broader research tradition and the many different theories it contains.[6]

The real question to ask is whether realism—with all its limitations—has advanced or impeded our understanding of international relations. On this issue, even well-known critics of realism concede that it has been an influential tradition precisely because it sheds considerable, if only partial, light on a number of important international phenomena (Keohane 1984, 1986; Ruggie, 1983; Wendt n.d.).[7]

POWER, THREAT, AND EMPIRICAL CONTENT

The problems with Vasquez's analysis are evident in his discussion of my own work. To begin with, he cannot make up his mind about the theoretical status of balance-of-threat theory. He begins by portraying my theory as a direct refutation of Waltz's neorealist balance-of-*power* theory, based on my assertion that states tend to balance against *threats* rather than against power alone. In his view, this challenge to Waltz has "devastating" consequences for the realist paradigm. As Vasquez puts it, "if . . . power and threat are independent, as they are perceived to be by the states in Walt's sample, then something may be awry in the realist world" (p. 904).

Yet, it is hardly clear why refuting Waltz would lead us to abandon the realist paradigm in toto. Vasquez clearly regards my work as part of the realist paradigm, so if I have correctly refuted Waltz, then realism is a progressive program after all. To avoid this obvious challenge to his argument, Vasquez reverses course and argues that balance of threat theory is merely a "felicitous phrase" that "makes states' behavior appear much more consistent with the larger paradigm than it actually is." In particular, he claims my theory "does not point to any novel facts other than the discrepant evidence [and] . . . . does not have any excess empirical content compared to the original theory, except that it now takes the discrepant evidence and says it supports a new variant of realism" (pp. 904–5). In short, Vasquez begins by calling balance-of-threat theory a "devastating" challenge to Waltz, based on the claim that power and threat are wholly independent concepts. But he quickly backtracks to argue that balance-of-threat theory is merely a semantic repackaging of Waltz's theory that does not point to any novel facts. He cannot have it both ways.

As it turns out, both assertions are incorrect. With respect to the first, I do not see power and threat as independent. Balance-of-threat theory openly incorporates power, subsuming it (along with geography, offensive capabilities, and intentions) within the more general concept of *threat*.[8] Balance-of-*power* theory predicts that states will ally against the *strongest* state in the system, but balance-of-threat theory predicts they will tend to ally against the most *threatening*. Thus, the latter can explain not only why a state may align against the strongest power (if its power makes it the most dangerous) but also why one state may balance against another state which is not necessarily the strongest but which is seen as more threatening on account of its proximity, aggressive intentions, or acquisition of especially potent means of conquest. The two theories are not the same, although they share certain elements.

With respect to the second assertion that balance-of-threat theory is merely a semantic repackaging, I point to several of my works that offer novel facts. Balance-of-threat theory was originally laid out in my 1987 book, which examined alliance behavior in the Middle East. The final chapter showed, however, that it can also explain the anomalous distribution of power between the Soviet and American alliance systems

[5] Recent examples and discussions of the broad body of realist thought include Brooks 1997; Brown, Lynn-Jones, and Miller 1995; Desch 1996; Deudney 1993; Elman 1996; Frankel 1996a, 1996b; Gilpin 1986; Grieco 1990; Van Evera n.d., chapter 1; and Zakaria 1992.

[6] The most egregious example is Vasquez's claim that Colin and Miriam Elman's 1995 letter to the editor of *International Security* illustrates the response to Schroeder of scholars "sympathetic to realism" (p. 908). Such an assertion would be valid only if realism were in fact a single theory and if all so-called realists agreed with the Elmans' position. Vasquez offers no evidence that this is the case, which it is surely not.

[7] For example, realism provides cogent explanations for (1) the failure of all modern efforts to gain hegemony over the state system; (2) the nearly universal tendency for great powers to be extremely sensitive to shifts in the balance of power; (3) the constancy of security competition among great powers; (4) the difficulty of sustaining effective international cooperation; (5) the tendency for great powers to acquire either formal empires or informal spheres of influence; and (6) the tendency for great powers to imitate one another other over time. Realism does not provide the *only* explanation for these (and other) phenomena, but it contains a set of explanations that one would not want to dismiss out of hand.

[8] As I wrote in *The Origins of Alliances*: "Balancing and bandwagoning are usually framed solely in terms of capabilities. . . . This conception should be revised, however, to account for the other factors that statesmen consider when deciding with whom to ally. *Although power is an important part of the equation, it is not the only one*" (Walt 1987, 21, emphasis added; see also 263–4).

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

during the Cold War. In a subsequent article (not cited by Vasquez), the theory was used to explain the alliance behavior of four different states in Southwest Asia (Walt 1988). Another article (also not mentioned by Vasquez) shows how balance-of-threat theory explains alliance dynamics in Europe during the 1930s, a period that poses an especially demanding test for the theory. In particular, the theory explains why (1) the East European states failed to balance effectively against both Nazi Germany and the Soviet Union, (2) the United States was the last great power to mobilize for World War II, and (3) Great Britain and France balanced more slowly than hindsight might dictate. Parenthetically, this article also shows that Britain and France did not fail to balance the rising threat from Nazi Germany, as Vasquez, Schroeder, and others imply (Walt 1992b). Other scholars have successfully used balance-of-threat theory to explain the formation of the Gulf War coalition in 1990–91 and to analyze the grand strategy of the United States in the post–Cold War period (Garnham 1991, Mastanduno 1997). Finally, Vasquez does not refer to my recent efforts to apply the theory to a new realm—the international consequences of domestic revolutions (Walt 1992a, 1996). Thus, Vasquez's central claim—that balance-of-threat theory does not have "excess empirical content"—is false. And with this error exposed, his argument collapses.

CONCLUSION

Viewed as a whole, Vasquez's essay is a classic illustration of the hazards of small sample size. First, he relies on one modern work on the history and philosophy of science. Second, he relies on five contemporary realist works. Finally, he cursorily surveys the writings he examines, thereby missing the novel facts they uncover. This combination of problems is fatal to his argument, and prevents him from offering a useful criticism of realism in general or the specific body of literature under examination.

This failure is unfortunate, because realism is not without flaws and certainly should be exposed to criticism. The realist perspective offers a simple and powerful way to understand relations among political groups (including states) and offers compelling (albeit imperfect) accounts of a diverse array of international phenomena. But it is hardly the only way to study international relations. In the future, as in the past, scholars will continue to revise and extend the diverse body of realist thought. In doing so, they will inevitably disagree in various ways. At the same time, other scholars will pursue a variety of nonrealist research programs, and the resulting competition among different approaches will help us refine our understanding of international politics. The clash of theories both within and across competing research programs is essential to progress in the social sciences and should be welcomed. Progress will be swifter, however, if criticism seeks to do more than merely delegitimate realism, or any other approach a critic happens to dislike.

REFERENCES

Brooks, Stephen. 1997. "Dueling Realisms." *International Organization* 51(Summer):445–77.

Brown, Michael, Sean Lynn-Jones, and Steven Miller, eds. 1995. *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*. Cambridge, MA: MIT Press.

Christensen, Thomas J., and Jack L. Snyder. 1990. "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity." *International Organization* 44(Spring):137–68.

Desch, Michael. 1996. "Why Realists Disagree about the Third World (and Why They Shouldn't)." *Security Studies* 5(Spring):358–84.

Deudney, Daniel. 1993. "Dividing Realism: Structural Realism and Security Materialism on Nuclear Security and Proliferation." *Security Studies* 2(Summer):7–36.

Diesing, Paul. 1991. *How Does Social Science Work?: Reflections on Practice*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Elman, Colin. 1996. "Why *Not* Realist Theories of Foreign Policy?" *Security Studies* 6(Autumn):7–53.

Elman, Colin, and Miriam Fendius Elman. 1995. "History vs. Neorealism: A Second Look." *International Security* 20(Summer):182–93.

Frankel, Benjamin, ed. 1996a. *Roots of Realism*. London: Frank Cass.

Frankel, Benjamin, ed. 1996b. *Realism: Restatements and Renewal*. London: Frank Cass.

Garnham, David. 1991. "Explaining Middle Eastern Alignments during the Gulf War." *Jerusalem Journal of International Relations* 13(September):63–83.

Gilpin, Robert. 1986. "The Richness of the Tradition of Political Realism." In *Neorealism and Its Critics*, ed. Robert O. Keohane. New York: Columbia University Press.

Glaser, Charles L. 1994–45. "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help." *International Security* 19(Summer):50–90.

Grieco, Joseph. 1990. *Cooperation among Nations: Europe, America, and the Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Grunbaum, Adolph. 1976a. "Can a Theory Answer More Questions than One of Its Rivals?" *British Journal for the Philosophy of Science* 27(March):1–23.

Grunbaum, Adolph. 1976b. "Ad Hoc Auxiliary Hypotheses and Falsificationism." *British Journal for the Philosophy of Science* 27(December):329–62.

Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Keohane, Robert O. 1986. "Realism, Neorealism and the Study of World Politics." In *Neorealism and Its Critics*, ed. Robert O. Keohane. New York: Columbia University Press.

Lakatos, Imre. 1970 "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes." In *Criticism and the Growth of Knowledge*, ed. Imre Lakatos and Alan Musgrave. Cambridge: Cambridge University Press.

Laudan, Larry. 1977. *Progress and Its Problems: Towards a Theory of Scientific Growth*. Berkeley: University of California Press.

Mastanduno, Michael. 1997. "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War." *International Security* 21(Spring):49–88.

Mearsheimer, John J. 1994–95. "The False Promise of International Institutions." *International Security* 19(Winter):5–49.

McCloskey, Donald N. 1994. *Knowledge and Persuasion in Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Morgenthau, Hans J. 1946. *Scientific Man vs. Power Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Richards, Robert J. 1987. *Darwin and the Emergence of Evolutionary Theories of Mind and Behavior*. Chicago: University of Chicago Press.

Ruggie, John G. 1983. "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis." *World Politics* 35(January): 261–85.

Schweller, Randall L. 1994. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security* 19(Summer):72–107.

Schweller, Randall L. 1997. "New Realist Research on Alliances:

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

Refining, Not Refuting, Waltz's Balancing Proposition." *American Political Science Review* 91(December):927–30.
Snyder, Jack L. 1991. *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
Suppe, Frederick, 1977. "Afterword." In *The Structure of Scientific Theories*, ed Frederick Suppe. Urbana: University of Illinois Press.
Toulmin, Stephen. 1972. *Human Understanding*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Van Evera, Stephen. N.d. *Causes of War: Vol. I: The Structure of Power and the Roots of War*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
Vasquez, John F. 1997. "The Realist Paradigm and Degenerative versus Progressive Research Programs: An Appraisal of Neotraditional Research on Waltz's Balancing Proposition." *American Political Science Review*, 91(December):899–912.
Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
Walt, Stephen M. 1988. "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia." *International Organization* 42(Spring):275–316.
Walt, Stephen M. 1992a. "Revolution and War." *World Politics* 44(April):321–68.
Walt, Stephen M. 1992b. "Alliances, Threats, and U.S. Grand Strategy: A Reply to Kaufman and Labs." *Security Studies* 1(Spring):448–82.
Walt, Stephen M. 1996. *Revolution and War*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.
Wendt, Alexander. N.d. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, forthcoming.
Zakaria, Fareed. 1992. "Realism and Domestic Politics." *International Security* 17(Fall):177–98.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

Hans Morgenthau and the Iraq war: realism versus neo-conservatism

John Mearsheimer

Hans Joachim Morgenthau was one of the most important political thinkers of the 20th century and one of the great realist thinkers of all time. Morgenthau, along with almost all realists in the United States – except for Henry Kissinger – opposed the Vietnam war. Their opposition came early, long before it became clear that the war was a lost cause; in fact Morgenthau was warning against American military involvement in Vietnam in the late 1950s.

Equally, almost all realists in the United States – except for Henry Kissinger – opposed the war against Iraq. Many supporters of that war are now having second thoughts, since it is becoming increasingly clear that American troops are stuck in an open-ended conflict from which there seems to be no exit. The realists, however, anticipated big problems before the war began; in this, they have been proved largely correct.

Taken together, these facts raise the obvious question: would Hans Morgenthau, the realist who opposed going to war in Vietnam, also have opposed the war on Iraq? We can never know for sure and it would be foolish to say with total certainty that Morgenthau would have opposed the Iraq war. Nevertheless, given his theory of international politics, his opposition to the Vietnam war and the parallels between the two conflicts, it is highly likely.

The neo-conservative case: military power

The dispute about whether to go to war in Iraq was between two competing theories of international politics: realism and the neo-conservatism that underpins the Bush doctrine. To understand the realist case against Iraq, it is necessary first to lay out the neo-conservative strategy that the realists were challenging.

Neo-conservative theory – the Bush doctrine – is essentially Wilsonianism with teeth. The theory has an idealist strand and a power strand: Wilsonianism provides the idealism, an emphasis on military power provides the teeth.

Neo-conservatives correctly believe that the United States has a remarkably powerful military. They believe that there has never been a state on earth that has as much relative military power as the United States has today. And very importantly, they believe that America can use its power to reshape the world to suit its interests. In short, they believe in big-stick diplomacy, which is why the Bush doctrine privileges military power over diplomacy.

This belief in the utility of military force explains in large part why the Bush administration and the neo-conservatives favour unilateralism over multilateralism. If the United States emphasised diplomacy over military force, it could not act unilaterally very often, because diplomacy by definition is very much a multilateral enterprise. But if a state has awesome military power and can rely heavily on that power to do business in the international system, then it will not often need allies. Instead, it can rely almost exclusively on its military might to achieve its goals. In other words, it can act unilaterally, as the Bush administration often did during its first term.

The key to understanding why the neo-conservatives think that military force is such a remarkably effective instrument for running the world is that they believe that international politics operate according to "bandwagoning" logic. Specifically, they believe that if a powerful country like the United States is willing to threaten or attack its adversaries, then virtually all of the states in the system – friends and foes alike – will quickly understand that the United States means business and that if they cross mighty Uncle Sam, they will pay a severe price. In essence, the rest of the world will fear the United States, which will cause any state that is even thinking about challenging Washington to throw up its hands and jump on the American bandwagon.

Knocking off Saddam, the war party thought, would have a cascading effect in the middle east, if not the wider world.

Before the Iraq war, realists would say to the neo-conservatives that if the United States threatens Iran and North Korea by putting them on the "axis of evil" along with Iraq, it will drive them to redouble their efforts to acquire nuclear weapons. Neo-conservatives would say to realists that Iran and North Korea will respond to the fall of Saddam by understanding that they are numbers two and three on the hit list, and will seek to avoid the same fate by surrendering. In short, they will jump on the American bandwagon rather than risk death.

Critics of the Iraq war would also say to the neo-conservatives that it would make sense to solve the Israeli-Palestinian conflict before invading Iraq. Neo-conservatives would answer that an American victory in Iraq would compel Yasser Arafat to sign a peace treaty with Israel. The road to Jerusalem, they would argue, runs through Baghdad. If the mighty United States got tough with troublemakers in the Arab world, the Palestinians would read the writing on the wall.

Bandwagoning logic also underpinned the famous "domino theory", which was a critical factor in the American decision to go to war in Vietnam. According to the domino theory, if Vietnam were to fall to communism, other countries in southeast Asia would quickly follow, and then countries in other regions would begin to fall under the rule of the Soviet Union. Eventually almost every state in the international system would jump on the Soviet bandwagon, leaving the United States alone and weak against an unstoppable juggernaut.

Some forty years later, the Bush administration thought that it could turn the domino theory to its advantage. Knocking off Saddam, the war party thought, would have a cascading effect in the middle east, if not the wider world. The Iranians, the North Koreans, the Palestinians, and the Syrians, after seeing the United States win a stunning victory in Iraq, would all throw up their hands and dance to Uncle Sam's tune.

The neo-conservatives' faith in the efficacy of bandwagoning was based in good part on their faith in the so-called revolution in military affairs (RMA). In particular, they believed that the United States could rely on stealth technology, air-delivered precision-guided weapons, and small but highly mobile ground forces to win quick and decisive victories. They believed that the RMA gave the Bush administration a nimble military instrument which, to put it in Muhammad Ali's terminology, could "float like a butterfly and sting like a bee."

The American military, in their view, would swoop down out of the sky, finish off a regime, pull back and reload the shotgun for the next target. There might be a need for US ground troops in some cases, but that force would be small in number. The Bush doctrine did not call for a large army. Indeed, heavy reliance on a big army was antithetical to the strategy, because it would rob the military of the nimbleness and flexibility essential to make the strategy work.

This bias against big battalions explains why deputy secretary of defense Paul Wolfowitz (a prominent neo-conservative) and secretary of defense Donald Rumsfeld dismissed out of hand (the then US army chief of staff) General Eric Shinsheki's comment that the United States would need "several hundred thousand troops" to occupy Iraq. Rumsfeld and Wolfowitz understood that if the American military had to deploy huge numbers of troops in Iraq after Saddam was toppled, it would be pinned down, unable

to float like a butterfly and sting like a bee. A large-scale occupation of Iraq would undermine the Bush administration's plan to rely on the RMA to win quick and decisive victories.

In sum, the RMA was supposed to make bandwagoning work, which, in turn, would make big-stick diplomacy work, which, in turn, would make a unilateralist foreign policy feasible.

The neo-conservative case: Wilsonian idealism

The idealist or Wilsonian strand of the neo-conservatives' theory of international politics focuses on promoting democracy, which they believe is the most powerful political ideology on the face of the earth. Moreover, they believe that the world divides into good states and bad states, and that the democracies are the white hats.

Democracies have benign motives and are naturally inclined to act peacefully toward other states. Democracies only act in a bellicose fashion when the black hats, invariably non-democratic states, leave them no choice. Of course, they believe in democratic peace theory, which says that democracies hardly ever fight each other. Thus, if the United States could help create a world populated exclusively with democracies, there would be no war and we would have reached what Francis Fukuyama famously called "the end of history". If every state in the system looked like democratic America, which is obviously a virtuous state, we would live in a world of all white hats and no black hats, which, by definition, would be a peaceful world.

Fukuyama thought we had reached the end of history in 1989 with the end of the cold war, and that boredom would be the main problem in the decades ahead. But 9/11 made it clear that the west was not going to be bored for the foreseeable future, because it faces a major-league terrorist threat emanating from the Arab and Islamic world, especially the middle east. The neo-conservatives reacted to this problem by arguing that the root of the problem was the almost complete absence of democracy in the middle east.

End of history logic, in other words, did not apply to this area because virtually no state looked like America. The solution was obvious: export democracy to the middle east, and hopefully to the wider Islamic world. Transform the region and make it into a zone of democracies, the neo-conservatives argued, and the terrorism problem would go away. After all, no state modelled on the United States would resort to terror.

Thus, the Bush doctrine emphasises the importance of spreading democracy, especially in the middle east. Iraq was the first major effort in this endeavour, although it could be argued that the war against Afghanistan was the initial step and Iraq was the second one. Regardless, Iraq was not intended to be the last step.

In the heady days after Baghdad fell on 9 April 2003, the Bush administration and its neo-conservative supporters made it clear that they intended to use the threat or application of military force to topple the regimes in Iran and Syria and eventually to transform the entire region into a sea of democracies. This was to be social engineering on a massive scale and it was to be done with a mailed fist.

To call the Bush administration conservative, at least in its foreign policy, is mistaken. It is pursuing a radical foreign policy, regardless of what one thinks of its merits. No true conservative would embrace such a grandiose policy. Moreover, the label neo-conservative seems like a misnomer when one considers the scope and ambition of the foreign policies that neo-conservatives prescribe for the United States.

Neither the neo-conservatives nor President Bush ever explained in detail how democracy was going to take root in the middle east, where there was hardly any history of democracy. Furthermore, little was said about how the United States was going to effect this transformation at the end of a rifle barrel. It was just assumed that democracy would sprout once Saddam Hussein and other tyrants were removed from power.

The American people, much to their discredit, never demanded an explanation as to how the United States military, which has never been particularly good at nation-building, was going to do massive social engineering in a foreign and probably hostile culture.

The bottom line is that the neo-conservative theory of international politics that moved the invasion of Iraq has a power-based strand which emphasises big stick diplomacy and bandwagoning logic, and an idealist strand that calls for spreading democracy across the middle east and maybe even the entire globe.

Hans Morgenthau and the realist critique of neo-conservatism

What, then, is the realist critique of this neo-conservative theory, and how might Hans Morgenthau have reacted to the arguments for and against the Iraq war?

Realists do not believe that we live in a bandwagoning world. On the contrary, realists tend to believe that we live in a balancing world, in which, when one state puts its fist in another state's face, the target usually does not throw its hands in the air and surrender. Instead, it looks for ways to defend itself; it balances against the threatening state.

Thus, realists predicted that Iran and North Korea would not react to an attack on Iraq by abandoning their nuclear programmes, but would work harder than ever to acquire a nuclear deterrent so as to immunise themselves from American power. Of course, this is exactly what has happened over the past two years, and there is no sign that either of the remaining members of the axis of evil is likely to cave into the Bush administration's threats. Simply put, we live in a balancing world.

It is also worth noting that the neo-conservatives expected America's allies in Europe to change their tune after Iraq and support the Bush doctrine. Once the United States demonstrated the power of its sword, the weak-kneed Europeans would have to accept the fact that they live in a world that operates according to American rules and nobody else's. So far, the French and Germans do not appear to be following that script.

As far as Morgenthau's views on balancing versus bandwagoning are concerned, the critical issue is how he thought about the domino theory, which is based on bandwagoning logic and which was at the heart of the debate about whether to fight in Vietnam.

Morgenthau, not surprisingly, thought that the domino theory was hooey. Like all realists, he understood that we live in a balancing world and that the fall of Vietnam would not have a cascading effect in southeast Asia, much less across the entire globe. It is hard to believe that he would have accepted the neo-conservatives' claim that invading Iraq would cause America's other adversaries to start dancing to the Bush administration's tune.

On the idealist strand of neo-conservative theory, the argument is even stronger that Morgenthau, like almost all contemporary realists, would have opposed the Iraq war. Realists tend to believe that the most powerful political ideology on the face of the earth is nationalism, not democracy. President Bush and his neo-conservative allies largely ignore nationalism. It is simply not part of their discourse. For them, the emphasis is constantly and emphatically on democracy, and they believe that invading countries to facilitate the spread of democracy is an attractive option.

Realists, by contrast, think that nationalism usually makes it terribly costly to invade and occupy countries in areas like the middle east. People in the developing world believe fervently in self-determination, which is the essence of nationalism, and they do not like Americans or Europeans running their lives. The power of nationalism explains in good part why all of the great European empires – the British, the French, the Dutch, the Portuguese, the Austro-Hungarian, the Ottoman and the Russian – are now on the scrapheap of history.

There are other cases which demonstrate that nationalism quickly turns liberators into occupiers, who then face a major insurrection. The Israelis, for example, invaded Lebanon in 1982 and were at first welcomed as liberators. But they overstayed their welcome and generated an insurgency which drove them out of Lebanon eighteen years later.

The American experience in Vietnam and the Soviet experience in Afghanistan fit the same basic pattern, although the American and Soviet learning curves were a bit steeper than the Israeli. In short, realists thought from the start that it was foolish in the age of nationalism to think that the United States could invade and occupy Iraq and other countries in the middle east for the purpose of altering their political systems in ways that would make them friendly to America.

There is little doubt that Morgenthau saw nationalism as a potent political force and that, more than any other factor, it drove his opposition to the Vietnam war. Many argued during the Vietnam years that the fight was a war between democracy and communism that the United States could not afford to lose. Morgenthau rejected this view, and argued that the North Vietnamese and the Viet Cong (the guerrilla forces in South Vietnam) were motivated mainly by nationalism, not communism, and that they would invariably view American troops in their midst as colonial occupiers whom they would fight hard to expel.

Morgenthau understood that if the United States committed large-scale military forces to Vietnam, it would face a major-league insurgency that would be extremely difficult to beat. It is natural to conclude that he would have understood that this same basic logic applied to Iraq, and thus would have opposed the Iraq war as fiercely as he opposed the war in Vietnam.

Realism, democracy, and American foreign policy

There is no question that the revolution in military affairs helps the United States conquer countries in the

middle east quickly and easily, although it is not clear that the RMA is essential for that purpose. After all, the Soviets did not need the RMA to overrun Afghanistan in 1979, and the Israelis did not need the RMA to overrun Lebanon in 1982. The United States almost certainly could have defeated Iraq in short order without the RMA. In fact, it is relatively easy for a powerful country like America to conquer states in the developing world.

The real trouble comes once the United States owns the country it has overrun, and the Americans are seen as occupiers and face an insurgency. The RMA is largely useless in combatting an insurgency, against which a large army is needed, as the Bush administration has discovered in Iraq. But once the United States commits huge numbers of soldiers in a country like Iraq, it is no longer free to invade other countries because it is effectively stuck in a quagmire.

When that happens, bandwagoning is taken off the table, simply because America's other adversaries no longer have to fear that the American military will swoop down out of the sky and finish them off; thus they have no reason to throw up their hands and surrender to the Bush administration. In short, occupation stokes nationalism, which leads to insurgency, which undermines any hope of making bandwagoning logic work, which undermines big-stick diplomacy.

If a misunderstanding of nationalism is the first problem with the idealism of the neo-conservatives, the second is that democracies, for all their virtues, do not always pursue benign foreign policies. I have no doubt that democracy is the best political system and I think that spreading democracy across the globe is a noble goal. I am glad that Germany is a flourishing democracy today and I hope that Iraq follows suit sooner rather than later. Nevertheless, when it comes to foreign policy, democracies are not always the white hats that President Bush and his neo-conservative supporters make them out to be.

For example, it is often argued that Iraq under Saddam Hussein was especially evil because it used chemical weapons against both Iran and the Kurds in the 1980s. However, at the time, the United States was providing Iraq with overhead satellite imagery so that it could use its chemical weapons more effectively against the Iranian army. When Iraq came in for condemnation for using chemical weapons at the United Nations and in the US Congress, the Reagan and first Bush administrations went to considerable lengths to shield Saddam's regime from criticism in those august bodies.

The United States not only has dirty hands from Iraq, but it has also engaged in barbaric behaviour of its own. One should not underestimate how ruthless democratic America can be when pushed to the wall. American bombers pulverised German and Japanese cities in the second world war, killing about a million Japanese civilians in the process. Moreover, the United States is the only country in the world that has used nuclear weapons against another country.

Of course, most Americans believe that there was nothing wrong with bombing Germany and Japan or using nuclear weapons against Japanese civilians, because we are the white hats and the victims were the black hats. However, when you are at the other end of the American rifle barrel, it usually does not look that way. When you are staring down the barrel of that rifle, it is the United States that looks like the black hat.

As Morgenthau clearly understood, it is often difficult to distinguish between good and bad guys in international politics, which means that there is likely to be much resistance to America's big-stick diplomacy, since many people around the world are likely to view the Bush administration as a bully, not a liberator.

There is another problem with democracies portraying themselves as the white hats in the world: it encourages them to go on crusades to crush non-democracies and transform the world into one giant zone of democracies. This tendency was definitely on display in the United States during the first half of the 1960s, when intervention in Vietnam was being debated. Not surprisingly, Morgenthau warned about the dangers of pursuing global crusades in making his case against the war in Vietnam. This same tendency was in play again in the run-up to the second Gulf war of 2003 when the Bush administration laid out its case for transforming the middle east with the mailed fist. Morgenthau almost certainly would have criticised that policy and the impending war loudly and clearly.

Creating democracies in areas like the middle east, where there is little experience with that form of government, is a daunting task. The United States has not had much success with nation-building in the past and there are no good theories that explain how to succeed at it. There are many reasons to think that spreading democracy with military force is not an effective way to build democracy in Iraq, or any other place for that matter.

Not surprisingly, Hans Morgenthau was an ardent critic of the American effort to democratise Vietnam in the late 1950s and early 1960s. Morgenthau was not

opposed to making Vietnam democratic. He just thought that Vietnam was not ready for democracy and American efforts to impose it on that country would ultimately fail, regardless of US intentions.

Realists are often accused of disliking democracy and even of being anti-democratic. This is a bogus charge. Every realist I know would be thrilled to see Iraq turned into a thriving democracy. Realists, however, are well aware of the difficulty of spreading democracy, especially by military means. They also understand that even if the enterprise is successful, that is no guarantee that peace will break out. Democracies as well as non-democracies like having nuclear deterrents, and both kinds of states support terrorism when it suits their interests.

In conclusion, neo-conservatives and realists have two very different theories of international politics, which were reflected in their opposing views on the wisdom of invading and occupying Iraq. Actually, the war itself has been a strong test of the two theories. We have been able to see which side's predictions were correct. It seems clear that Iraq has turned into a debacle for the United States, which is powerful evidence – at least for me – that the realists were right and the neo-conservatives were wrong.

I think that Hans Morgenthau, who some four decades ago made the realist case against escalation in Vietnam using arguments similar to those realists employed in the run-up to the Iraq war, would have opposed that war as well if he had been alive.

Hans J Morgenthau

Hans Joachim Morgenthau (1904-80) was the foremost scholar in the field of international relations in the mid-20th century, and the leading architect of "political realism".

He was born in Coburg, Germany in February 1904 and studied in Munich and Frankfurt before teaching law in Geneva and Madrid. His early thinking was influenced by Friedrich Nietzsche, and he was also marked by the ideas of Max Weber, Hans Kelsen, Carl Schmitt, and Rienhold Niebuhr (see Christoph Frei, *Hans J Morgenthau: an intellectual biography* (2001).

He emigrated to the United States in 1937 and taught at the University of Kansas before moving to the University of Chicago in 1943. There he wrote his defining work, *Politics among Nations: the struggle for power and peace* (1948), which influenced post-1945 American diplomatic thinking as deeply as George Kennan influenced its national security ideas.

Morgenthau became Michelson Distinguished Professor of Political Science at the University of Chicago; among his later works were *In Defense of the National Interest; A Critical Study of American Foreign Policy* (1951) and *A New Foreign Policy for the United States* (1969).

In 1976, Morgenthau listed the ten books that meant most to him as: Hannah Arendt's *The Human Condition*; Aristotle's *Politics*; EH Carr's *The Twenty Years' Crisis*; *The Federalist Papers*; Plato's *Symposium*; Pascal's *Pensees*; CN Cochrane's *Christianity and Classical Culture*; Reinhold Niebuhr's *The Nature and Destiny of Man*; *The Political Writings of Max Weber* and *The Collected Works of Friedrich Nietzsche*.

Morgenthau's "six principles of political realism" (5th edition, 1978) sought to identify the conditions of rational political action in the international arena. His "concept of interest defined in terms of power" led him to make "a sharp distinction between the desirable and the possible" in order to analyse "political acts performed and ... the foreseeable consequences of these acts".

Morgenthau likened the "difference between international politics as it actually is" and "a rational theory derived from it" to that "between a photograph and a painted portrait. The photograph shows everything that can be seen by the naked eye; the painted portrait does not show everything that can be seen by the naked eye, but it shows, or at least seeks to show, one thing that the naked eye cannot see: the human essence of the person portrayed."

Morgenthau highly valued prudence, "the weighing of the consequences of alternative political actions". His ideas led him to sharp warning against and (when the warnings were ineffective) vehement opposition to, US military involvement in Vietnam (see this 1965 essay).

Hans Morgenathau died in July 1980. Some contemporary critics have adduced from the ideas of *Politics among Nations* – including its final chapter's "four fundamental rules" and "five prerequisites of compromise" – Morgenthau's likely attitude to the "war on terror".

By contrast, the then US secretary of state Colin Powell offered the view on 12 September 2002 that: "Hans Morgenthau would have felt right at home in this new world of ours because he understood the essential partnership between morality and power, which is at the core of American foreign policy."

The concepts of power and interest that underpinned Hans Morgenthau's "political realism" were instruments of his effort to identify "the autonomy of the political sphere". He was profoundly aware of the moral significance of political action: "There are some values that matter beyond maximizing power. It's a question of how you use power, in the service of what principles. And power brings certain duties as well as certain restraints."

David Hayes

John J Mearsheimer is the R. Wendell Harrison Distinguished Service Professor of Political Science and the co-director of the Program on International Security Policy at the University of Chicago. He is the author of The Tragedy of Great Power Politics *(WW Norton, 2001).*

Copyright © John Mearsheimer, 21-04-2005. Published by openDemocracy Ltd. Permission is granted to reproduce this article for personal, non-commercial use only. In order to circulate internally or use this material for teaching or other commercial purposes you will need to obtain an institutional subscription. Reproduction of this article is by arrangement only. openDemocracy articles are available for syndication. For institutional subscriptions, syndication and press inquiries, please call +44 (0) 207 608 2000.

E.H. Carr vs. Idealism: The Battle Rages On*†

John J. Mearsheimer, *University of Chicago, USA*

Abstract

This article is an almost verbatim version of the E.H. Carr Memorial Lecture delivered at Aberystwyth on 14 October 2004. I argue that Carr's central claims in *The Twenty Years' Crisis* are still relevant today. He maintained in that classic realist work that states are the main actors in world politics and that they are deeply committed to pursuing power at each other's expense. He also argued that British intellectual life in his day was dominated by idealists who largely ignored power politics. Despite the great changes that have taken place in the world since 1939, when *The Twenty Years' Crisis* was published, states still dominate the international system and they still pay careful attention to the balance of power. Furthermore, idealists now dominate international relations scholarship in Britain, more so than they did in the late 1930s. Indeed, it is hard to find a realist theorist in the contemporary British academy, a situation that would almost surely shock Carr were he alive today. This powerful bias against realism, I argue, is intellectually foolhardy and hurts not only students but the idealist scholars who so dislike realism.

Keywords: *British Committee on International Relations Theory, E.H. Carr, hegemonic discourse, idealism, realism*

It is a pleasure and a privilege to be invited to Aberystwyth to give the E.H. Carr Memorial Lecture. Indeed, it is a special honor for me, a card-carrying realist, to pay tribute to one of the most important realist thinkers of all time. It is even more special to be able to do this at an institution that has a rich history of producing international relations scholars and theories.

It was actually 68 years ago to the day – on 14 October 1936 – that Carr gave his inaugural lecture at Aberystwyth as he assumed the Woodrow Wilson Chair of International Politics. That was three years before the publication of *The Twenty Years' Crisis*, his classic realist tract. It was also three years before the start of World War II.

The world has changed a lot since then, and I am happy to say that most of these changes have been for the better. Nevertheless, the core arguments that Carr laid out in *The Twenty Years' Crisis* are as relevant today as they were in the dark decade of the 1930s. He made two main points in that path-breaking book. First, he argued that states, the principal actors in international politics, care greatly, although not exclusively, about power. This perspective, of course, is what makes Carr a realist. Second, he maintained that British academics and intellectuals were idealists who neglected the crucial role of power when thinking about international politics.

I will argue in the spirit of Carr that, globalization and al Qaeda notwithstanding, states are still the main actors on the world stage and are likely to remain so for the

International Relations Copyright © 2005 SAGE Publications
(London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol 19(2): 139–152
[DOI: 10.1177/0047117805052874]

Downloaded from http://ire.sagepub.com at Higher School of Economics on February 5, 2008
©2005 SAGE Publications. All rights reserved. Not for commercial use or unauthorized distribution.

foreseeable future. Those states will also continue to worry a great deal about the balance of power, and this concern will shape much of what they do. In short, power politics are alive and well in the world around us.

Furthermore, I will argue that idealism is now more firmly entrenched among British international relations scholars than it was in the late 1930s. Carr, I think, would be appalled by the almost complete absence of realists and the near total dominance of idealists in the contemporary British academy. In fact, it is difficult to imagine any British university hiring a young scholar today who makes arguments like those found in *The Twenty Years' Crisis*. The great paradox is that this book has lost none of its intellectual luster over time, and it is still widely read and debated by students and professors at Aberystwyth and other British universities. If that is so, then why are there no heirs to Carr within British academic life? It is as if people continued to read and discuss Adam Smith and Alfred Marshall, while universally rejecting laissez-faire economics. Finally, I will argue that it is unwise for good intellectual reasons to have just idealists teaching international politics. Even idealists, not to mention their students, would benefit from having realists as colleagues.

I will proceed by first describing Carr's main arguments in *The Twenty Years' Crisis*. I will concentrate on showing that Carr is a realist and elaborating his ideas about the relationship between power and morality. I will then describe the thinking of the post-Cold War idealists who now dominate British universities, paying attention to how they resemble and how they differ from the interwar idealists whom Carr wrote about. Finally, I will assess the post-Cold War idealists' efforts to crush realism by monopolizing the discourse about international politics, and explain why I think this is a misguided course.

Carr's realism

When Carr set out to write *The Twenty Years' Crisis* in July 1938, his goal was not to articulate a theory of realism, but instead to criticize British (and American) intellectuals for largely ignoring the role of power in international politics. He made this point clear in November 1945 in the preface to the second edition: '*The Twenty Years' Crisis* was written with the deliberate aim of counteracting the glaring and dangerous defect of nearly all thinking, both academic and popular, about international politics in English-speaking countries from 1919 to 1939 – the almost total neglect of power'.[1]

The problem with British thinkers, according to Carr, was not just that they ignored power, but that they were utopians as well. He thought they held a hopelessly idealistic view of international politics. In particular, they had a normative agenda which led them to pay little attention to the world around them and to focus instead on changing how states relate to each other. Indeed, they were determined to radically transform world politics and create a peaceful international order where statesmen no longer cared about the balance of power.

Downloaded from http://ire.sagepub.com at Higher School of Economics on February 5, 2008
© 2005 SAGE Publications. All rights reserved. Not for commercial use or unauthorized distribution.

The idealists, Carr believed, saw themselves as the key agents for accomplishing this revolution. 'The utopian', he wrote, 'believes in the possibility of more or less radically rejecting reality, and substituting his utopia for it by an act of will.'[2] He later expanded on this point, noting that 'intellectuals are particularly reluctant to recognize their thought as conditioned by forces external to themselves, and like to think of themselves as leaders whose theories provide the motive force for so-called men of action'.[3]

Carr surely would have been happy to transcend the world of the late 1930s and move to the utopia that the idealists hoped to create. Who in Britain at the time would not have welcomed such a development? However, Carr did not think it was possible to escape the existing world, a world where 'power is an essential element of politics.'[4] The fact is that Carr was a determinist at heart who did not think that individuals could purposely reorder the international system in fundamental ways. Consequently, he took out his cudgel and hammered away at the idealists' world-view. When he was done, little of that enterprise was still standing.

But *The Twenty Years' Crisis* was more than just a wrecking operation. Carr also forcefully made the case that power is an essential ingredient in politics. 'International politics', he wrote, 'are always power politics; for it is impossible to eliminate power from them.'[5] Moreover, he asserted that 'the *ultima ratio* of power in international relations is war', which led him to conclude that of all the instruments of statecraft the military is of 'supreme importance.'[6] These claims about power in *The Twenty Years' Crisis* earned Carr his realist spurs.

However, as I have pointed out elsewhere, Carr did not directly address the two key questions that motivate most realist thinkers.[7] First, why do states want power? What is the underlying logic that explains why great powers compete for it? Carr insists that they do, and offers plenty of evidence for his position, but he never explains why. Second, how much power do states want? How much is enough? On this second question, he hints at one point that states have an insatiable appetite for power. 'The exercise of power', he writes, 'always appears to beget the appetite for more power.'[8] But he does not elaborate this point to any significant extent. The explanation for these omissions, I think, is that Carr's main goal in *The Twenty Years' Crisis* was not to elaborate a theory of realism, but instead to criticize and undermine interwar idealism, which he considered delusional as well as dangerous.

Carr's arguments about the centrality of power notwithstanding, he emphasized that international politics is not only about the pursuit of power. 'Pure realism', he argued, 'can offer nothing but a naked struggle for power.'[9] Instead he maintained that serious policymakers and intellectuals pay attention to ideals as well as power. 'Utopia and reality', he wrote, are 'the two facets of political science', and therefore, 'any sound political thought must be based on elements of both utopia and reality.'[10]

In fact, it is abundantly clear that Carr thought power politics 'is only part of the story'. Specifically, he wrote, 'The fact that national propaganda everywhere so eagerly cloaks itself in ideologies of a professedly international character proves the existence of an international stock of common ideas, however limited and however

Downloaded from http://ire.sagepub.com at Higher School of Economics on February 5, 2008
© 2005 SAGE Publications. All rights reserved. Not for commercial use or unauthorized distribution.

weakly held, to which appeal can be made, and of a belief that these common ideas stand somehow in the scale of values above national interests. This stock of common ideas is what we mean by international morality.'[11]

Carr is certainly correct when he says that states are not motivated by power calculations alone. Virtually all of us, realists included, recognize that there is a well-developed and widely accepted body of idealist or liberal norms in international politics. They prescribe acceptable forms of state behavior in peacetime as well as wartime and they also proscribe unacceptable kinds of behavior. These norms are inextricably bound up with just war theory and liberal ideology, and many of them are codified in international law. Moreover, we recognize that most leaders and most of their followers want their state to behave according to those ideals and norms, and that state behavior often conforms to these general principles.

Thus, Carr's claim that states care about both power and liberal ideals is not terribly controversial. The critical task is to explain how power and utopia relate to each other. In Carr's words, the key is to find the proper 'combination of utopia and reality.'[12] However, he is not especially helpful in this regard, because he also argues at different points that utopia and reality are incompatible with each other. He writes, for example, 'Politics are made up of two elements – utopia and reality – belonging to two different planes which can never meet.'[13] He goes on to say, 'This constant interaction of irreconcilable forces is the stuff of politics. Every political situation contains mutually incompatible elements of utopia and reality, of morality and power.'[14]

For what it is worth, I believe that Carr overstates the conflict between the pursuit of power and ideals. After all, states sometimes can pursue these two goals simultaneously, as the United States did when it fought Nazi Germany in World War II, and when it opposed the Soviet Union during the Cold War. In both cases, the United States was engaged in a just conflict that also made eminently good strategic sense, and so it did not have to choose between its ideals and its concerns about power.

There are also cases where the pursuit of idealist goals has no effect on the balance of power, and thus once again there is no conflict between realism and idealism. Human rights interventions in the developing world usually fit this description, because they tend to be small-scale operations that cost little and do not detract from a great power's prospects for survival. The American intervention in Somalia between 1992 and 1993 is a case in point. Furthermore, the United States could have intervened to stop the genocide in Rwanda in 1994, which certainly would have been the morally correct thing to do, without having jeopardized American security.

There are, however, many instances where the pursuit of power conflicts with liberal ideals: where there is, in Carr's words, an 'antithesis of utopia and reality.'[15] These cases are where the rubber meets the road, because they force national leaders to choose between two starkly different sets of calculations. Realists argue that states will privilege power over ideals in such instances, and the historical record supports that view quite strongly. Carr is no exception in this regard; he

Downloaded from http://ire.sagepub.com at Higher School of Economics on February 5, 2008
© 2005 SAGE Publications. All rights reserved. Not for commercial use or unauthorized distribution.

believes that power ultimately trumps all other considerations in the nasty and dangerous world of international politics. And that is why Carr is a realist.

Carr's realism comes shining through when he notes that although states almost always use idealistic rhetoric to justify their actions, this cannot disguise the fact that their motives are usually selfish and usually based on calculations about the balance of power. He writes, for example:

> The exposure of the real basis of the professedly abstract principles commonly invoked in international politics is the *most damning* and *most convincing* part of the realist indictment of utopianism . . . What matters is that these supposedly absolute and universal principles were not principles at all, but the unconscious reflections of national policy based on a particular interpretation of national interest at a particular time.[16]

In short, 'Morality is the product of power.'[17]

Carr's realism is also manifest in his discussion of international law, where he makes it clear that he does not see it 'primarily as a branch of ethics', but instead considers it 'primarily as a vehicle of power'.[18] And on the matter of 'international society', a concept dear to the hearts of idealists, Carr wrote to Stanley Hoffmann in 1977: 'We tried to conjure into existence an international society' but 'no international society exists'.[19]

In sum, there is no question that Carr rejects pure realism; he recognizes that there is an idealist dimension to international politics that bears serious consideration. Nevertheless, he maintains that, in the crunch, power calculations matter the most to policymakers. 'In the international order', he wrote in *The Twenty Years' Crisis*, 'the role of power is greater and that of morality less.'[20] Idealists, on the other hand, privilege liberal ideals over power. Indeed, Carr accused them of ignoring power almost completely, which is why he was so hostile to idealism.

Carr's worst nightmare

Carr's indictment of idealism, coupled with the onset of World War II and then the Cold War, dealt it a devastating blow. It was not until the late 1950s, when the British Committee on International Relations Theory was established, that idealism began to get back on its feet. Since then it has made an amazing comeback. Today, almost every British international relations theorist is an idealist. I cannot identify a single realist theorist in Albion.

If Carr were alive today, I think that he would be mortified by the almost complete triumph of idealism over realism in British universities and intellectual life. One could argue, in fact, that idealism is more influential today than it was in the late 1930s. If nothing else, at least Carr was teaching then! More seriously, it is now clear from the work of scholars like Brian Schmidt and Peter Wilson that Carr exaggerated the influence of idealism in his day, while I am not exaggerating its influence today.[21]

Downloaded from http://ire.sagepub.com at Higher School of Economics on February 5, 2008
© 2005 SAGE Publications. All rights reserved. Not for commercial use or unauthorized distribution.

It also seems clear that, if Carr were with us, there would be little interest in offering him a professorship, at least not on the basis of *The Twenty Years' Crisis*. Some idealists might argue that he would be hired because he is not a realist but a closet idealist. This is not a serious argument; Carr is a realist.[22] The only plausible reason some department might hire him is that he would be a famous name on the masthead and would boost its standing in the competition for resources from the Higher Education Funding Council. But otherwise, why would a community of idealist scholars who loathe realism hire or promote someone who is not only a legendary realist, but is also a sharp critic of idealism? Those idealists certainly have not been inclined to hire anyone of that persuasion for a long time, which is how Britain became a realist-free zone.

For those who doubt that Carr, or someone like him, would face hostility from British scholars today, consider Carr's experience with the British Committee on International Relations Theory. Herbert Butterfield and Martin Wight established that committee in 1959. They felt that it had a 'corporate purpose': to develop an idealist alternative to realism, which was then the most influential paradigm in the Anglo-Saxon world.[23] Carr was not invited to join that endeavor, even though he was Britain's most famous international relations theorist at the time. According to Wight, there was a danger that Carr, who was '*so much a Great Power in this region* . . . might deflect our discussions into channels opened up by his own work.'[24] In other words, Carr's ideas were potentially dangerous to this nascent idealist project; therefore he had to be kept away from it. F.H. Hinsley was also excluded from the committee because he was too much of a realist.[25]

While Cold War idealists like Butterfield and Wight, and later Hedley Bull, were hostile to realism, they nevertheless believed that the balance of power played a role in international politics.[26] Their goal was to minimize its importance, while, in Bull's words, 'maintaining and extending' international society, which was clearly a non-realist concept.[27] However, British idealism has evolved over the past two decades in ways that make it much more hostile to realism than it was in the heyday of the British Committee on International Relations Theory and more akin to inter-war idealism. This antipathy toward power-based theories among post-Cold War idealists explains in large part why realists are not welcome in British universities today. Let us consider this latest manifestation of idealism in more detail.

Post-Cold War idealism

First off, let me acknowledge that it is obviously an oversimplification to portray British theorists of international relations as an intellectual community comprised solely of idealists. I realize that there are important differences between these scholars: some are critical theorists, while others are feminists or postmodernists. There are various sorts of constructivists as well as scholars who self-identify as members of the 'English School'. In one sense, in short, it is a heterogeneous and lively group of thinkers. Nonetheless, there are also important common elements in

Downloaded from http://ire.sagepub.com at Higher School of Economics on February 5, 2008
© 2005 SAGE Publications. All rights reserved. Not for commercial use or unauthorized distribution.

the various theories that this group of scholars advance, which make all of them idealists.

I might add that there are important differences among realists, but they too share common perspectives which make it possible to locate them together in a single category. Still, one must be careful not to caricature the target group when lumping rather than splitting.

Today's idealists share the same basic goal as the interwar idealists whom Carr wrote about in *The Twenty Years' Crisis*. They still abhor the way states behave toward each other, and they still have, in the words of Tim Dunne and Nicholas Wheeler, 'an imperative to change the world'.[28] Of course, their radical agenda aims to change things for the better. Indeed, they want to transform international politics so that states no longer care about power and no longer engage in security competition, but instead are content to live together in harmony. There is much talk about 'emancipation' among post-Cold War idealists, which means breaking away from realist thinking, which the idealists fear has great staying power.[29]

In essence, contemporary idealists would like to make the planet one giant 'security community', to use Karl Deutsch's famous phrase, where states worry about the welfare of all people, not just their own citizens, and where states act ethically and respect not only international law, but each other as well. The idealist enterprise remains normative and dovish at its core.

Where post-Cold War idealists differ from interwar idealists is over how to achieve utopia. Those earlier idealists were children of the Enlightenment who believed that reason could be employed to get beyond realism. People had to think hard about international politics, so the argument went, and they would recognize the imperative for fundamental change in how states deal with each other. Once large numbers of people saw the light of day, public opinion would become a powerful force for change in countries around the world. Carr captured this perspective when he wrote that the interwar idealists believed that, 'Reason could demonstrate the absurdity of the international anarchy; and with increasing knowledge, enough people would be rationally convinced of its absurdity to put an end to it.'[30]

Post-Cold War idealists have a different strategy for changing the world. They believe that the master causal variable is discourse, not reason itself. It is not enough to have the better argument; rather, one wins the day by having the only argument. Specifically, they maintain that how we talk and think about the world largely shapes practice. In other words, the ideas that are in people's heads matter greatly for determining how states deal with each other. Behavior follows from beliefs. The material world, which realists tend to privilege, is greatly overrated according to contemporary idealists. Discourse is what gives meaning to the world around us. In Alexander Wendt's famous words, 'Anarchy is what states make of it.'[31]

The problem up to now, say the idealists, is that realists have dominated the discourse in international politics. Indeed, realism has long been a hegemonic discourse, which not only puts the state up in bright lights, but also emphasizes that states should care about military security. As Steve Smith notes in his recent

Downloaded from http://ire.sagepub.com at Higher School of Economics on February 5, 2008
© 2005 SAGE Publications. All rights reserved. Not for commercial use or unauthorized distribution.

presidential address to the International Studies Association, 'It is the security of the state that matters in International Relations.'[32] British idealists, according to their own logic, must therefore radically alter the language of international politics by creating a new hegemonic discourse. To put it in Smith's words, they must 'sing into existence' a new world.

Not surprisingly, the post-Cold War idealists have taken dead aim at the concept of security, which they say needs to be broadened and deepened. Security, they argue, involves much more than just military threats and the balance of power; it also involves dangers like AIDS, environmental degradation, and poverty, just to name a few. Therefore, it is a fundamental mistake to define that critically important concept so narrowly.

Now there is no question that humankind faces many non-military dangers that we should worry about and seek to defeat quickly and decisively. Moreover, there is no reason that they could not be called security threats. Definitions are just definitions; they are never right or wrong. But what is the purpose of this relabeling? It is hard to imagine that calling AIDS or poverty a security threat is going to change how we think about those problems, or make them any easier to solve.

I suspect that the idealists' real goal is not to broaden the meaning of security, but to transform its meaning so completely that it has little if anything to do with military threats.[33] This approach would certainly be consistent with the idealists' agenda. Moreover, it seems to be reflected in their writings. How else is one to understand Dunne and Wheeler's assertion that their 'theory provides a radically different theoretical account of the meaning and production of security'?[34]

Idealists are also determined to get us to stop thinking of the state as the main unit of analysis in world politics, and instead to focus our attention on 'either humanity as a whole or the individual.'[35] This is not to say that they argue for replacing the state with some new political organization. On the contrary, most idealists appear to recognize that the state is unlikely to disappear anytime soon. Instead, their argument is that our moral referent point should not be the state, but the individual or all of humanity. Ken Booth puts the point succinctly: 'The litmus test concerns the primary referent object: is it states, or is it people? Whose security comes first? I want to argue . . . that individual humans are the ultimate referent.'[36]

In short, for the idealist enterprise to work, it is necessary to radically alter how we think and talk about security, while simultaneously shifting our focus away from the state itself and onto the people around the globe who live in those states. This discussion raises an important question: who are going to be the principal agents of change? Who is going to lead the way forward in transforming the existing discourse about international politics?

The answer: idealist academics. They believe that they can take us to the promised land because they have significant influence over how large numbers of influential people think about world politics. Academics, after all, are responsible for educating the future elites, which means that international relations theorists are well positioned to change the way tomorrow's leaders think about security and the state. The guest editor of a recent special issue of *International Relations* put the

Downloaded from http://ire.sagepub.com at Higher School of Economics on February 5, 2008
© 2005 SAGE Publications. All rights reserved. Not for commercial use or unauthorized distribution.

point well when he wrote, 'In late modernity the university is an important site for knowledge construction about international relations . . . The university looms large in the development and distribution of such knowledge, if for no other reason than that most practitioners get their conceptual and intellectual bearings there.'[37]

However, for the post-Cold War idealists to make this truly ambitious social engineering project work, they must completely control the commanding heights of the discipline. They cannot tolerate realists in the ranks, because they are trying to demolish realism and replace it with a more peaceful hegemonic discourse. The idealist enterprise is all about domination, not peaceful coexistence, and certainly not about an open debate designed to advance our understanding of contemporary policy problems or enduring historical tendencies. The problem with having realists competing in the marketplace of ideas is that they might convince some impressionable young students – maybe even a lot of them – that there is no such thing as international society or a security community, and states should therefore worry about their position in the global balance of power. If that happens, however, idealism would never become a hegemonic discourse, which is the idealists' ultimate goal.

Interwar idealists could afford to be more tolerant of realists in their midst, because they believed that reason was on their side and that they could wield that formidable weapon to move the world away from realism. The post-Cold War idealists, however, focus mainly on controlling what people think and say, and doing everything possible to make sure that their discourse, and not realism, is dominant. The idealists' emphasis on creating hegemonic ideas is coercive in nature and thus cannot help but foster intolerance toward competing worldviews, especially realism. This is why realist theorists are absent from British universities today.

The prospects of a new international order

In keeping with the tradition established by Carr, I would like to offer an assessment of post-Cold War idealism. I have three main points.

First, while the contemporary idealists have produced a rich body of scholarship, it is not going to transform international politics or how we study the subject in any meaningful way. The best evidence that realism is not headed down the road to oblivion is the remarkable staying power of *The Twenty Years' Crisis*. That book – which is a realist tract – is still considered the most important work on international relations theory ever written in Britain. Moreover, it continues to attract widespread attention among idealists. Indeed, over the past 15 years, they have produced a veritable cottage industry of articles and books about Carr and his ideas.[38]

Perhaps no work better illustrates the continuing relevance of Carr's ideas than *The Eighty Years' Crisis: International Relations, 1919–1999*, a book of essays published in 1998 by Cambridge University Press. The editors – Tim Dunne, Michael Cox, and Ken Booth – a distinguished group of idealists for sure, wrote in the introduction:

Downloaded from http://ire.sagepub.com at Higher School of Economics on February 5, 2008
© 2005 SAGE Publications. All rights reserved. Not for commercial use or unauthorized distribution.

> To underline the point that E.H. Carr provides the inspiration behind the volume, we have not only exploited the title of his best-known book in international relations, we have also borrowed his chapter titles and section headings in what follows. The fact that this was easily possible, offers clear testimony to the continuing relevance of Carr's questions – and indeed some of the answers.[39]

They go on to say, 'In our judgment, *The Twenty Years' Crisis* is one of the few books in 80 years of the discipline which leave us nowhere to hide.'[40]

The reason that *The Twenty Years' Crisis* is still relevant is that there are enduring features of world politics about which realism has a lot to say. For example, the state remains the main actor in the international system and people around the globe remain deeply loyal to their own state. And people without a state, like the Palestinians, the Kurds, and the Chechens, are determined to create one. The main reason that most people privilege the state over both the individual and the whole of humanity is nationalism, which remains the most powerful political ideology on the planet and shows few signs of disappearing anytime soon. I might add that many peoples want states because they are in fact interested in human security, and they realize that peoples who do not have their own state are often vulnerable to the predations of others. After all, why did the Zionists want to create the state of Israel?

Carr hinted in *The Twenty Years' Crisis*, and then clearly stated after World War II, that nationalism was a spent force and that the nation-state was rapidly becoming an anachronism.[41] But he was wrong. Nationalism remains a potent force, as the American and British militaries have discovered in Iraq, and as the Israelis are reminded everyday in the occupied territories.

Furthermore, states still care greatly about security in the traditional military sense of the term. The United States, after all, has fought five wars since the Cold War ended, and Britain has fought alongside its close ally in all of them. Moreover, it is possible, although unlikely, that China and the United States could end up in a shooting war over Taiwan within the next few years. Most importantly, we live in a world where there are thousands of nuclear weapons and where the number of states with nuclear arsenals seems sure to grow in the years ahead. Nuclear war is not likely, but one would be foolish to argue that it cannot happen. It is not difficult, for example, to posit plausible scenarios where India and Pakistan end up using nuclear weapons against each other. All of this is to say that states still worry about their survival, and military power still counts a lot for them. In such a world, Carr is sure to remain not just a great power in Britain, to use Wight's words, but the greatest power.

Second, it is unwise, if not dangerous, for idealists to try to marginalize the study of traditional security issues in British universities. Military questions are of the utmost importance, not simply because states still fight wars with each other, but also because of the danger that a conflict might escalate to the nuclear level. Plus there is the ever-present danger of terrorists with nuclear weapons.

Given these daunting security problems, which involve the survival of real people, not just the survival of an intellectual paradigm, it is imperative that the best

Downloaded from http://ire.sagepub.com at Higher School of Economics on February 5, 2008
© 2005 SAGE Publications. All rights reserved. Not for commercial use or unauthorized distribution.

minds in the academy address them. That includes leading international relations theorists in Britain. Moreover, it is essential that their students be pushed to think long and hard about traditional military issues as well as new ones. To rule them out of court, as some idealists would like to do, is irresponsible.

Third, it is unwise from an intellectual perspective for any group of international relations scholars, be they idealists or realists, to promote a hegemonic discourse. Scholarship is best advanced in any discipline when there are contending schools of thought that are free to compete with each other in the marketplace of ideas. Pluralism, not monopoly, is what we should all foster in our departments and in the broader field of international relations.

Those who pursue hegemony for their theory are essentially saying that they have found the magic formula for thinking about international politics. In essence, they believe that they have discovered truth, and those who disagree with them are wrong and should therefore be silenced. John Stuart Mill was spot on when he wrote, 'All silencing of discussion is an assumption of infallibility.'[42] In this case, of course, realism must be quashed, because the idealists think that they have erected an incontrovertible body of theory and realism stands in its way.

One obvious problem with this kind of thinking is that the idealists might be wrong about important issues. Is there anyone here who has not at some point in his or her life abandoned an idea or theory that they once thought was a powerful tool for understanding how the world works? If I have learned anything about developing social science theories, it is to be humble, because the real world often deals harshly with our most cherished ideas. It is for good reason that Albert Einstein said, 'Whoever undertakes to set himself up as judge in the field of truth and knowledge is shipwrecked by the laughter of the Gods.'[43]

But even if one has an impressive theory or perspective, it cannot tell us all we need to know about international politics. The reason is simple: the world is remarkably complicated and all of our theories – including the best ones – have limited explanatory power. To make sense of the world, we need to have a variety of perspectives at our disposal.

Another reason for fostering pluralism is that we learn from engaging scholars who look at the world in ways that are fundamentally different from our own. I certainly benefited from having Alexander Wendt as a colleague at the University of Chicago, and I would hope that he benefited from interacting with me, even though we thought about international politics in profoundly different ways. I would presume, by the way, that idealists in Britain continue to read *The Twenty Years' Crisis* because they benefit from engaging Carr's ideas, even if they do not agree with most or all of them. In short, Mill was right again when he said, 'The only way in which a human being can make some approach to knowing the whole of a subject, is by hearing what can be said about it by persons of every variety of opinion.'[44]

I want to emphasize that I am not arguing that idealists should stop criticizing realism. On the contrary, I think it is an unalloyed good for the discipline when rival schools of thought engage in intellectual combat. My argument is that the interwar

Downloaded from http://ire.sagepub.com at Higher School of Economics on February 5, 2008
© 2005 SAGE Publications. All rights reserved. Not for commercial use or unauthorized distribution.

idealists had the smart strategy for waging war, which is to rely on reason to show the inadequacies of power politics. It is a far superior strategy to excluding realists from the academy and outlawing realist language and thinking. Or to put this matter another way, if contemporary idealists really do have powerful theories to offer, they do not need to be afraid of realism.

One might argue that this is a case of the pot calling the kettle black, since realism has long been the hegemonic discourse, and what the idealists are doing is trying to beat the realists at their own game. For sure, realism has been the most important discourse in international relations for most of that discipline's history. Still, it has never been a hegemonic discourse. There have always been idealists and other non-realist scholars in the discipline, which is exactly as it should be.

I might add that I do not know a single realist who thinks that our field should be populated only by realists. I certainly do not think that way, and all the realists I know favor a discipline that houses a variety of perspectives, not one controlled by any single-minded group of scholars. This catholicism, I believe, is due in part to the fact that realists, like the interwar idealists, are confident that their theories will do well against the competition in the marketplace of ideas.

In conclusion, I think that the effort to make idealism a hegemonic discourse is a mistake. It would have been smarter for the British international relations community to promote diversity in its ranks, by hiring realists as well as idealists, and plenty of other types of thinkers besides. Intellectual diversity is one of the great virtues of democracy, and it should be encouraged, not curtailed.

I believe it is a thoroughly admirable irony that E.H. Carr, a realist, was hired to fill a chair named after Woodrow Wilson, a liberal whose ideas Carr deeply disliked, and that Ken Booth, a dedicated idealist, was hired to fill a chair named after Carr. I hope that when it comes time to fill a chair named after Professor Booth, a realist will be chosen to occupy it. That would not only be good for realism, but also good for idealism and for the field of international relations more generally. And perhaps most important of all, it would be good for our ability to understand the world as it is, and thus to nudge it, however slowly and painfully, in a more humane direction. I am a realist, and believe there are limits to how good the world can become, but we are more likely to move in the right direction if we do not narrow our vision or silence different voices. Thank you.

Notes

* *Editor's note*. Professor Mearsheimer delivered the Carr Memorial Lecture at the University of Wales, Aberystwyth, on 14 October 2004. This series of annual lectures was inaugurated to honor the contribution to the field of E.H. Carr (1890–1982), who was the fourth Woodrow Wilson Professor in Aberystwyth. During his time in the department, between 1936 and 1947, Carr wrote, among other works, his landmark book, *The Twenty Years' Crisis 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations* (London: Macmillan, 1939; second edition 1946). The first Memorial Lecture was given in 1984 by Professor William T.R. Fox, Bryce professor emeritus of the history of international relations at Columbia University. A set of responses to Professor Mearsheimer's lecture will be published in the next issue of *International Relations*.

Downloaded from http://ire.sagepub.com at Higher School of Economics on February 5, 2008
© 2005 SAGE Publications. All rights reserved. Not for commercial use or unauthorized distribution.

† I much appreciate the comments of Michael Desch, Stephen Van Evera, and Stephen Walt on earlier drafts of this lecture, as well as the comments I received at a seminar at the Institute for Defense and Strategic Studies in Singapore.

1 E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis: An Introduction to the Study of International Relations*, 2nd edn (New York: Palgrave, 2001), p.cv. All references to this book, hereafter cited as *TTYC*, are from this edition.
2 *TTYC*, p.12. For a good discussion of idealist thinking in the interwar years, see Michael J. Smith, *Realist Thought from Weber to Kissinger* (Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press, 1986), Chapter 3.
3 *TTYC*, p.14.
4 *TTYC*, p.100.
5 *TTYC*, p.130.
6 *TTYC*, p.102.
7 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001), pp.12, 18–19.
8 *TTYC*, pp.104–5.
9 *TTYC*, p.87.
10 *TTYC*, pp.10, 87.
11 *TTYC*, p.130.
12 *TTYC*, p.14.
13 *TTYC*, p.87.
14 *TTYC*, p.88.
15 *TTYC*, p.12; and more generally pp.12–19.
16 *TTYC*, p.80 (emphasis added).
17 *TTYC*, pp.63, 75.
18 *TTYC*, p.161. Carr's bottom line about international law is on p.166. His views about international law are reinforced in the subsequent two chapters (11 and 12), which deal with 'The Sanctity of Treaties' and 'The Judicial Settlement of International Disputes', respectively.
19 Quoted in Tim Dunne, *Inventing International Society: A History of the English School* (New York: St Martin's Press, 1998), p.xii.
20 *TTYC*, p.151.
21 Brian C. Schmidt, *The Political Discourse of Anarchy: A Disciplinary History of International Relations* (Albany, NY: SUNY Press, 1998); and Peter Wilson, 'The Myth of the "First Great Debate"', *Review of International Studies* 24(5), 1998, pp.1–15. Also see the various articles in *International Relations* 16(1), 2002.
22 It should be emphasized that when I define Carr as a realist, I am describing him as such on the basis of the arguments he made in *The Twenty Years' Crisis*, not his subsequent writings. Carr himself recognized that he had written a hard-hitting realist treatise. For example, he notes in an autobiographical sketch that he 'began to be a bit ashamed of the harsh "realism" of *The 20 Years Crisis*' shortly after its publication. E.H. Carr, 'An Autobiography', in Michael Cox (ed.), *E.H. Carr: A Critical Appraisal* (New York: Palgrave, 2004), p.xix. Also, he wrote in the preface to the second edition (1945) that 'some passages of *The Twenty Years' Crisis* state their argument with a rather one-sided emphasis which no longer seems as necessary or appropriate today as it did in 1939'. *TTYC*, p.cv.
23 Dunne, *Inventing International Society*, p.93. That the committee was determined to develop a clear alternative to realism is a central theme in Dunne. Also see Joao Marques de Almeida, 'Challenging Realism by Returning to History: The British Committee's Contribution to IR 40 Years On', *International Relations* 17(3), 2003, pp.273–302.
24 Dunne, *Inventing International Society*, p.93.
25 Dunne, *Inventing International Society*, pp.13, 93.
26 Butterfield and Wight were actually well-established realists who embraced idealism rather late in life. See Dunne, *Inventing International Society*, Chapters 3–4. This transformation probably explains in part why they did not dismiss the balance of power altogether in their idealist phase. Also, it would have been difficult to ignore military power in the late 1950s and early 1960s, when the Soviet Union and the United States were involved in serious crises over Berlin and Cuba.
27 Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1977), p.315. Also see Hedley Bull and Adam Watson (eds), *The Expansion of International Society* (New York: Oxford University Press, 1984).

Downloaded from http://ire.sagepub.com at Higher School of Economics on February 5, 2008
© 2005 SAGE Publications. All rights reserved. Not for commercial use or unauthorized distribution.

28 Tim Dunne and Nicholas J. Wheeler, '"We the Peoples": Contending Discourses of Security in Human Rights Theory and Practice', *International Relations* 18(1), 2004, p.9. Also see Dunne, *Inventing International Society*, p.xi.
29 See Ken Booth, 'Security and Emancipation', *Review of International Studies* 17(4), 1991, pp.313–26; Andrew Linklater, 'Dialogue, Dialectic and Emancipation in International Relations at the End of the Post-War Age', *Millennium* 23(1), 1994, pp.119–31; Roger D. Spegele, 'Emancipatory International Relations: Good News, Bad News or No News at All', *International Relations* 16(3), 2002, pp.381–401.
30 *TTYC*, p.28.
31 Alexander Wendt, 'Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics', *International Organization* 46(2), 1992, pp.391–425.
32 Steve Smith, 'Singing Our World into Existence: International Relations Theory and September 11: Presidential Address to the International Studies Association (February 27, 2003, Portland, Oregon)', *International Studies Quarterly* 48(3), 2004, p.504.
33 I would not be surprised if Britain's idealists eventually put their gunsights on the concept of realism and attempted to broaden and deepen its meaning. The idealists could then call themselves realists and argue that there is no discrimination against realism. In fact, they would probably claim that realism was making great advances, because sophisticated realists like them were overtaking crude realists like me.
34 Dunne and Wheeler, 'We the Peoples', p.504.
35 Smith, 'Singing Our World into Existence', p.504.
36 Booth, 'Security and Emancipation', p.319. Also see Dunne and Wheeler, 'We the Peoples'.
37 Stephen J. Rosow, 'Introduction', to special issue on 'Teaching IR: Critical Knowledge in the Corporate University', *International Relations* 18(2), 2004, p.147.
38 See Michael Cox, 'Introduction', in *TTYC*, pp.xlvii–liv; Michael Cox, 'A Guide to the Secondary Literature on E.H. Carr', in *TTYC*, pp.lxiv–lxxi; and Cox, *E.H. Carr: A Critical Appraisal*.
39 Tim Dunne, Michael Cox, and Ken Booth (eds), *The Eighty Years' Crisis: International Relations 1919–1939* (New York: Cambridge University Press, 1998), p.xiii.
40 Dunne et al., *Eighty Years' Crisis*, p.xiv.
41 See Carr, *TTYC*, pp.cvi, 209–13; E.H. Carr, *Nationalism and After* (New York: Macmillan, 1945).
42 John Stuart Mill, *On Liberty and Other Essays* (ed.), John Gray (New York: Oxford University Press, 1998), p.22.
43 From the *Proverbia.net* website.
44 Mill, *On Liberty*, p.25.

Downloaded from http://ire.sagepub.com at Higher School of Economics on February 5, 2008
© 2005 SAGE Publications. All rights reserved. Not for commercial use or unauthorized distribution.

«...ТЕОРИЯ СДЕРЖИВАНИЯ ОКАЗАЛАСЬ ОБЩЕЙ ТЕОРИЕЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ»

Сергей Караганов

Вот уже более 15 лет Сергей Александрович Караганов – один из самых заметных международников России. Он – член престижнейшего международного «клуба мудрецов» (Трехсторонней комиссии) и официальный консультант Совета по международным отношениям в Нью-Йорке.

С.А. Караганов родился в 1952 г. в Москве в семье довольно видных деятелей культуры. В 1974 г. он закончил Экономический факультет МГУ, после чего на три года попал на стажировку в штаб-квартиру ООН в Нью-Йорк. В те годы начали мало-помалу завязываться его первые деловые знакомства, выросшие в последующие десятилетия в разветвленную систему личных связей с представителями научного и политического мира США и других зарубежных государств.

Вернувшись в Москву в 1977 году, он поступил на работу в Институт США и Канады АН СССР, где в 1979 г. защитил кандидатскую диссертацию («Роль и место транснациональных корпораций во внешней политике США»). В ИСКАНе С.А. Караганов проработал до 1988 года, снискав репутацию человека острого, напористого и одновременно одаренного интеллектуально. Это было время расцвета Института США и Канады, которым руководили Г.А. Арбатов, А.А. Кокошин, В.В. Журкин. Рядом с ними работали Г.А. Трофименко, А.К. Кислов, В.П. Лукин, В.А. Кременюк, Ю.П. Давыдов и только начинавший свою карьеру А.В. Кортунов. Среди этого созвездия С.А. Караганов занял достойное место. «Старики» признавали его и причисляли к самым перспективным.

Выдвижению молодых умов способствовала «перестройка» М.С. Горбачева, в пору которой вырабатывались самые смелые новаторские идеи, многие из которых легли в основу переговорных позиций СССР при обсуждении вопросов контроля над вооружениями. С.А. Караганов входил в круг разработчиков концепции «разумной оборонной достаточности». «Мастер искусства личных отношений» он умел не только формулировать и отстаивать свои взгляды, но и грамотно (весомо и ненавязчиво) их пропагандировать, приобретая немало раздраженных конкурентов и одновременно много влиятельных сторонников.

В 1988 г. в Москве был создан Институт Европы АН СССР, директором которого стал академик В.В. Журкин. В новом институте С.А. Караганов стал сначала заведующим отделом, а с 1989 г. – заместителем директора. В том же году он защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора исторических наук – «Роль и место Западной Европы в стратегии США в отношении СССР (1945-1988)».

Решающий период в карьере С.А. Караганова – первый годы существования Российской Федерации после распада СССР. Он уверенно «входит» в практическую политику и приближается к власти. С 1993 по 1999 г. С.А. Караганов – член Президентского совета РФ. Это дает ему высокий статус и выходы на новые связи и контакты в российском высшем руководстве. «Круг замыкается» – накопленные и взращенные связи С.А. Караганова внутри России «соединяются» с его к тому времени уже обширными связями в зарубежье. Он оказывается идеально подготовленным к по-своему уникальной роли неформального международного посредника – контактного лица, в советах и рекомендациях которого оказываются заинтересованы политики и в России, и за ее пределами.

Оставаясь заместителем директора Института Европы, С.А. Караганов начал гораздо больше энергии тратить на работу вне его. В 1992 г. он стал одним из учредителей Совета по внешней и оборонной политике (СВОП) – неформального, но респектабельного интеллектуального клуба, в который вошли около 150 видных представителей российских деловых кругов и средств массовой информации, крупных политиков. Идея была своевременной: СВОП соединял бизнес, высшую бюрократию, политиков-практиков и интеллектуалов. В таком составе предполагалось «вываривать» идеи, которые затем имелось в виду транслировать на уровень высших руководителей страны и – в случае одобрения с их стороны – в сферу политической практики.

И хотя реализовать задуманное удалось не в полной мере, СВОП, который С.А. Караганов возглавил в 1994 году, остался в своей области самым престижным негосударственным научно-аналитическим центром Российской Федерации.

С 1993 г. С.А. Караганов – член Научно-консультационного совета при Совете безопасности РФ, а с 2001 г. – советник заместителя руководителя Администрации Президента РФ по внешней политике.

29 июня 2005 г. в Институте Европы РАН состоялась беседа С.А. Караганова с главным редактором журнала «Международные процессы» А.Д. Богатуровым, текст которой публикуется ниже.*

А.Б. Вы сделали карьеру очень необычного типа – начали как ученый, а стали одновременно аналитиком-прикладником, лоббистом, основателем одной из самых эффективных негосударственных структур в сфере аналитики, даже политическим деятелем, не порывая при этом с работой в академическом институте. Как Вы сами характеризуете свое профессиональное «я» – кто Вы?

С.К. Свое профессиональное «я» характеризую следующим образом: довольно видный ученый-международник и общественный деятель, хотя еще я занимаюсь и занимался политикой в чистом виде. Еще являюсь лоббистом ряда компаний, чего не скрываю, поскольку меня связывают с ними формальные отношения. Кроме этого, много занимаюсь лоббированием интересов нашего государства в силу отсутствия у него собственного аппарата лоббирования. На протяжении многих лет я остаюсь одним из тех людей, которые осуществляют международные связи элиты российской с элитами ведущих стран мира. У меня, думаю, имеется одна из самых широких сетей международных контактов, которая сформировалась благодаря моей почти 30-летней карьере в науке, международных отношениях и журналистике. Также в последние годы я довольно много стал заниматься публицистикой, основанной, разумеется, на моих научных знаниях. В среднем пишу две-три газетные статьи в месяц, выступаю по телевидению и радио в России и за рубежом. Самыми большими достижениями в области лоббирования считаю то, что несколько раз мне удавалось реально содействовать проведению российской политики. Естественно, это получилось у меня вместе с моими друзьями – в том числе из Совета по внешней и оборонной политике (СВОП).

А.Б. Российской политики вообще или российской внешней политики?

С.К. Российской внешней политики. Впрочем один раз просто российской политики. В общем, мне трудно определить свою профессию одной фразой. По телевидению меня представляют как политолога. Я не обижаюсь – политолог так политолог, хотя «по-старому» это значит «обществовед», и нынешние политологи – иногда просто бывшие историки КПСС, а я этим предметом, к счастью, никогда не занимался.

А.Б. Но сейчас «политология» употребляется в расширительном смысле: всякий человек, который занимается политикой, но не является профессиональным политиком, считается политологом.

С.К. Это приблизительно то же самое, что называть представителей нашего политикообразующего класса «элитой», хотя он элитой не является по определению. Этим словом можно называть не всех, кто причастен к управлению. «Элита», как известно, изначально означала «лучший из лучших», а наш политикообразующий класс я все-таки предпочитаю называть политикообразующим классом, и именно так он именуется в документах СВОП.

А.Б. Да, я заметил, Вы употребляете именно такое словосочетание. Я раньше его не слышал. А вы разводите понятия «политикообразующий» и «политикоформирующий» класс?

С.К. Нет, это одно и то же. Просто оба названия противостоят слову «элита» и вполне взаимозаменяемы.

А.Б. А можно подсчитать, сколько времени уходит на тот или другой вид Вашей деятельности? Я понимаю, что всем приходится заниматься одновременно, но все-таки...

С.К. Трудно сказать, это может зависеть от времени года, настроения. Сейчас, например, я стал больше заниматься своими любимыми международными отношениями.

А.Б. С Вашим именем так или иначе связывают определенное течение в политической мысли России: СВОП и люди, которые работают с ним, – это персоналии, которые представляют российский «либеральный национализм». За это их критикуют как просто националисты, так и просто либералы. Как бы Вы определили суть российского либерального национализма в том, что касается международных отношений и глобальной политики?

С.К. Вы знаете, меня особо не критикуют, поскольку знают мой острый... ответ. В последние годы я что-то резкой критики в отношении себя не слышал.

А.Б. Вы имеете в виду – личной. Но вот недавно я встречался с представителями движения «Наши». И когда сослался на публикации СВОП и Ваши, то критика звучала, хоть я и не уверен, что говорившие читали доклады СВОП.

С.К. Да, «...Пастернака мы не читали, но написанное им осуждаем». Впрочем, наверняка, меня критикуют, и кому-то я не нравлюсь. Я точно это знаю. Важней – другое. Мне кажется, выражение «либеральный национализм» звучит неплохо, но точнее будет «интернациональный национализм».

А.Б. А это что означает?

С.К. Мое давнишнее убеждение состоит в том, что для своего выживания Россия должна эффективно конкурировать на международной арене, укреплять свои конкурентные возможности, в первую очередь – наращивать человеческий капитал. Поэтому нужно искать возможные союзы с сильными, передовыми и образованными мира сего. В противном случае у России просто нет шанса остаться независимым и целостным государством с учетом ее сокращающегося населения, ухудшающегося управления и падения уровня управляемости, а также, наконец, сокращения (в среднесрочной и долгосрочной перспективах) ее доли в мировом ВВП.

Россия не может играть роль самостоятельного центра силы, сколько бы не говорилось об обратном. А значит, необходимо нарабатывать потенциал стратегического союза с сильными и просвещенными государствами. Я знаю историю России и ее «моральную инерцию», и поэтому уверен, что, не идя рядом с сильными передовыми государствами, мы может начать быстро деградировать.

При этом я вовсе не считаю необходимым делать глупые уступки, подобные тем, которые Россия сплошь и рядом делала в начале 1990-х годов и начинает делать снова сейчас. Я был одним из лидеров движения против «козыревщины» и сейчас не прощаю своему государству неразумных уступок, которые ведут к ослаблению России.

В частности, в нынешних обстоятельствах я против чрезмерной централизации и советизации режима, поскольку это ведет к ослаблению страны, ухудшению ее международных позиций, инвестиционного имиджа. Как «крепость Россия» наша страна не выживет, и я считаю людей, которые проповедуют эту теорию, столь же вредными, как и тех, кто проповедовал идеи «немедленного слияния» с Западом и полного подчинения интересов России интересам Запада. Та и другая теории являются почти одинаково нереалистичными и пагубными, хотя последняя имеет еще меньше шансов на претворение в жизнь.

Я считаю себя в высшей степени русским, российским националистом в том смысле, что уверен: мы должны идти своим путем. Учитывать свою историю и знать, что зимой тулуп гораздо удобней фрака, но китайский халат еще хуже, чем фрак. И когда идет спор между западниками и евразийцами, мне он смешон. Я считаю, что евразийцы, хотя они называют себя патриотами, – это люди, которые либо ничего не понимают, либо сознательно хотят ослабления России. Никакого азиатского пути для России нет. Есть азиатский путь развития – китайский или японский, которым мы уже идти не можем, а если пойдем, то будем поглощены. Соответственно, России нужно идти тем западным путем, которым мы можем идти, не обязательно в точности повторяя все, что проделывал Запад.

Когда-то я пропагандировал идею «либерального империализма», понимая, что России он не по силам. Я делал это в «медицинских» целях, чтобы «лечить» самих себя и нашу элиты с ее острейшей ностальгией по распавшемуся Советскому Союзу, гибели которого она в значительной степени сама и содействовала.

В документах СВОП мы давно зафиксировали, что СНГ развалится, но все же я всегда поддерживал идеи содружества и союза с Белоруссией. Важно было смягчить удар по элитам и населению, чтобы не допустить югославского варианта. Вот, что я считаю национализмом высшего пошиба – борьбу за сохранение страны от опасных для нее комплексов.

А в смысле чисто политических взглядов я, конечно, экономический либерал самой «яростной пробы». Считаю, что только либерализм, но стимулируемый государством, спасет Россию. Этатистская политика на каких-то этапах неизбежна и необходима, но поскольку я, по счастью, не отвечаю за экономическую политику, то могу себе позволить быть теоретически чистым экономическим либералом.

А.Б. К вопросу о национализме: видный российский этнолог и политолог В.А. Тишков стал в последнее время снова развивать свою идею «российской нации»1.

С.К. Это очень хорошая идея, она отражает возрождение, собственно говоря, традиционного русского, российского национализма, без которого нации не могут

подняться. Но разумного национализма. В России исторически огромное, и иногда даже преобладающее, место занимали люди, что называется, не коренной национальности. Они часто способствовали развитию России. Вспомним тех же немцев, монголов и закавказцев. Они сами занимали выдающееся место в российской элите, верой и правдой служили России. Тишковская идея – возвращение к здравому смыслу. Есть страна, нация людей, который живут в России, разделяют ее культурные традиции, говорят на русском языке и стремятся содействовать ее процветанию.

А.Б. «Российская нация» звучит обнадеживающе, но как быть с негативными коннотациями. Мы ведь помним нечто похожее – «советский народ».

С.К. Созвучно немного, но исторический и фактический фон другой. Большевики разбили Российскую империю на 15 республик, что облегчило развал, обособление элит, а в ряде случаев привело к созданию на ровном месте групп вне центральной элиты. Это и развалило Советский Союз – все, что наделал Сталин, точнее, сначала Ленин, а потом Сталин. Было столько ошибок оттого, что центром государственного строительства, «корнем» государства была сделана коммунистическая партия, и когда стала выдыхаться коммунистическая идея и распадаться партия, посыпалось все. Вот почему вызывают сомнения попытки сегодня воссоздать советскую систему, хотя и без компартии. «Единая Россия» не имеет идеологии и не может быть несущей конструкцией государства, которое мы создаем. Это одна из причин моих сомнений, которые сохраняются до сих пор, в том, что Россия выживет. Условием выживания является выработка понимания, что все мы – нация россиян, без этого страна просто не сможет существовать.

А.Б. Вы много общаетесь с зарубежными коллегами и немало путешествуете. Как бы Вы охарактеризовали ситуацию в отечественной науке о международных отношениях, сравнивая ее с той, что существует в аналитическом сообществе не только США, но и стран зарубежной Европы?

С.К. Состояние науки вызывает мою самую глубокую тревогу, если не отчаяние. Это касается состояния не только российской науки. Но именно она за последнее время коренным образом деградировала почти по всем направлениям. Поскольку ее не финансировали, то самые энергичные бросились торговать, переместились в другие области деятельности. Оставшиеся – были вынуждены в основном пользоваться багажом прошлого, не имея возможности получать качественные новые знания о современном мире.

При этом само состояние российского общества заставляло международников больше думать о внутреннем положении, чем о состоянии внешнего мира. За это время мир прошел через качественный рывок изменений, связанных с глобализацией, изменением международной системы, кризисом международных институтов, началом дестабилизации Большого Ближнего Востока. Многие специалисты просто мимо всего этого прошли.

Только единицы в России смогли сохранить способность анализировать реальность на мировом уровне – я без скромности себя к этим единицам отношу просто потому, что был вынужден работать в три и четыре раза больше. Зарабатываю деньги на стороне ради того, чтобы заниматься своей любимой научной деятельностью.

В сущности, для меня наука о международных отношениях и изучение мира было и является дорогостоящим хобби. Но ведь не все люди могли себе такое позволить. В мире за это время наука о международных отношениях тоже сильно ослабла. В международной системе стало больше непредсказуемости, развалились матрица, в рамках которой думало

и работало большинство ученых. Очень малое число людей смогло осилить анализ быстро меняющихся непредсказуемых реалий. Ведь определяющими чертами глобализации как раз и являются нестабильность и непредсказуемость, а такие явления по определению сложно анализировать.

Ввиду падения уровня знаний наших ученых-международников, профессионального сообщества, а еще больше – руководящего класса России, я придумал проект, которым горжусь. Это журнал «Россия в глобальной политике». Он выходит многотысячным тиражом и распространяется по всей стране, а самое главное – бесплатно доступен в Интернете. Люди, имеющие доступ к этой сети (а таких в нашей стране много – от студентов и профессоров до некоторых руководителей страны), либо получают наш журнал на стол каждые два месяца, либо имеют возможность читать его в режиме «онлайн». Это научно-просветительский журнал, его редактируют особым образом, чтобы сделать доступным для любого читателя. Журнал «пошел» и «идет», хотя это крайне дорогое удовольствие и его трудно финансировать.

Наконец, в нашей стране появился журнал, эмблема которого «висит» на первой странице сайта американского журнала «Форин афферс». Русский и английский варианты нашего журнала достаточно широко известны в мире, а в России у него просто нет, к сожалению, конкурентов, хотя мы их всех рекламируем бесплатно и помогаем им, считая, что чем больше хороших журналов, тем лучше для России.

Но пока интеллектуальная ситуация не улучшается коренным образом. По сути дела, любые проекты по прогнозированию и анализу международных отношений сегодня нужно делать с участием ученых-иностранцев, так как наши национальные возможности в этой сфере в значительной степени оказались исчерпанными.

Это не значит, что у нас нет блистательных и знающих людей. Физически наше интеллектуальное сообщество велико. В свое время, несмотря на идеологические шоры, оно достигало в ряде случаев мирового класса. Но сейчас мы сильно отстаем. Я лично и несколько моих товарищей испытываем сильную неудовлетворенную потребность в профессиональном общении в России. Трудно организовать семинар и собрать достаточное количество людей для профессионального разговора. Яркий пример – ситуация с изучением Евросоюза. Людей, которые профессионально разбираются в проблематике ЕС в государственных органах и академическом сообществе, не более десятка. А всего ею занимается человек 30, и это удручающая ситуация. С этой точки зрения нам обеспечены невыгодные условия взаимодействия с ЕС при любом развитии событий.

А.Б. Складывается впечатление, что военно-стратегические исследования, теория безопасности во всех странах переживает какой-то «ступор», хотя объективная ситуация в сфере международной безопасности быстро меняется. Какие направления научных исследований в этом смысле Вам кажутся сегодня наиболее важными и перспективными? «Куда рулить» теоретикам безопасности, которых и было мало, но кажется, стало еще меньше?

С.К. Военно-стратегические исследования, в самом деле, находятся в состоянии ступора. Это связано с тем, что коренным образом изменилась парадигма военно-стратегической ситуации. Все были воспитаны в условиях уникального для военной истории противостояния – идеологического, помноженного на ядерное оружие, которое вообще меняло все. Даже в тех странах, где деньги в науку продолжали вкладываться, выходит очень много публикаций (статей и книг), в которых высказываются заведомо

устаревшие взгляды. Люди не могут вырваться из той системы, в которой они выросли. Я не думаю, что может быть предложена какая-то одна концептуальная версия разрешения теоретического тупика в стратегических исследованиях. Скорее, следует вернуться к конкретным исследованиям, налагая на них общие знания о системном развитии международных отношений, глобализации.

Методологически лучшим способом является чтение хороших книг по истории. История повторяется во многих странах в виде фарса. Я лично читаю очень много исторических книг, чтобы понять происходящее в мире. К тому же, благодаря логической ошибке последних 30-40 лет, в мире очень многие бывшие колонии были признаны национальными государствами, по сути, таковыми не являясь. Эти государства сегодня сталкиваются с теми проблемами, что и национальные государства «ранней» вестфальской системы. Ошибкой было предоставлять таким странам независимость и принимать их в ООН прежде, чем они доказали свою способность обеспечить собственную безопасность, развитие и удовлетворительную жизнь для своего населения. Это же относится к ситуации на территории бывшего СССР, где ряд стран не является государствами в полном значении этого слова.

Необходимы конкретные исследования, наложенные на хорошее знание истории, экономики. Я не понимаю тех аналитиков, которые не знают направлений товаропотоков. Говорят, что для России экономически очень важно СНГ. Но ведь 10 лет назад на входящие в него страны приходилось 40% российской торговли, а сейчас только 16-18%, и тенденция идет к уменьшению этой доли. Причем значительная часть торговли падает на нефть и нефтепродукты. В общем, очень важна конкретная геоэкономика.

Наконец, никогда не надо забывать великолепного вклада науки 1950-1970-х годов – доведение до высокого интеллектуального уровня теории сдерживания, поскольку она фактически является одной из основ теории международных отношений. Теория сдерживания применима как к отношениям между государствами, так и внутри общества, к отношениям даже между людьми.

А.Б. Могли бы Вы назвать три самых больших успеха и три самые крупные неудачи «дипломатии Путина» за последние пять лет?

С.К. Первый успех – создание представления о том, что Россия стабилизируется и развивается своим, но европейским путем. Второй – налаживание дружественных отношений с лидерами ведущих мировых держав; это личный успех Путина, который обеспечил повышение своего собственного статуса, а значит, и статуса России. Третий и четвертый – прямо не относят к «дипломатии Путина», но они совпали с первым сроком его пребывания у власти. Имеются в виду два кардинальных изменения в международных отношениях, которые позволили России приобрести гораздо более важную международную роль, чем она могла бы рассчитывать в силу ее экономического положения и военных возможностей. На поверхность вышла долгосрочная тенденция дестабилизации Большого Ближнего Востока, и одновременно в мире началась новая стратегическая схватка за нефть. Обе эти тенденции сделали роль России гораздо более значимой, и на какое-то время она даже снова стала второй державой мира.

Из неудач главная – неспособность Президента и его администрации создать систему эффективного управления внешней политикой. В итоге большие успехи не были развиты, а мелкие провалы превращались в крупные неудачи. Вторая неудача – неумение отстоять долгосрочную стратегию развития страны. Она была намечена, но «недоговорена до конца». Было сказано: «прежде всего – Европа». Но эта установка не была подкреплена

серьезными реальными политическими и экономическими шагами. В результате европейская политика была выхолощена и теперь находится снова практически в начале пути.

Третья крупнейшая неудача внешней политики (частично в ней виновата нынешняя администрация, частично она сама пожинает плоды прошлых лет) – ситуация в СНГ. Мы 10 лет ничем не занимались и просто игнорировали это направление. Между тем происходило накопление изменений, разностей в политических и экономических системах стран этой группы. Сейчас в СНГ правят уже не старые постсоветские элиты. Выяснилось, что и само Содружество идет к полному и окончательному развалу.

Эти тенденции были усугублены рядом ошибок российского руководства. Мы допустили референдум о продлении полномочий президента в Белоруссии, хотя были изначально против него. Не стоило вмешиваться в украинские предвыборные дела, особенно, не зная, что происходит в Киеве. Ситуация вокруг Украины – наш проигрыш не только в глазах украинцев, но и внешнего мира. Можно вспомнить ситуацию в Абхазии. Все эти мелкие провалы снова создали впечатление о том, что Россия является бумажным тигром. Таким образом, был нанесен удар по тому новому впечатлению могущества, которое Россия снова стала производить в первые годы правления Путина. Но в последние месяцы, похоже, мы начали понимать и исправлять прошлые ошибки. Дай-то Бог.

А.Б. Спасибо за внимание к читателям нашего журнала.

Примечание

1См.: Тишков В. Самоопределение российской нации // Международные процессы. 2005. № 2. С. 17-27.

*В публикации использована фотография Анвара Галеева.

The Political Ethics of International Relations

Stanley Hoffmann

Seventh Morgenthau Memorial Lecture
on Ethics & Foreign Policy

Introduction

It is a pleasure to have you assembled for the seventh annual lecture dedicated to the memory and intellectual contribution of the late Professor Hans J. Morgenthau. He was a friend and companion of many of us and it is appropriate that this Council, of which he was a trustee for over 20 years, keep green his name.

For many, especially in the 1950s and early 1960s, Professor Morgenthau was considered to be the ultimate realist philosopher, a modern Machiavelli, who equated "interest defined as power" with the guiding spirit of the short-lived American century. A closer reading of his works reveals something quite different:

> . . . There is a misconception, usually associated with the general depreciation and moral condemnation of power politics . . . that international politics is so thoroughly evil that it is no use looking for moral limitations of the aspirations for power on the international scene. Yet, if we ask ourselves what statesmen and diplomats are capable of doing to further the power objectives of their respective nations and what they actually do, we realize that they do less than they actually did in other periods of history.*

Such rational behavior, to be sure, is not always the rule, even if it might be the desired norm. Referring to 1947 when he completed his classic textbook, *Politics Among Nations,* Professor Morgenthau said, "The great issue as I saw it then and still today is between a crusading foreign policy which is ideologically oriented and a realistic foreign policy emphasizing national interests in terms of a nation's power

* Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations* (New York: Alfred A. Knopf, 1948), p. 249.

vis-à-vis other nations." This is one of the bases for the ongoing argument between the international philosophies of "political realism" as opposed, as Morgenthau saw it, to "idealism," the latter taking a happier view of human nature and the strengthening of international institutions than Morgenthau was willing to concede.

This afternoon we have with us a most distinguished philosopher of international affairs. He is the Douglas Dillon Professor of the Civilization of France and has been chairman of the Center for European Studies since its creation in 1969, at Harvard University. His books include *Contemporary Theory in International Relations,* and *Duties Beyond Borders.* His book on *The Mitterrand Experiment* was published this year. I would now like to present our speaker, Professor Stanley Hoffmann.

Robert J. Myers
President
Carnegie Council

The Political Ethics of International Relations

by Stanley Hoffmann

The two major developments in the literature on international relations during the past ten years have been widely different and yet, as we shall see, they are not unrelated. One is the growth of a "scientific" theory of conflictual cooperation. It applies game theory to the study of the conditions and possibilities of cooperation under anarchy. The most characteristic contribution to this literature was the October 1985 issue of *World Politics*, which tries to show how game theory could be used to bridge the gap that has developed between the study of diplomatic-strategic behavior and that of the international political economy.

The other major development is the appearance, especially in the United States and in Britain, of a new literature about the ethical aspects of international relations and particularly of foreign policy. These works are both analytical and prescriptive. They are analytical insofar as they concern themselves not only, as so many of the writings on international affairs, with the facts of power and the description of interests, but also with the moral choices faced by decision makers or by citizens when they have to engage in transactions among different societies or deal with those domestic issues that affect foreigners. These works also concern themselves with the moral consequences that decisions entail even when the decision maker is unaware of the moral nature of his choices. Principally, however, this new literature is prescriptive; this is probably its most daring aspect. It asks the following question: given the nature of international politics, given the constraints that operate on any foreign policy, what are, on the one

hand, the moral *restraints* that actors (states, international or regional organizations, transnational actors such as multinational corporations, etc.) should observe and, on the other hand, what are the moral *objectives* that they ought to give themselves?

This new body of work rests on three assumptions. The first assumption is that all politics is a goal-oriented activity (indeed, one of the weaknesses of many of the attempts at turning the study of international relations into a science is that it concentrates on means instead of starting with the goals, or else it considers the actors' goals as given or fixed, which is a serious mistake). One major difference between, say, international politics and sports is that the goals of foreign policy are multiple; they are selected by the state and they consist of both material objectives and "milieu" targets that embody a conception of the good, a notion of right and wrong. The second assumption is that international relations is a domain of moral choice. It is not the realm of pure necessity, nor is it a field in which the moral code is different from the code that exists in personal life, in the life of groups, or in domestic politics. The limits within which this moral code operates may be much more stringent, and the possibilities of moral action may be more limited, but the code itself is not radically different. Although the substance of morality does not vary with the sphere of action, it remains true that the world is characterized by a great diversity of moral codes actually observable in different cultures or societies, and it is also true that there are many competing moral systems or theories, i.e. there are serious disagreements about what constitutes a moral imperative, about how we define the criteria of morality and rank our values. The third assumption is that this diversity does not vitiate or preclude efforts at moral reasoning in any field of applied ethics.

The new literature on ethics and international affairs has many authors; some are philosophers (see for instance the 1985 issue of the journal *Ethics* on nuclear issues). Indeed, philosophers seem to have had a field day trying to cope with the formidable problems raised by nuclear weapons, often at an extremely high level of abstraction. But much of the new literature comes from political theorists, such as Michael Walzer or Charles Beitz, and political scientists, such as Joseph Nye and Robert W. Tucker. I will now turn to some remarks about the antecedents of this literature; I will then ask myself why it has developed now; I will briefly review the major contributions so far, and finally make some more personal remarks.

I

The new literature has august antecedents. The philosophies of international relations that have dominated the intellectual history of the field always had an ethical dimension. In succession, the field has been marked by the Christian philosophy of just war, the liberal conception that emerged when the modern state system appeared, and the Marxist approach to world affairs. The Christian doctrine of just war was based on the model or assumption of a worldwide Christian community under natural law, with the Church playing the role of authority and official interpreter of that law. The doctrine entailed an attempt not at banning the use of force but at imposing limits on it. In other words it recognized, or implied, the inevitability of evil but tried both to contain it and to harness evil impulses to the common good. Hence the complex system of restraints on the ends and means of force, a remarkable mix of absolute prescriptions (such as those concerning the ends toward which force could legitimately be used, or the principle of the immunity of non-combattants) and of calculations of consequences.

The liberal conception had deep Christian roots. One of its major branches, that which affirmed the existence of natural rights and whose greatest founding fathers were Locke and Grotius, had its own origins in the traditional Christian conception of natural law. Both the natural rights branch and the utilitarian one were (and still are, insofar as liberalism is alive today) oriented toward the future. Liberalism advocated and predicted a society of self-determined, self-governing nations that would settle their conflicts without war, nations in which the powers of the state would be sharply curtailed by the free transnational activities of individuals (such as travel and trade). It thus offers a vision of both an interstate society and a transnational society. The Kantian variant of liberalism contains a strong emphasis on the state: it stresses the need for certain proper, i.e. constitutional, institutions, and the league for peace which Kant envisaged rested on agreements among states. Anglo-Saxon liberalism put less of an emphasis on the state, and much more on the role of individuals, who would reduce the state to a collection of public services controlled by domestic and world public opinion. Clearly, there was a definite conception of the political good in these visions.

Finally, the Marxist philosophy of history predicted the final abolition of class conflicts and of states; the end of alienation would be at

the same time the end of social struggles and the end of state quarrels. Although the stages of human history that precede this Nirvana offer nothing but false moralities, i.e. ideologies in which the conceptions of the good merely disguise the interests of the powerful, the final vision is once again clearly a moral one.

All these conceptions express dissatisfaction with the moral implications of what has sometimes been called, since Rousseau, the "state of war," i.e. the state of permanent tension and recurrent violent conflict among the temporal units into which the world is divided. Now, this state of war is itself both a latent, and often manifest, reality in the so-called Westphalian system of international relations and an intellectual tradition of its own. I am referring to what is probably the most distinguished school of thought in the history of international relations, realism (the best recent study of it is that of Michael Smith, *Realist Thought From Weber to Kissinger,* Louisiana University Press, 1987).

Realists, who assert and describe the permanence and inevitability of violent conflict in an anarchical milieu deprived of common central power and almost devoid of common values, have always been bothered by the ethical issue. Some realists have simply denied that ethics has much to do with international affairs. For Machiavelli, indeed, all politics, domestic as well as international, is a state of war and the Christian morality that is often observed in private life is irrelevant to and destructive of the political universe. For Max Weber all politics, again, entails violence, but the structure of international affairs, which rules out a monopoly on the legitimate use of force, condemns the world to inexpiable clashes of values and power. The statesman, whose primary responsibility is to his own nation, cannot morally transcend its borders. Other realists have, in effect, smuggled a certain brand of ethics into their stark and bloody universe. It is the ethics of moderation or of the least evil, and one can analyze the superficially cool but deeply passionate work of Thucydides, the writings of Hans Morgenthau, and those of George Kennan, the most articulate critic of the legalistic and moralistic approaches in international relations, as pleas for an enlightened or moderate conception of the national interest that would certainly not eliminate but would at least mitigate conflict and allow for a modicum of comity among states.

As the density of relations and of processes among states and across states increased in the last two centuries, ethical considerations

became important in the actions of states, particularly in two kinds of cases that brought about profound changes of behavior, regimes and maps. On the one hand, we find the sudden, recurrent appearance of revolutionary actors who try to reshape international relations according to certain principles: France during the French Revolution, Russia after the October Revolution, and Nazi Germany. All these actors went way beyond the traditional kinds of possession goals, onto attempts at recasting the milieu in their own image. On the other hand, after the major wars that marked the breakdown of an international system, ambitious peace settlements have tried to create conditions for stability which very clearly derived from a combination of political and moral principles. I am referring to the Congress of Vienna and its reassertion of monarchic legitimacy, and of course also to the Wilsonian settlements of 1919 as well as to the failed attempt at building a new world order in 1945.

And yet we encounter a paradox. Despite these intellectual traditions and this massive intrusion of political-ethical considerations at important moments in modern international affairs, the ethical dimension seemed to disappear in the scholarly literature of international relations. Why? A first cause appears to be the general tendency toward "value-free" research and theory. In the social sciences, research and theory were conceived as a reflection on or an explanation of what *is*, in reaction against the mixing of the *is* and the *ought* which had prevailed before. In other words, social science has wanted to conquer its independence from all aspects of philosophy. This ambition did not appear until late in the nineteenth century; it is interesting in this respect to compare Tocqueville and Weber. The latter is the real father of the value-free conception, whereas Tocqueville, in his analyses of democracy in America, France, and England, in his writings on revolutions, and in his analytic history of the development of the French state, never tried to dissociate the *is* from the *ought*, his analytical concepts from his value preferences. To be sure, the Weberian conception never conquered everything and everyone: as one of Weber's most brilliant disciples, Raymond Aron, pointed out, scientific analysis in sociology and political science is almost inevitably followed by, or almost inevitably leads to, an ethical-political evaluation. However, the grip of the scientific ideal appears to be most tenacious in the study of international relations. Harsh criticisms, including those of Raymond Aron, have not dispelled the dream of a science of international relations built on the model of

the natural sciences and of modern economics—a science consisting of formal models in which the preferences of the actors are treated as givens and in which attempts are made at quantifying the multiple imponderables of international affairs.

A second cause for the disappearance of the ethical dimension in the literature is the deep mark of the realist intellectual tradition. It was a double impact. On the one hand, realists seemed to be arguing that there was no room for ethical considerations in a Hobbesian universe; such considerations make sense only within a well-ordered state. This conception has been most recently restated by Felix Oppenheim who argues, in his article "National Interest, Rationality, and Morality," that foreign policy is nothing but the quest for the most effective means to reach unavoidable or necessary goals; it is a domain not of moral principles but of rational choice.* On the other hand, realist works also try to show that international affairs could be seriously damaged, and made more violent or irrational, by the introduction of ethical considerations. This is what George Kennan pointed out; E.H. Carr had previously stated that ethical notions in foreign policy were likely either to be a hypocritical disguise or a sign of ethical confusion.

As a result ethical considerations have for a long time been relegated almost exclusively to the literature of international law. Here they appear inevitable, since international law is about how states *ought* to behave, and the key issues in the theory of international law: the foundations of obligation, the nature of sovereignty, all raise questions about the nature and direction of international relations. The answers reproduce the traditional philosophies: positivism (the international law translation of realism), natural law, liberalism, and Marxism. But international relations theory has reacted against international law, which it has tried to describe, deconstruct or demythologize as a mere tool of states and their interests.

II

Why has a new literature on ethics and international relations developed in the last ten years? As usual, we have to look for an answer in the evolution of international relations themselves. The density of

* Felix Oppenheim, "National Interest, Rationality, and Morality," *Political Theory*, vol. 15, no. 3 (August 1987).

those relations has increased even more than it had in the nineteenth and early twentieth centuries. We now live in the first truly global international system and it is one which is characterized by two highly important phenomena. The first one is the nuclear revolution. The invention of nuclear weapons has created formidable new dimensions of insecurity and, as one statesman after another has proclaimed, highlighted the bankruptcy of the traditional approach to security as a zero sum game. The second phenomenon is economic interdependence in an increasingly integrated world economy. This has meant both that domestic politics, and particularly domestic public policies in economic and social matters, are at the mercy of outside forces, and that domestic needs and demands can often be met only by international cooperation. The nuclear revolution and economic interdependence amount to a huge change in the significance of sovereignty. Sovereignty now does not mean authority abroad (including the authority to accept voluntary limitations), it means only the authority to cope with a host of external penetrations, obstacles, and constraints.

These new phenomena put an enormous emphasis on the problem of change. Letting things happen, behaving as states have traditionally behaved, following the customary logic of conflict and competition among a hugely increased and diversified crowd of actors could easily be catastrophic (and yet the political logic is almost inevitably driven by the quest for short-term gains). One key innovation, the result of the multiple crises of the twentieth century, has been the attempt by states to achieve, at home and abroad, deliberate, planned change—the welfare state at home, agreements among superpowers on rules of the game, the establishment of international regimes, efforts at regional integration, the turn to international organizations, etc. Now, planned change necessarily involves values because planned change reintroduces the dimension of "ought-ness" in international affairs.

There are also purely intellectual reasons for the development of the new literature. One notices a certain dissatisfaction with the "value free" conception of social science. One could almost argue that the more international relationists, to use Hedley Bull's expression, try to square the circle by turning the study of international affairs into a science, the more other scholars realize the philosophical limitations of the attempt. After all, in dealing with human affairs the scholar's role is not exhausted by the familiar dialectic of explanation and interpretation. Explanation means trying to identify the causal connections

that led to an event; interpretation is an attempt at exploring the meaning of the event or phenomenon. When one is through with explanation and interpretation, there remains an extra dimension and task: evaluation, or judgment, which goes beyond the quest for the historical significance or meaning of the event or phenomenon and implies a moral position. Let us take the example of the Cuban missile crisis; it is easy to see how, after one has tried to explain the surprising Soviet move and the American reaction, and after one has interpreted the place of this crisis in Soviet and American foreign policy and its significance for the international system, one is still left with the need to take a moral stand on the risks and choices that characterized the diplomacy and strategy of the two antagonists, and on the solution they reached.

There has also been considerable dissatisfaction with realism. Quite a number of years ago Arnold Wolfers showed how unconvincing arguments about necessity were in the realm of national security: there are, in fact, always choices, and the idea that survival and national security are beyond moral judgment, or can be envisaged apart from moral judgment, is both short-sighted and dangerous. Insofar as, in the works of some realists, morality, driven out of the main door, is smuggled in through the rear window, one is left in a very uncomfortable position. Max Weber's conception of international relations as a clash of national assertions and cultures and his conception of the duties of the statesman resulted in a view according to which a German statesman could have no other political and moral horizon than the unmitigated pursuit of the German national interest. This position was arbitrary (since in the Weberian universe there seems to be no reason why one national set of goals ought to be judged morally superior to another) and yet it was presented as an absolute. As for Hans Morgenthau's conception of the national interest, it did not make sufficiently clear the fact that the definition of this interest is derived not only from geopolitical considerations but also from values, most of which originate in domestic beliefs and intellectual traditions (this is as true for the way in which survival is defined as for the selection of goals other than survival and security). Morgenthau's assumption that a correctly defined national interest would be *ipso facto* moral and lead to an international politics of moderation strikes me (as I explained 30 years ago in *Contemporary Theory in International Relations*) as very time-bound; it assumes a

universe of statesmen who do not have to take the passions of nationalism too much into account.

Finally, there was a reason intrinsic to political philosophy for the emergence of political ethics in international relations. Political philosophy has traditionally been about the good state. Indeed, the current critique of liberalism, which accuses it of "bracketing" the search for the good and concerning itself only with the definition of rights, forgets that behind this emphasis on rights there is a conception of a good state, which happens to be the state that grants such rights and allows for a free competition among divergent views of the good. Traditional political philosophy did not go much beyond the state, not only because the state was correctly seen as the highest focus of human allegiance but also because it was conceptualized as a largely self-sufficient, sovereign unit. But as the international system became more and more obviously a major constraint on states—indeed, one particularly influential theory of international relations, that of Kenneth Waltz, presents the international system as the determinant of state behavior in a universe of anarchy—as this system began to develop a host of institutions of its own, traditional ethical-political concerns could not but be transported from the level of the state to the level of the international system itself.

Thus we find an interesting convergence of two very different strands. On the one hand, there is the explicitly ethical reasoning of works such as those of Beitz, Nye, or myself, which examine the possibilities and limits of ethical behavior in foreign policy. On the other hand, there is the question which underlies the apparently purely "scientific" research of such writers as Robert Keohane and the other students of international regimes, or the research of Robert Axelrod and the other enthusiasts of game theory. This question is whether, in a world in which self-help can easily be counterproductive or disastrous, cooperation that is mutually and genuinely beneficial to states can emerge in the midst of anarchy and on the basis of calculations of interests. Even if some of its champions deny it, the literature on the emergence of cooperation is not value neutral; both this literature and the works on game theory seek a way out of conflict within the constraints of the Westphalian system. Indeed, even the vocabulary is not neutral, insofar as game theory relies on a somewhat simple-minded dialectic of cooperation vs. defection! The explicit ethical strand asks, in a variety of ways, for moral progress in

international affairs; the scientific literature tries to prove that such progress is possible under certain conditions.

III

It is impossible in a brief account to do justice to the many contributions that the new literature has already made. I would like to comment first on what could be called the philosophical debate within the literature, and then on the political achievements with which it can be credited.

Philosophically, this literature has rediscovered some of the most fundamental and intractable questions of moral philosophy. Three appear as particularly vexing. First, practically every moral theory or system rests on assumptions of universality, on the belief that moral reasoning can persuade individuals of different societies and beliefs, or that the moral intuitions of human beings are not fundamentally irreconcilable or intransitive. And yet, as I indicated before, there is an undeniable diversity of moral conceptions and standards. To what extent is the advocacy of a single moral code a form of *hubris* or of hypocrisy, the attempt to impose one particular philosophy on others? Conversely, does the recognition of diversity entail a resignation to moral cacophony and conflict? Thus the issue of relativism vs. universality is one which has to be faced, even if it cannot easily be resolved.

Second, there is the tension, so familiar to moral philosophers, between two approaches to morality: the deontological one which relies on imperatives and commands and which is best exemplified by Kant, vs. the various moral approaches that emphasize the need to take consequences and context into account (utilitarianism is only one of these approaches). It is hard to imagine a statesman who does not seek to evaluate consequences and whose decisions are made without reference to the context, but there is of course a constant danger of diluting or ditching principles and slipping into mere opportunism when consequences (which are in any case hard to foresee) and context become the dominant considerations.

Third, there is the question, raised for instance by Charles Beitz in his influential book *Political Theory and International Relations* (Princeton, 1979), of whether morality and self-interest are basically incompatible. Is a moral act one that is purely disinterested? In this case the argument for an ethics of foreign policy becomes pretty hard

to sustain. To be sure, there is a danger of assuming all too easily that self-interest and morality necessarily coincide, or that morality is simply another name for an enlightened self-interest; clearly, there are cases in which morality and even a broad conception of self-interest will be in conflict, but how far can one go in demanding altruism or self-abnegation of states and their representatives?

I turn now to the intellectual contributions of the ethical literature to our understanding of international politics. They appear in three realms. First, the new literature has intellectually sharpened some of the underlying dilemmas of contemporary international relations. In the realm of force, it has made us look more closely at the effects of different strategies and it has raised important questions of trade-offs. Insofar, for instance, as deterrence is concerned, we have asked ourselves about the ethical significance of a peace preserved by a threat of indiscriminate destruction. On the other hand, if pulling away from such a threat (either by moving toward more accurate and discriminating nuclear weapons, as Albert Wohlstetter or Fred Iklé would want us to, or by moving toward nuclear disarmament) would actually weaken deterrence or make the world safe for conventional war, does this represent moral progress? Philosophers and political theorists have raised ethical questions about the reliance of statesmen and citizens on the expectation that deterrence would remain solid forever and that crises could always be managed. At this stage the ethical literature is torn between two currents. There is a literature of total condemnation of the nuclear universe, deterrence and all, a condemnation which is often (although not always) based on absolute principles, but which may well be not only unrealistic but potentially dangerous. Another strand tries, often in rather tortured ways, to vindicate deterrence, not merely as a fact of life but as a morally acceptable position, and even to find "centimeters" of possible moral use of nuclear arms, which is of course not without enormous risks of its own.

To the conundrum of deterrence must be added the conundrum of non-proliferation. The ethical goal of limiting the spread of nuclear weapons, especially in areas where the conditions that have kept deterrence reasonably stable between the superpowers may not be reproduced, raises a conflict between the value of international security and the value of national sovereignty. Then there are all the moral problems of intervention, a domain that remains insufficiently explored in the new literature. In a world where non-intervention is

practically impossible, in which intervention takes many forms other than military assistance and violent intrusion, are there possible guidelines? I am referring to guidelines concerning the nature and seriousness of the threat necessary to justify military intervention; or guidelines concerning the capacity to affect positively the political, economic, and social life of another society, for instance through economic or humanitarian intervention, without violating this society's autonomy; or guidelines concerning covert operations (a subject that Gregory Treverton's recent book, *Covert Action*, has very sharply put into focus). Even if such guidelines are possible, what would be their meaning and effects in a universe of self-help?

In the realm of human rights and distributive justice there are again many conflicts and trade-offs highlighted by the ethical literature. There is the conflict between self-determination, or sovereignty, and justice. National sovereignty can be a formidable obstacle to attempts at achieving justice across borders or at instituting effective international or regional human rights regimes; sovereignty is also a colossal obstacle to attempts at what might be called international centralization or centralized decision making for the solution of problems that are way beyond the means of any one state. Furthermore, there are conflicts between the different dimensions of human rights and of justice (justice for the state vs. justice for individuals in a state, equality of opportunity vs. equality of outcomes, trade-offs between equity and efficiency, etc.). There are also conflicts between widely different philosophical conceptions of our responsibility to others who happen to live outside our borders.

Secondly, the new works have important implications for the theory of international relations. By underlining the poverty of traditional realism and of what is sometimes called neo-realism they offer major corrections to such theories. The new ethical writings also confirm that there are many different ways of "reading" the nature of international relations. The "scientific" literature is dominated by the old realist reading or by the structural reading of Kenneth Waltz's neo-realism. In other words, it is dominated by the "anarchy" formulation. There are several alternatives that the new literature has brought forward. One is the conception of the international milieu as an international society—partly conflictual, partly collaborative because of common interests, institutions, and norms. This could be called a neo-liberal reading of international affairs, and is to some extent derived from the remarkable treatment by Hedley Bull in his

book *The Anarchical Society*, which was itself grounded in a Grotian interpretation of international affairs. It offers a "statist" conception of international morality, insofar as it looks at the international order as above all a society of states, but it is a "statist" conception which, instead of stressing anarchy and conflict, stresses the social and cultural underpinnings of interstate relations. There exists also a far more radical alternative to the realist approach, the idea of an emergent world (and not just international or interstate) society or world community. This appears in two very different versions: that of Charles Beitz who takes as his point of departure the writings on interdependence and the erosion of sovereignty, and the whole literature on dependency, which of course entails a much more gloomy reading of interdependence but one which again differs drastically from the "horizontal" approach of anarchy.

Another correction is provided by the importance that much of the ethical literature grants to what Kenneth Waltz, in his famous earlier book *Man, the State and War*, had called the second image, i.e. the domestic political and economic regime, a factor quite often neglected by realists (and by Waltz himself in his *Theory of International Relations*). With respect both to war and to human rights, the new literature emphasizes that moral progress seems to be linked to the development of democracy. Finally, the new literature corrects international relations theory insofar as these are works that stress both urgency and discontinuity; they tend to show that merely trusting historical forces will not provide sufficient moral opportunities to prevent disasters. In other words they state, and sometimes scream, that the international system is not self-regulating; that in the realm of force, deterrence, left to itself, may well self-destruct; that even if it lasts between the superpowers it still leaves room for the chaos and violence of limited wars and intervention; that it has no answer to the problems of nuclear proliferation; that in the realm of economic interdependence the long-term mutuality of interests in a world of rabidly uneven economic and social conditions still leaves room for highly disruptive state temptations to engage in short-term zero sum games; and that the spread of disorder may come not only from the deliberate manipulation of interdependence but from the unforeseen effects of domestic political decisions. The ethical literature tells us that the processes of change on which the world has relied are today often far too dangerous, insofar as they entailed the

use of force, and are probably irrelevant, given the transformations of power and of the international system.

The great merit of this literature is to show the need for new approaches, for what Mr. Gorbachev now calls "new thinking"; indeed, the fundamental question that it asks is whether the traditional realist model is compatible any longer with the realization of essential human values. Obviously this model embodies some such values, such as self-determination, but at what cost? While the ethical writers are aware of the limits of moral opportunity and action in international affairs, they tend to reject the view that self-interest is the only possible morality of states, especially as self-interest is itself a dependent variable defined in the light of external circumstances, internal structures, and values and ideologies.

The third major political achievement of the new literature lies in its approach to the future. Much contemporary literature in international relations asks what is politically likely and desirable. But its answers are unconvincing. First, this literature is unsatisfactory because of the very indeterminacy of international affairs. Some broad trends are certainly predictable but what is not predictable are crises, actual policy choices, and how these interact with trends. Hence the endless multiplication of often equally plausible scenarios among which it is quite impossible to choose. Second, as a result, much of this literature smuggles in preferences and is thus doubly deficient, analytically and ethically, because these preferences are rarely made explicit. The new ethical writings move from indeterminacy to freedom. They point out that the future is indeed open. These works' contribution to futurology is important, both because they shed the pretense of scientific forecasting, and because they inject into reflections on the future the indispensable element of intentionality; this allows for the fruitful cooperation of political scientists and philosophers trying to answer the question: under what political conditions could certain values become effective policies?

All this being said, the new literature has of course weaknesses of its own. The philosophical foundations of the writers' preferences and arguments are not always made sufficiently clear, as Hedley Bull pointed out years ago in his review of Michael Walzer's *Just and Unjust Wars*. Moreover, there may well be an overconcentration of talent and ingenuity in the realm of the superpowers' nuclear conflict. The thorny issues of nuclear ethics are certainly the most terrifying, but they are not the only ones in this world, and I personally wish that

less energy would be spent on what I would call the two theologies of nuclear strategy, the theology of strategic studies and the more ethical theology. More attention ought to be paid to the formidably complex problems of human rights and above all justice in a world of considerable misery, population explosion, unregulated migrations, environmental disorders, etc. In a sense it is the very abstractness of the nuclear issue that seems to excite the authors; writing intelligently about the other issues requires a much broader range of empirical knowledge and experience.

IV

I would like to end these remarks with some more personal suggestions. I hope to develop them at far greater length in a book that Michael Smith and I plan to write. I believe that those of us who are interested in the ethical dimensions of foreign policy must begin by recognizing that in today's world the states are simply not ready to commit hara-kiri; that statehood still represents a good; and that statehood is the object of the aspirations and hopes of individuals in most of the world (observe the Palestinians). In other words, sovereignty, however much it may be leaking, is not merely a reality but a value. Therefore, ethics cannot hope to establish the Nirvana of a world government in the short run, it can aim only at moralizing state behavior on the one hand and at enlarging in a variety of ways what could be called the cosmopolitan sphere of international affairs, both through interstate institutions and regimes and through the establishment of a transnational society.

While the opportunities for moral action are clearly limited, a margin for action exists. Here, as in many other realms of human endeavor, necessity is the mother of morality. The fear of violent death and the fear of economic collapse are the international relations equivalent of that famous threat of hanging which so powerfully concentrates the mind. Both these fears give rise to imperatives which can also be seen as a result of learning—learning the two very different lessons of 1914 (i.e. the danger of an unstoppable war mechanism) and of 1939 (the dangers of appeasement), and learning the lessons of the Great Depression. These imperatives are reenforced by the transformations of power, the sharp limits on the usefulness of force, and the restraints that operate on economic power in an interdepen-

dent realm—transformations I have tried to analyze at some length in previous books.

There are, of course, preconditions to moral action. The first one is moral awareness: awareness of the fact that morality is an integral part of public policy, an element which is present even when it is not consciously included in the calculations of statesmen. We are aware of this in our private life and in our domestic political life, at least in democracies. We are much less aware of it in foreign policymaking, partly because of the absence of a world community, partly because of the grip of the realist tradition. Yet our decisions always have moral effects on others and even decisions that we think are based on considerations of prudence and expediency turn out to be grounded in an underlying conception of the good. It is this implicit theory of the good that determines our explicit definition of the prudent.

Thus there is a need for a moral vision in the statesman and the citizen. Morality is neither reduceable to cost-benefit analyses (in most issues, evaluating what is a cost and what is a benefit is highly subjective and indeed dependent on one's values); nor does it mean accommodating all claims: one has to listen to them, of course, but a final judgment is still necessary on which claims are right and which are wrong; political strategy may require prudence in dealing with the claims that are wrong, but a moral strategy requires such judgment. In other words, the statesman and the citizen need to begin with a moral conception, i.e. with certain principles to be applied while taking into account their consequences, since political ethics needs to be an ethics both of ends and of consequences.

Not only is moral awareness needed but political awareness is indispensable as well. Next to cynicism, the greatest threat to morality is disembodied idealism. Indeed, the difficulty of ethical action in international relations results from the fact that moral concern has to be both prior to an event or a given situation (i.e. one must already know what one wants) and entirely immersed in it, since there can be no purely mechanical application of principles. Thus, the ethical practitioner desperately needs a correct analysis of situations. Both law and morality provide rules for certain categories of situations; but we need to be able to say, when we take up a case, in what category it belongs. When, as so often happens, the answer is ambiguous, we need to go deeper and analyze the dynamics of the conflict—which is exactly what the American bishops did in their famous letter on nuclear weapons. In other words, the first duty of an ethicist is to be

an expert, just as the first duty of an international relationist is to be morally aware.

The strategy I have recommended before and continue to believe in is a transformist strategy—one which aims at building a satisfactory world order while defending the interests of one's state. No statesman can neglect such a defense, but those interests are less and less likely to be safeguarded by self-help alone, or by reliance on preordained harmony. In moral terms the problem we face is that of the rights of others beyond our borders: not merely the moral rights of other states, which have been enshrined in international law for a long time, but the rights of other human beings, either as members of other communities or simply as human beings. Since it is difficult for a statesman to be a pure cosmopolitan, he has, if he is morally aware, a choice among three moral strategies. One is moral warfare (we are good, other states have moral rights only insofar as they share our values, international relations is a clash between good and evil). This is an unacceptable position because it makes an agreement on values a precondition for the recognition of rights. This violates the moral duty of impartiality; moreover, the political consequences are unacceptable: endless political-military warfare and a selective treatment of misery or human rights. A second approach is incrementalism. This is unsatisfactory because it does not go to the roots of the moral blemishes that proliferate in international affairs, and because it still relies essentially on the dynamics of self-help, whose occasional good results are too easily reversible. The third strategy is what I call transformism. Essentially, it aims at reforming the present world order so as to introduce as much interstate and transnational society into the framework of anarchy as is possible. Such a strategy requires certain kinds of leaders and certain kinds of citizens. The leaders should not be narrow tribalists, or heroes, or ideological crusaders; they need to be compassionate, open, and capable of making informed decisions. The citizens must be able and willing to pressure, to prod, to censor their government, and also to act independently across borders.

This whole approach aims both at avoiding the worst, and at pushing as far as possible in a more cosmopolitan direction. It recognizes the fact that moral fulfillment is still linked to the national community, and that peace and justice are often, although certainly not always, best achieved within it. But there is nothing morally sacred about a national community: it is good only if it is based on certain moral-political principles of legitimacy, and even when the national

community is morally admirable, it stops being so if it becomes exclusive and inflates its own worth. It is admirable when it is the concrete embodiment of universal moral rules, but certainly not in other cases.

How all these abstract notions are turned into concrete suggestions is of course another story. The philosophical foundation of this approach is another story as well, although it is easy to see that Kant, however diluted and modified, is not very far behind.

Be this as it may, it is necessary to salute the new literature with all its battles, its own sound and fury, and its flaws as a major contribution both to moral philosophy and to our understanding of politics. The fact that this literature, until now, is largely Anglo-Saxon is of course a source of worry, both because of the silence of other countries and because of the dangers of innocent or not so innocent parochialism. However, what is now being achieved is a leap of philosophical concern from the horizon of the state to the still hazy one of the world as a whole. It is also a new way of amending, completing, and enriching realism, one that aims at reconciling those two forces whose battle enlivened the field of international politics some 40 years ago, realism and idealism. Reflecting upon Hans Morgenthau's remarkable work, I wrote recently that we are all realists now. However, it is a realism that encompasses not only, in its analytical dimensions, all the reasons for and forms of cooperation in a world that is still anarchic, but also a prescriptive dimension that tries to transcend, gradually, the most perilous and morally unacceptable flaws of an anarchic milieu.

The Carnegie Council on Ethics and International Affairs, formerly the Council on Religion and International Affairs (CRIA), is an independent, nonpartisan, nonsectarian, and tax-exempt organization founded in 1914 by Andrew Carnegie. Since its beginnings, the Carnegie Council has asserted its strong belief that ethics, as informed by the world's principal moral and religious traditions, is an inevitable and integral component of any policy decision, whether in the realm of economics, politics, or national security. The interrelationship of ethics and foreign policy is thus a unifying theme of all Carnegie Council programs.

By promoting a greater understanding of the values and conditions that ensure peaceful relations among nations, the Carnegie Council hopes to contribute to a better life for people everywhere.

The Carnegie Council on Ethics and International Affairs
Merrill House, 170 East 64th Street, New York, NY 10021

Carnegie Council Publications

The Uneasy Alliance:
Religion, Refugee Work, and U.S. Foreign Policy
J. Bruce Nichols
(Oxford University Press; 1988; 320 pp.; $24.95)

In Search of an East Asian Development Model
Peter L. Berger and Hsin-Huang Michael Hsiao, Editors
(Transaction Books; 1988; 243 pp.; $16.95)

Korea: The Year 2000
Han Sung-joo and Robert J. Myers, Editors
(University Press of America; 1987; 276 pp.; $15.75)

International Ethics in the Nuclear Age
Robert J. Myers, Editor
(University Press of America; 1987; 368 pp.; $15.75)

Agricultural Reform Efforts in the United States and Japan
D. Gale Johnson, Editor
(New York University Press; 1987; 90 pp.; $25.00)

The Moral Nation:
Humanitarianism and U.S. Foreign Policy Today
J. Bruce Nichols and Gilburt Loescher, Editors
(University of Notre Dame Press; Forthcoming)

The following booklets were presented as part of the annual Morgenthau Memorial Lecture series, and are available for $4.00 each.

Is Democratic Theory for Export?
Jacques Barzun

Words & Deeds in Foreign Policy
Kenneth W. Thompson

Interest & Conscience in Modern Diplomacy
Abba Eban

FDR's Good Neighbor Policy Revisited
Francisco Cuevas-Cancino

Thoughts on Man's Purpose in Life
Admiral Hyman George Rickover

Power & Morality in Global Transformation
Soedjatmoko

Ethics & Foreign Policy
Donald F. McHenry

Toleration in Religion & Politics
Adam Watson
on behalf of Herbert Butterfield

Human Rights & Foreign Policy
Hans J. Morgenthau

Send prepaid orders to:
Carnegie Council Publications, 170 East 64th Street, New York, NY 10021

Эпоха бесполярного мира

Ричард Хаас

© "Россия в глобальной политике". № 4, Июль - Август 2008

Ричард Хаас – президент Совета по международным отношениям (США). Статья опубликована в журнале Foreign Affairs, № 3 (май – июнь) за 2008 год. © Council on Foreign Relations, Inc.

В XXI столетии основной чертой международных отношений станет бесполярность: доминировать будут не одно, два или даже несколько государств, а десятки акторов, способных оказывать различное влияние на положение дел в мире. Новая ситуация коренным образом отличается от той, что была в прошлом, и представляет собой принципиальное изменение расстановки сил.

В начале XX века мир, безусловно, был многополярным. Однако к середине столетия в результате двух мировых войн и множества конфликтов меньшего масштаба возникла биполярная модель. С окончанием холодной войны и распадом Советского Союза на смену биполярности пришла однополярность – международная система, в которой главную роль играет один «центр силы» – в данном случае Соединенные Штаты Америки. Но в настоящее время сила рассеяна. Наступление эпохи бесполярности ставит ряд важных вопросов. Чем она отличается от других форм миропорядка? Как и почему она возникла? Каковы возможные последствия ее функционирования? И как Соединенным Штатам реагировать на появление этой системы?

БОЛЕЕ НОВЫЙ МИРОВОЙ ПОРЯДОК

В отличие от многополярности, которая подразумевает несколько четко выраженных полюсов или центров средоточия силы, бесполярная система международных отношений характеризуется наличием многочисленных центров, обладающих значительной мощью.

Многополярные системы могут основываться на сотрудничестве, даже принимать форму «концерта держав», когда несколько крупных государств работают вместе над созданием правил игры и выработкой мер воздействия на тех, кто их нарушает. Многополярные системы также могут иметь более конкурентный характер и строиться на балансе сил либо таить в себе угрозу возникновения конфликтов, когда этот баланс нарушается.

На первый взгляд нынешний мир может показаться многополярным. В основных «центрах силы» – Европейском союзе, Индии, Китае, России, США и Японии – проживает чуть более половины всего населения Земли. На них приходится 75 % мирового валового внутреннего продукта (ВВП) и 80 % мировых расходов на оборону. Но внешняя сторона может быть обманчива. Мир сегодня коренным образом отличается от мира эпохи классической многополярности: существует гораздо больше «центров силы», и многие из них не являются национальными государствами. Действительно, одной из главных особенностей современной системы международных отношений является утрата государствами-нациями монополии на силу, а в некоторых областях – их исключительного положения. Региональные и всемирные организации составляют конкуренцию государствам сверху, военизированные формирования – снизу, разнообразные неправительственные организации (НПО) и корпорации – со стороны. Власть сейчас рассредоточена – она находится в разных руках и местах.

Помимо шести основных мировых «центров силы», существует множество региональных. В Латинской Америке – Бразилия и, небесспорно, Аргентина, Венесуэла, Мексика и Чили. В Африке – Нигерия и Южно-Африканская Республика. На Ближнем Востоке – Египет, Израиль,

Иран и Саудовская Аравия. В Южной Азии – Пакистан. В Восточной Азии и Океании – Австралия, Индонезия и Южная Корея.

В общем списке немало разного рода организаций – всемирных (Международный валютный фонд, Организация Объединенных Наций, Всемирный банк), региональных (Африканский союз, Лига арабских государств, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, ЕС, Организация американских государств, Ассоциация Южной Азии по региональному сотрудничеству) и функциональных (Международное агентство по атомной энергии, ОПЕК, Шанхайская организация сотрудничества, Всемирная организация здравоохранения), а также штаты в составе государств-наций, к примеру Калифорния в США и Уттар-Прадеш в Индии, и такие города, как Нью-Йорк, Сан-Паулу и Шанхай.

Далее, есть крупные международные компании, в том числе лидирующие в энергетике, финансах и обрабатывающей промышленности. Другие образования, заслуживающие внимания в данном контексте, – это международные сети СМИ («Аль-Джазира», BBC, CNN), военизированные формирования (ХАМАС, «Хезболла», «Армия Махди», «Талибан»), политические партии, религиозные организации и движения, террористические сети («Аль-Каида»), наркокартели и НПО положительной направленности (фонд Билла и Мелинды Гейтс, «Врачи без границ», «Гринпис»). В сегодняшнем мире сила не сконцентрирована, она все больше рассредоточивается.

В этом мире Соединенные Штаты являются и еще долго будут оставаться крупнейшим отдельно взятым центром концентрации глобального влияния. Они ежегодно тратят 500 млрд дол. на свои Вооруженные силы (а если считать операции в Афганистане и Ираке, то более 700 млрд); их сухопутные, военно-воздушные и военно-морские силы – самые мощные и эффективные на планете. Американская экономика, ВВП которой около 14 трлн, – крупнейшая в мире. США являются также важным источником культурного воздействия (через кино и телевидение), информации и инноваций. Но, признавая подобное могущество, нельзя не замечать относительное уменьшение роли Соединенных Штатов в мире и вместе с ним абсолютное уменьшение влияния и независимости.

Доля США в мировом импорте уже упала до 15 %. Хотя американский ВВП составляет более 25 % общемирового, эта доля, без сомнения, будет со временем снижаться по причине нынешней и прогнозируемой разницы между темпами роста Соединенных Штатов и азиатских гигантов, а также других стран, многие из которых растут в два-три раза быстрее Америки.

Валовый внутренний продукт далеко не единственный индикатор, указывающий на постепенную утрату американцами ведущей роли в экономике. Рост фондов национального благосостояния в таких странах, как Китай, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Россия и Саудовская Аравия, также свидетельствует в пользу этой тенденции.

Контролируемые правительствами фонды накопления богатства, которые образуются в основном за счет экспорта нефти и газа, сейчас составляют около 3 трлн долларов. Согласно прогнозам, эти фонды увеличиваются на 1 трлн дол. в год и представляют собой все более важный источник ликвидности для американских фирм.

Высокие цены на энергоносители, которые подстегиваются повышающимся спросом в Индии и Китае, сохранятся еще некоторое время, а это означает, что размер и роль фондов будет расти и впредь. Появляются альтернативные фондовые биржи, которые оттягивают компании от американских фондовых бирж и даже объявляют о первичном размещении акций (IPO). В частности, Лондон как мировой финансовый центр конкурирует с Нью-Йорком и даже опередил его по количеству IPO. Доллар упал по отношению к евро и английскому фунту, и, скорее всего,

его курс будет снижаться также и по отношению к азиатским валютам. Большая часть иностранных авуаров в мире сейчас номинирована не в долларах. А шаги, нацеленные на определение цены на нефть в евро либо наборе валют, сделают американскую экономику более уязвимой перед лицом не только инфляции, но и валютных кризисов.

Первенство Соединенных Штатов оспаривается и в других сферах, таких, как эффективность Вооруженных сил и дипломатия. Внушительные показатели военного бюджета не всегда свидетельствуют о военной мощи. События 11 сентября 2001 года продемонстрировали, как при небольших расходах террористы смогли добиться гибели людей и материальных разрушений беспрецедентного масштаба. Многие наиболее дорогостоящие виды новейших вооружений неприменимы в современных конфликтах, когда боевые действия разворачиваются не на традиционных полях сражений, а в городских кварталах. В такой обстановке большое число легковооруженных солдат способны вполне успешно противостоять меньшим по численности американским войскам, имеющим хорошую боевую подготовку и лучше вооруженным.

В эпоху бесполярности сила и влияние все менее и менее взаимосвязаны. Другие государства, вероятно, останутся глухи к призывам американцев реформироваться, американские программы помощи будут иметь меньшую отдачу, санкции, вводимые США, окажутся менее эффективными. В конечном счете страной, которая смогла повлиять на Северную Корею по вопросу о ее ядерной программе, оказался Китай. Давление Вашингтона на Тегеран было усилено благодаря поддержке нескольких западноевропейских стран и ослаблено из-за нежелания Китая и России вводить санкции против Ирана. Пекин и Москва снизили эффективность международного воздействия на правительство Судана, с тем чтобы оно прекратило войну в провинции Дарфур. Способность игнорировать настойчивые требования Соединенных Штатов неоднократно демонстрировал Пакистан, то же можно сказать о Венесуэле, Зимбабве, Иране и Северной Корее.

Аналогичная тенденция прослеживается в сферах культуры и информации. Болливуд выпускает ежегодно больше фильмов, чем Голливуд. Многократно увеличивается число телепрограмм, конкурирующих с американскими передачами. Конкуренцию новостям и комментариям из США составляют веб-сайты и блоги из других стран. Распространение информации в неменьшей степени, чем распространение оружия, обусловливает возникновение бесполярности.

ПРОЩАЙ, ОДНОПОЛЯРНОСТЬ!

Чарлз Краутхаммер оказался прав больше, чем сам это осознавал, когда почти два десятилетия назад на страницах Foreign Affairs обозначил сложившуюся геополитическую ситуацию как «момент однополярности». Тогда доминирующее положение США было реальным. Но оно продлилось всего лишь 15 или 20 лет. Для истории это одно мгновение.

Приверженцы традиционной реалистической теории предсказали бы конец однополярной системы и наступление эпохи многополярного мира. Следуя такой логике, великие державы, действуя по своему обыкновению, стимулируют соперничество со стороны других государств, которые относятся к ним со страхом либо неприязнью. Краутхаммер, будучи сторонником этой теории, утверждал: «Несомненно, со временем возникнет многополярная система. Возможно, где-то лет через 20 появятся великие державы, равные Соединенным Штатам, и мир будет похож на тот, который существовал перед Первой мировой войной».

Но этого не произошло. Хотя антиамериканизм получил широкое распространение, ни одна великая держава или группа великих держав не могут соперничать с США. Частично это объясняется тем, что разрыв между могуществом Соединенных Штатов и любого их

потенциального соперника слишком велик. Со временем такие страны, как Китай, возможно, и достигнут ВВП, сравнимого с американским. Но если говорить о КНР, то большая доля ее богатства будет неизбежно идти на обеспечение огромного населения страны (значительная часть которого до сих пор пребывает в бедности). Таким образом, у Китая не останется свободных средств для финансирования военных разработок или операций за границей. Поддержание политической стабильности в период такого динамичного, но неравномерного роста станет отнюдь не легкой задачей.

У Индии во многом те же демографические проблемы, кроме того, ее развитие осложняется раздутым бюрократическим аппаратом и плохо развитой инфраструктурой. Общий ВВП Евросоюза сейчас превышает ВВП США, но Европейский союз не выступает с единых позиций как национальное государство. У него нет ни возможности, ни желания действовать в наступательной манере, характерной для великих держав прошлого. Что касается Японии, то ее население стареет и численность его сокращается. К тому же у этой страны нет политической культуры, необходимой для выполнения роли великой державы. Россия, пожалуй, более склонна играть эту роль, но ее экономика в основном монокультурна; она тоже сталкивается с проблемой сокращения численности населения и угрозой единству страны.

То, что до соперничества великих держав в классической форме не дошло и оно вряд ли появится в ближайшем будущем, – это также отчасти следствие позиции Соединенных Штатов, которые не провоцировали подобной реакции. Нельзя сказать, что при президенте Джордже Буше-младшем США не отталкивали от себя другие страны: безусловно, они вызывали такой отклик. Но все-таки Соединенные Штаты по большей части не делали ничего такого, что позволило бы другим государствам заподозрить угрозу своим жизненно важным национальным интересам. Сомнения в мудрости и правоте внешней политики Вашингтона весьма распространены, но они скорее выразились в осуждении США (и отсутствии сотрудничества), чем в прямом противостоянии.

Еще один фактор, препятствующий соперничеству великих держав, состоит в том, что экономическое благополучие и политическая стабильность многих крупных государств зависят от международной системы. И они соответственно не хотят разрушать миропорядок, который служит их национальным интересам. Эти интересы тесно связаны с идущими через границы потоками товаров, услуг, людей, энергоресурсов, инвестиций и технологий – потоками, в обеспечении которых Соединенные Штаты играют очень важную роль. Интеграция в современный мир ослабляет возможность конкуренции и конфликтов между великими державами.

Но даже при том, что соперничества великих держав не возникло, эпоха однополярности закончилась. Можно выделить три фактора, объясняющие закат эпохи.

Первый фактор связан с историей. Государства развиваются; они всё успешнее генерируют и объединяют людские, финансовые и технологические ресурсы, что ведет к повышению производительности и процветанию. То же самое относится к корпорациям и другим организациям. Подъем этих новых сил нельзя остановить. В результате появляется еще больше акторов, способных влиять на ситуацию в регионе или в мире.

Второй фактор – политика Соединенных Штатов. Перефразируя Пого, героя комиксов Уолта Келли (Уолт Келли – американский художник-карикатурист; Пого – герой созданных им комиксов, которые публиковались в газетах с середины 1940-х годов до середины 1970-х. – Ред.), можно сказать, что объяснение найдено: это – США. Тем, что она сделала и что ей не удалось сделать, Америка ускорила появление в мире альтернативных «центров силы» и ослабила собственные позиции.

Энергетическую политику Соединенных Штатов (либо отсутствие таковой) можно назвать движущей силой, которая и привела к концу однополярного мира. Со времени первого нефтяного шока 1970-х потребление нефти в США возросло приблизительно на 20 % и, что более важно, импорт нефтепродуктов вырос более чем в два раза по объему и почти в два раза по доле потребления. Такой скачок спроса на иностранную нефть способствовал повышению мировой цены, которая менее чем за 10 лет поднялась с цифры чуть более 20 дол. за баррель до уровня более 100 долларов. В результате богатство и рычаги влияния перешли в руки государств, обладающих энергоресурсами. Резюмируя, можно констатировать, что энергетическая политика Соединенных Штатов способствовала тому, что страны – производители нефти и газа стали главными центрами мирового влияния.

Экономическая политика Вашингтона также сыграла свою роль. Президента Линдона Джонсона много критиковали за то, что он одновременно вел войну во Вьетнаме и увеличивал внутренние расходы. Президент Джордж Буш, несмотря на дорогостоящие войны в Афганистане и Ираке, в то же время он допустил рост дискреционных расходов на 8 % в год и снизил налоги. В результате финансовое положение страны ухудшилось: если в 2001-м бюджет имел профицит более 100 млрд дол., то в 2007 году дефицит бюджета оценивается приблизительно в 250 миллиардов.

Пожалуй, более показательным критерием является дефицит текущих статей платежного баланса, который в настоящее время превышает 6 % ВВП. Это оказывает давление на доллар, стимулирует инфляцию и приводит к тому, что богатство и сила концентрируются в других центрах мира. Плохое регулирование американского ипотечного рынка и, как следствие, кризис кредитных платежей усугубили финансовые проблемы.

Война в Ираке тоже способствовала ослаблению американских позиций в мире. Она оказалась дорогостоящей во всех отношениях – не только в смысле человеческих жертв, но и с военной, экономической и дипломатической точек зрения. Много лет назад историк Пол Кеннеди выдвинул тезис об «имперском перенапряжении». Смысл его состоит в том, что Соединенные Штаты в конечном счете придут к упадку из-за чрезмерного напряжения, как это происходило в прошлом с другими великими державами. Теория Кеннеди оказалась применима к Советскому Союзу, но и США со всеми своими корректирующими механизмами и динамизмом не застрахованы от упадка.

И дело не только в том, что американским Вооруженным силам понадобится лет 20, чтобы оправиться после Ирака. У Америки нет достаточного военного потенциала для продолжения того, что она делает в Ираке, и еще в меньшей степени для того, чтобы взваливать на себя бремя новых обязательств любого масштаба в других частях света.

И последнее. Бесполярный мир сегодня не просто результат подъема других государств и организаций или провалов и неразумных шагов Соединенных Штатов. Бесполярность – неизбежное следствие глобализации. Она увеличила объем, скорость и значение трансграничных потоков – от наркотиков, электронной почты, парниковых газов, промышленных товаров и людей до телевизионных и радиосигналов, вирусов (виртуальных и реальных) и вооружений. Глобализация закрепляет бесполярную систему по двум основополагающим направлениям.

Во-первых, многие потоки пересекают границы вне контроля правительств и без их ведома. Таким образом, глобализация ослабляет влияние основных государств.

Во-вторых, те же самые потоки зачастую расширяют возможности таких негосударственных акторов, как экспортеры энергоносителей (резко увеличивают свое богатство за счет

импортеров), террористы (используют Интернет для вербовки и подготовки кадров, международную банковскую систему для перевода финансовых средств и международную транспортную систему для перемещения людей), государства-изгои (могут использовать черные и серые рынки) и 500 крупнейших фирм мира (могут быстро перебрасывать персонал и инвестиции). Становится все более очевидно, что статус самого сильного государства больше не означает обладания им почти полной монополией на влияние. Отдельным лицам и группам лиц стало гораздо проще, чем в прошлом, аккумулировать и распространять существенное влияние.

БЕСПОЛЯРНЫЙ БЕСПОРЯДОК

Бесполярная система, которая получает все большее распространение, будет иметь в основном негативные последствия для Соединенных Штатов, а также и для большей части остального мира. Вашингтону станет все труднее играть роль лидера в случаях, когда он будет стремиться добиваться коллективных действий для решения региональных и глобальных проблем. Одна из причин такого положения объясняется простой арифметикой.

Когда так много акторов обладают значительной силой и пытаются оказывать влияние, труднее организовать коллективные действия и заставить организации работать.

Контролировать десятки действующих лиц труднее, чем единицы. Яркое подтверждение этой истины – неспособность достичь соглашения во время Дохийского раунда переговоров по вопросам мировой торговли.

Бесполярность также увеличит число угроз и уязвимых точек для такой страны, как США. Эти угрозы исходят от государств-изгоев, террористических группировок, производителей энергоносителей, которые могут решить сократить добычу, либо центральных банков, чьи действия или бездействие способны сказаться на роли и силе американского доллара. Федеральная резервная система, возможно, будет долго размышлять, прежде чем продолжит снижать процентные ставки, чтобы не ускорить «отход» от доллара. Однако может случиться и нечто похуже, чем рецессия.

Например, Иран. Предпринимаемые им усилия к тому, чтобы стать ядерной державой, – следствие бесполярности. Тегеран превратился в еще один значимый центр, способный оказывать влияние на ситуацию не только в ОПЕК, но и в Ираке, Ливане, Сирии, на палестинских территориях и за их пределами в основном благодаря росту цен на нефть. У Ирана много источников получения технологий и финансов и бесчисленные рынки для экспорта энергоносителей. Вследствие бесполярности Соединенные Штаты не могут справиться с Ираном в одиночку. В применении политических и экономических санкций и в блокировании доступа Тегерана к ядерным технологиям и материалам Вашингтон зависит от других государств. Бесполярность порождает бесполярность.

Однако даже при том, что наступление эпохи бесполярности было неизбежно, характер этой системы не предопределен. Перефразируя слова теоретика международных отношений Хедли Булла, можно прийти к выводу, что глобальная политика в любой точке земного шара – это смесь анархии и организации. Вопрос в том, каково соотношение этих составляющих и какова тенденция. Многое можно и нужно сделать для того, чтобы сформировать структуру бесполярного мира. Порядок не возникнет сам по себе. Напротив, бесполярный мир, если пустить все на самотек, со временем станет более хаотичным. Энтропия учит, что системы, состоящие из большого числа акторов, при отсутствии внешнего вмешательства тяготеют к большей случайности и беспорядку.

Соединенные Штаты могут и должны принять меры к тому, чтобы уменьшить шансы на превращение бесполярного мира в нестабильный. Это не призыв к унилатерализму – это

призыв к США навести порядок в собственном доме. Однополярность ушла в прошлое, но Соединенные Штаты имеют больше возможностей, чем кто-либо, улучшить качество международной системы. Вопрос в том, будут ли они и впредь обладать такими возможностями.

Самой важной проблемой остается энергетика. Нынешний уровень американского потребления и импорта (помимо отрицательного влияния на климат планеты) усугубляет бесполярность, поскольку огромные финансовые средства перекачиваются производителям нефти и газа. Сокращение уровня потребления ослабило бы давление на мировые цены, уменьшило бы уязвимость Соединенных Штатов перед лицом манипуляций со стороны поставщиков нефти и замедлило бы процесс изменения климата. Положительный момент состоит в том, что все это можно сделать без ущерба для американской экономики.

Крайне важным является укрепление внутренней безопасности. Терроризм, как болезнь, нельзя искоренить. Всегда найдутся люди, которые не интегрируются в общество и преследуют цели, не достижимые традиционными политическими методами. И иногда, несмотря на усилия тех, кому доверено дело внутренней безопасности, террористам будут удаваться их замыслы. Здесь необходимы меры, повышающие жизнеспособность общества, меры, которые требуют соответствующего финансирования, подготовки персонала для работы в чрезвычайных ситуациях и более гибкой и прочной инфраструктуры. Целью этих мероприятий должно стать уменьшение ущерба в случае удавшихся терактов.

Противодействие дальнейшему распространению ядерного оружия и неохраняемых ядерных материалов, учитывая их разрушительный потенциал, пожалуй, столь же важно, как и прочие мероприятия. Создавая банки обогащенного урана либо отработанного топлива, находящиеся под международным контролем и обеспечивающие странам доступ к чувствительным ядерным материалам, мировое сообщество могло бы помочь им использовать ядерную энергию для производства не бомб, а электроэнергии. Можно предоставить гарантии безопасности и оборонительные системы государствам, которые в противном случае могут ощутить потребность в создании собственных ядерных программ, чтобы противостоять ядерной угрозе со стороны соседей. Можно также ввести строгие санкции (в случае необходимости подкрепляемые использованием вооруженных формирований), чтобы оказать влияние на государства, стремящиеся к обладанию ядерным оружием.

При этом остается открытым вопрос применения военной силы для разрушения объектов ядерного или биологического оружия. Упреждающие удары, то есть атаки, целью которых является предотвращение непосредственной угрозы, широко признаны как форма самообороны. Превентивные удары, т. е. атака на объекты, когда нет указания на неизбежное применение оружия, нечто совершенно иное. Их не следует в принципе исключать, но на них не стоит полагаться. Помимо вопросов осуществимости, превентивные удары несут в себе угрозу сделать бесполярный мир менее стабильным, поскольку они способны подтолкнуть процесс распространения ядерного оружия (правительства могут рассматривать его разработку либо приобретение как средство сдерживания), а также потому, что они ослабят давно существующие нормы против применения силы не для самообороны, а в иных целях.

Борьба с терроризмом имеет существенное значение, если мы не хотим, чтобы эпоха бесполярности превратилась в эпоху современного средневековья. Есть множество способов ослабить существующие террористические организации, используя разведку, органы правопорядка и военный потенциал. Но все это не возымеет действия, если только не удастся сократить вербовку в эти организации. Родители, религиозные деятели и политические лидеры должны показать неприемлемость терроризма, выказывая презрение в отношении тех, кто занимается террористической деятельностью. И что более важно, правительствам следует найти

способы интегрировать отторгнутых молодых людей в общество, а это не может произойти при отсутствии политических и экономических возможностей.

Мощным инструментом интеграции способна стать торговля. Она вынуждает государства избегать конфликтов, поскольку нестабильность прерывает выгодные коммерческие связи, которые увеличивают благосостояние и укрепляют основы внутреннего политического порядка. Торговля также содействуют процветанию, уменьшая риск несостоятельности государства и отчуждения среди граждан. Необходимо расширить масштабы деятельности Всемирной торговой организации (ВТО) через переговоры о будущих соглашениях в мировом масштабе, которые приведут к снижению субсидий, а также к устранению тарифных и нетарифных барьеров.

Организация внутренней политической поддержки таких переговоров в развивающихся странах, вероятно, потребует расширения разного рода социальных программ помощи неимущим, в том числе доступного медицинского обслуживания и пенсионных счетов, содействия в образовании и профессиональной подготовке, а также в страховании зарплаты. Такие социальные реформы требуют немалых средств и в некоторых случаях не имеют оснований (так, причиной потери работы является скорее не конкуренция со стороны других стран, а технологические новации), однако их стоит проводить, если учесть экономическую и политическую ценность расширения всемирного торгового режима.

Такие же усилия, возможно, необходимы для обеспечения потока инвестиций. Целью должно стать создание Всемирной инвестиционной организации (ВИО). Она способствовала бы движению капиталов через границы, дабы минимизировать «инвестиционный протекционизм», препятствующий деятельности, которая, как и торговля, является экономически выгодной и создает политическую защиту от нестабильности. ВИО могла бы поощрять прозрачность инвестиций, определять, в каких случаях национальная безопасность служит законной причиной для запрета или ограничения иностранных капиталовложений, и создавать механизмы для разрешения споров.

Наконец, Соединенным Штатам надо расширить возможности предотвращения несостоятельности государств и преодоления ее последствий. Это потребует формирования и содержания значительных по численности Вооруженных сил, обладающих большим потенциалом для отражения угроз, подобных тем, с которыми приходится сталкиваться в Афганистане и Ираке. Кроме того, это означает создание гражданских структур, параллельных военным, которые при помощи талантливых кадров обеспечили бы решение основных задач государственного строительства. Оказание экономической и военной помощи слабым государствам будет иметь для них жизненно важное значение и позволит выполнять обязательства в отношении своих граждан и соседних стран.

НЕ ТАКАЯ ОДИНОКАЯ СВЕРХДЕРЖАВА

В условиях бесполярного мира существенную роль будет играть мультилатерализм. Но чтобы новая система оказалась успешной, сотрудничество должно строиться на иных основах и предусматривать участие не только великих держав. Совет Безопасности ООН и «Группу восьми» следует реформировать так, чтобы они отражали реалии сегодняшнего мира, а не эпохи после окончания Второй мировой войны.

Недавняя встреча в рамках ООН, посвященная вопросам координации глобальных усилий в ответ на вызовы, связанные со здоровьем людей, представила модель такой перестройки. В этой встрече участвовали представители правительств, специализированных учреждений ООН, НПО, фармацевтических компаний, фондов, исследовательских центров и университетов. Такой

же состав участников был и на Встрече по проблемам глобального изменения климата, которая состоялась в декабре 2007 года на острове Бали (Индонезия). Возможно, мультилатерализм должен быть менее официальным и не столь всеобъемлющим, по крайней мере на первых этапах. Наряду с организациями потребуются сетевые сообщества.

Добиться единодушия по всем вопросам будет все труднее; поэтому Соединенным Штатам следует подумать о подписании соглашений, нацеленных на решение более узких задач, с меньшим числом партнеров. Торговля может послужить здесь моделью, так как двусторонние и региональные договоренности заполняют вакуум, образовавшийся в результате провала раунда всемирных торговых переговоров. Тот же подход может быть применен в отношении изменения климата. Вполне реально достижение соглашения по отдельным аспектам проблемы (в частности, вырубка лесов) или только между несколькими странами (например, теми, которые являются основными источниками парниковых выбросов). В то же время невозможно достичь договоренности, под которой подпишутся все страны и которая способна регулировать все проблемы. На повестке дня будет, вероятно, мультилатерализм á la carte.

Бесполярная система осложняет дипломатическую деятельность. Дело не только в том, что в бесполярном мире больше акторов. В нем не хватает предсказуемых фиксированных структур и систем отношений, которые характерны для однополярной, биполярной и многополярной структур. Так, во многом утратят свое значение союзы хотя бы потому, что для них требуются предсказуемые угрозы, четкие прогнозы и обязательства, а всего этого не хватает в бесполярном мире. Отношения будут иметь более избирательный характер и строиться в зависимости от ситуации. Станет труднее определять другие страны либо как союзников, либо как противников: по некоторым вопросам они станут сотрудничать с нами, а по другим – выступать против. На первый план выйдут консультации и создание коалиций, а также дипломатия, которая, когда возможно, поощряет взаимодействие и защищает его от последствий неизбежных разногласий. Соединенные Штаты уже не смогут позволить себе роскошь проводить внешнюю политику по принципу «Либо с нами, либо против нас».

Бесполярная система будет трудной и опасной. Но содействие более высокой степени глобальной интеграции поможет достижению стабильности. Создание центральной группы, состоящей из правительств и других акторов, приверженных мультилатерализму, стало бы значительным шагом вперед. Назовем это «согласованной бесполярностью». Такая модель не покончит с бесполярностью, но поможет управлять ею и повысит шансы того, что международная система не будет деградировать и не распадется.

Демократизации недостаточно

Амитаи Этциони

© "Россия в глобальной политике". № 2, Март - Апрель 2005

Амитаи Этциони — профессор социологии и международных отношений в Университете им. Джорджа Вашингтона, автор книги «От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям». На русском языке она вышла в 2004 году в издательстве «Логос».

Должен предостеречь тех, кто легко соглашается с оценками плана демократизации мира, провозглашенного президентом Джорджем Бушем-младшим, как излишне амбициозного. Обществоведы склоняются как раз к тому, что он недостаточно амбициозен. Уровень демократии в стране определяется наличием не только свободы, но и системы моральных ценностей. Именно последние сдерживают произвол, предлагая набор предписаний и запретов и заменяя собой общественный порядок, ранее обеспечивавшийся уже несуществующим полицейским государством – светским (как коммунистические режимы) или религиозным (наподобие режима талибов).

Поборники глобальной кампании за освобождение игнорируют тот факт, что нормальное общество зиждется не только на свободах (в своей речи по случаю инаугурации президент Буш употребил слово «свобода» 27 раз), но и на совокупности обязанностей граждан перед своими детьми, ближними, своей страной в целом и пр. В авторитарных государствах соблюдение прав и обязанностей обеспечивается блюстителями порядка, системой «гулагов», а также полицией нравов. Часто игнорируется тот факт, что после распада (как в случае с коммунистическим миром) либо низложения (как в Ираке и Афганистане) полицейских режимов в любой стране наблюдается взрыв антиобщественного поведения, сопровождающийся насилием, расхищением имущества, вспышкой эпидемии СПИДа, злоупотреблением наркотиков, ростом числа беспризорных детей, межэтническими конфликтами и алкоголизмом. Не только президент Буш и госсекретарь Кондолиза Райс, но и многие ученые мужи или не обращают внимания на эти явления, или полагают, что они исчезнут сами собой по окончании переходного периода. Однако пример таких стран, как Россия, которая обрела свободу более десяти лет тому назад, показывает, что эти надежды необоснованны. На самом деле разброд и анархия порождают в обществе тягу к лидерам сильной руки наподобие Владимира Путина.

Ставка делается ни больше ни меньше как на базовые представления о человеческой природе и устоях социального порядка. Президент Буш и компания исповедуют либертарианскую философию, согласно которой стоит только помочь людям сбросить ярмо государства, как их собственные интересы сделают их поведение социальным. В результате свободного выбора естественным образом возникнет новый социальный порядок. Однако факты свидетельствуют о том, что у человеческой природы есть более темная сторона, которую необходимо держать под контролем. Следовательно, после ликвидации авторитарных устоев социального порядка необходимо стимулировать появление новых.

В свободных обществах порядок опирается в основном на неформальные нравственные нормы, соблюдение которых обеспечивается неформальным общественным контролем. Это побуждает большинство людей по преимуществу «вести себя хорошо», поскольку ими усваивается определенная система нравственных ценностей и они сообща создают благоприятные условия для их соблюдения. В свободных обществах люди, как правило, не превращают тротуары в отхожее место, не бросают своих детей на произвол судьбы и не вышвыривают мусор из окон автомобилей. Они не поступают так прежде всего по той причине,

что считают это неприличным, а также потому, что люди, мнением которых они дорожат, были бы возмущены подобным поведением. Когда такие неформальные нормы и средства принуждения рушатся, мы получаем «разбитые окна» и испытываем срочную потребность в восстановлении уважения к общественной морали и в воспитании нравов.

Отсюда следует, что если США и их союзники действительно хотят помочь сторонникам свободы одержать верх, то необходимо сделать гораздо больше, чем только обеспечить проведение справедливых и открытых выборов и способствовать формированию необходимых демократических институтов, таких, как независимые суды, чиновники и политики, не берущие взяток, и т. д. Нравственный порядок требует даже большего, чем создание сложной структуры добровольных ассоциаций и гражданского общества.

Учебные заведения играют ключевую роль в укреплении социального порядка, который основывается преимущественно на увещевании; они предоставляют наиболее благоприятные возможности для того, чтобы начать утверждение новых ценностей. Вот почему глубоко ошибочно просто изъять коммунистическую или фундаменталистско-исламскую литературу из ставших свободными школ и заменить их на учебники нейтрального содержания — например, по математике и естественным наукам, как это делают американцы в Ираке и Афганистане. Принципиально важно включать в учебные планы предметы, направленные на воспитание личности (character education), и проводить соответствующую переподготовку учителей.

Что касается взрослых людей, то собеседования на моральные темы должны способствовать новому, заинтересованному постижению ценностей. Предметом собеседований такого рода зачастую становятся конкретные политические события, а также статьи, которые необходимо включить в Конституции. Например, должен ли президент обязательно быть мусульманином, следует ли разрешить продажу алкогольных напитков, можно ли по телевидению показывать артистов в тех или иных позах и т. п. Однако затрагиваются и более глубокие вопросы: если прежний режим больше не будет диктовать, что правильно, а что нет, как тогда нам уяснить для себя лично, что хорошо, а что плохо?

Одним из источников ответов на такие вопросы является нерелигиозная этика. При этом необязательно быть сведущим в философии и находиться под влиянием произведений Локка или Канта, подобно отцам-основателям США и их приверженцам из числа простых граждан. Необязательно, например, знакомиться с идеями того же Ролса о социальной справедливости путем бдений над его насыщенными текстами. Нет недостатка в соответствующих популярных изложениях, но они требуют перевода на понятный и доступный язык, а также широкого распространения среди местного населения. Другим источником новой нравственности могут служить умеренные версии религий. В сущности, лучший способ содействовать обновлению, заинтересованному постижению моральных ценностей в местах компактного проживания религиозного населения (вроде Южного Ирака) заключается не в том, чтобы пытаться заняться секуляризацией, а в распространении умеренного ислама, исповедуемого миллионами людей, в частности, в Индонезии, Бангладеш и Киргизии. В этих целях было бы полезно, например, пригласить оттуда нескольких мулл.

При этом надо учитывать, что установление нового нравственного порядка — медленный и трудоемкий процесс, который добавляет целый комплекс новых требований к уже существующему длинному перечню нововведений, необходимых для демократизации страны. Однако эти два процесса тесно взаимосвязаны: процветание свободы невозможно без новых источников предписаний и запретов, новых прав и обязанностей.

«...КВАНТИФИКАЦИЯ ПОДРАЗУМЕВАЕТ ПРЕЖДЕ ВСЕГО ПОИСК ЗАКОНОМЕРНОСТЕЙ...»

ДЖЕЙМС РОЗЕНАУ

Джеймс Розенау – признанный классик американской школы теории международных отношений. Он родился 25 ноября 1924 г. в Филадельфии. Начав свою карьеру ассистентом в Принстонском университете и преподавателем Университета Южной Калифорнии, он впоследствии обосновался в Вашингтоне, в Университет им. Джорджа Вашингтона, где и сегодня трудится в качестве почетного профессора. Несмотря на почтенный возраст, Дж. Розенау по-прежнему стремится в студенческую аудиторию: вот уже много лет в его расписании – две пары в неделю: по понедельникам и вторникам, в 4 часа пополудни, профессор проводит ставшие традиционными семинары для старшекурсников по проблемам глобализации и международного регулирования.

В 2005 г. журнал «Форин полиси» назвал Розенау одним из самых влиятельных исследователей в сфере международных отношений.

В России известность Дж. Розенау связана прежде всего с его трудами по теории сложных систем – междисциплинарной аналитической призме, выросшей из точных наук и экстраполированной на политологию и международные отношения. Когда в конце 1960-х – начале 1970-х годов в Советском Союзе всерьез заинтересовались применением некоторых принципов системного подхода к анализу международных отношений, работы именно этого человека послужили одной из важнейших частей фундамента разработок отечественных ученых.

Дж. Розенау в первую очередь занимался изучением макропроблем – динамики мировых политических процессов. Он стремился выработать наиболее убедительное теоретическое определение границы между внешней и внутренней политикой, показав переплетение той и другой и их взаимовлияние. С этой научной задачей он связал понятие «мирополитического пространства» и «глобального управления».

Дж. Розенау – автор сотен статей и 41 индивидуальной монографии, ответственный редактор десятков научных сборников. Среди его основных работ: «Общественная политика и внешняя политика: опыт прикладного исследования»[1], «Международные отношения и социология: проблемы, приоритеты и перспективы в США»[2], «Количественные методы во внешнеполитических исследованиях»[3], «Изучение глобальной взаимозависимости: очерки теории транснационализации международных связей»[4], «Мировая политика в движении: теория изменений и преемственности»[5], «Вдоль границы между внешней и внутренней политикой: изучая принципы управлениия в турбулентном мир»[6]. В 2003 г. его книга «Удаленные близости: динамика глобализации»[7] завершила начатую в 1990 г. трилогию, посвященную проблемам глобализации.

Последняя монография Дж. Розенау вышла в 2007 году. В ней он обратился к тематике антропологии международных отношений: «Люди имеют значение. Человек и сети в глобальной политике»[8]. Начав с точных наук, классик обратился к человеку. Наверное, в этом есть логика.

30 сентября 2008 г. в Вашингтоне Джеймс Розенау принял редактора «Международных процессов» Андрея Байкова и любезно согласился ответить на его вопросы.

А.Б. Профессор Розенау, что побудило Вас выбрать карьеру ученого? Сомневались ли Вы когда-нибудь в правильности своего выбора?

Д.Р. В выборе своем я никогда не сомневался и уж тем более о нем не сожалел. Я получаю громадное удовольствие от того, чем занимаюсь. В конце концев я делаю это уже 59 лет. Сам иной раз спрашиваю себя: что толкнуло тебя на этот путь, путь ученого...Я родился в Филадельфии в достаточно зажиточной семье, весьма далекой от мира науки или еще чего-нибудь столь же отвлеченного. Не удивительно, что у меня сформировался практичный взгляд на жизнь и ее проявления. Мое детство прошло в Нью-Йорке, там я вырос. Мой отей был биржевым брокером на Уолл-стрит. Ясно, что он видел меня в бизнесе. Однако я предпочел пойти в сферу образования, хотел передавать знания. Я всегда чувствовал в себе потребность посвятить свою жизнь чему-то стоящему, вечному, если хотите. Теперь с высоты своих лет я вижу, в чем заключалось мое призвание – в улучшении преподавания политической науки.

Может быть, поэтому я поступил в Принстонский университет. Там же защитил докторскую диссертацию. С тех пор я преподавал. Больше ничего в своей жизни и не пробовал. В будущем году я отмечу 60-летний юбилей своей преподавательской карьеры. Для меня это безусловное свидетельство того, насколько сильным и последовательным была моя убежденность в правильности своего профессионального выбора. За эти 60 лет я сменил 4 университета. Сейчас я работаю в Университете им. Дж. Вашингтона. Но много лет я преподавал в Лос-Анджелесе, в Университете Южной Калифорнии.

Я не могу припомнить никакого конкретного события или человека, которые бы побудили меня сделать профессиональный выбор. Просто так вышло, что я здесь. Сколько себя помню, меня всегда тянуло к международным отношениям. Хотя, Вы знаете, в Принстоне у меня был один преподаватель,

сыгравший немалую роль в формировании моих взглядов. Его звали Ричард Снайдер. Пожалуй, он все-таки на меня в этом смысле повлиял ...

А.Б. Какое качество, с Вашей точки зрения, является обязательным для ученого?

Д.Р. Готовность признавать ошибочность своих взглядов. Необходимо всегда быть открытым для критики, с благодарностью принимать замечания и исправления. Я думаю, это – основное. Без этого вы рискуете очень скоро впасть в высокомерие и в конечном счете отупеете.

А.Б. За те годы, что прошли с момента публикации Вашей прославленной книги «Мировая политика в движении: теория изменений и преемственности», международной порядок существенно изменился. Когда Вы размышляете над его современными очертаниями и характеристиками, в чем Вы видите изменения и преемственность и что, на Ваш взгляд, преобладает?

Д.Р. Занятный вопрос. Я вижу довольно много элементов преемственности. Настолько много, чтобы усомниться в том, что за эти годы миропорядок вообще хоть сколько-нибудь эволюционировал. Однако в то же время произошли весьма значимые сдвиги. Возможно, наиболее удивительные из них, отозвавшиеся во всем мире и изменившие его, имели место в России. Распад Советского Союза, бесспорно, крупнейшее событие истории XX века. Я был в России, еще в Ленинграде. Сейчас это Санкт-Петербург. В последний раз летом 2007 года – читал лекцию. В России изменились не только названия.

Если позволите, я попробую отделаться уклончивым ответом: в междунароном порядке есть и новизна и преемственность. Но кажется, что преобладает преемственность – структур, стереотипов, моделей поведения. Акцент на преемственности дает точку опору, уверенность при взгляде в будущее. Но отрицать очевидные перемены нельзя. Как я уже сказал, Россия была причиной наиболее радикальных из них. Парадоксально, но сегодня именно Запад олицетворяет собой преемственность. Я бы сказал сильнее, это оплот консерватизма, как ни непривычно это может прозвучать, в то время как Россия «встряхивает» систему на протяжении вот уже многих десятилетий. И Вы знаете, в конечном итоге это не так уж и скверно.

А.Б. В России «мировая политика» и «международные отношения» развиваются как сравнительно автономные субдисциплинарные области...

Д.Р. ...Правда? Как интересно...

А.Б. ...Сторонники «мирополитической» парадигмы часто приписывают первенство в проведении этого разграничения именно Вам. Вы до сих пор полагаете, что акцент на совмещении внутри- и внешнеполитических проблем остается адекватной призмой для изучения и понимания современных мировых реалий?

Д.Р. Разумеется. Таков сегодняшний мир, такова реальность, в которой живем мы с вами. Сейчас я верю в это больше, чем когда-либо. То, что мы склонны воспринимать как сугубо внутреннее, локальное, одновременно для кого-то является чужим, чужеродным и даже враждебным. И то, что мы полагаем внешним, далеким, часто оказывается очень близким. По крайней мере по воздействию, которое оно способно иметь на нашу жизнь. Мир развивался в направлении этой «смешанности» близкого и далекого, локального и глобального уже довольно долго. Сегодня не учитывать этого просто нельзя. Именно это наблюдение вдохновило меня на создание концепций «глокализации» и «фрагментеграции». От них исходят сегодня наиболее опасные вызовы и угрозы. Нам следует более внимательно относиться к потенциальным конфликтам, возникающим при соприкосновении локального и глобального. Так что я по-прежнему убежден в правильности этой точки зрения.

А.Б. Ваша первая книга вышла несколько десятилетий тому назад. Ваша последняя монография появилась в прошлом году. На Ваш взгляд, допустимо ли для ученого пересматриваться свои взгляды на протяжении своей карьеры и даже противоречить самому себе на разных ее отрезках?

Д.Р. Я думаю, для исследователя очень важно всегда оставаться гибким, признавать свою неправоту. Важно вовремя замечать свою «неуместность», бороться с заблуждениями, прежде всего в самом себе. Важно не замыкаться в «башне из слоновой кости», не бояться уточнять информацию, из который ты исходишь и на которой ты основываешь свои построения. Я не вижу трагедии в том, что более поздние исследования или события могут заставить тебя отказаться от взглядов, которые ты отстаивал в течение всей предшествующей деятельности. Скорее, напротив: для меня это признак личной силы и академической состоятельности.

А.Б. Среди Ваших книг какую Вы любите больше других и за что? За то, что в ней Вы точнее и прозорливее описали и предугадали реальность или просто в силу обстоятельств, при которых она была написана?

Д.Р. Я написал 41 книгу. Однако больше других мне близка книга под названием «Драмы политической жизни»[9], которая, как ни странно, не относится к числу моих известных работ. Наверняка, Вы даже никогда не слыхали о ней, не говоря уже о том, чтобы прочитать ее. Жаль. Это хорошее средство от бессоницы, как и в целом вся академическая литература (смеется). Почему я

выделяю ее из многих других? Что ж, главным образом потому, что она неординарна, что она стала в своем роде новаторской. Возможно, это первая книга, создавая которую, я не сдерживал своего воображения. Я горжусь ею, даже несмотря на то, что она не сравнится в популярности и признании с другими моими сочинениями. (Впрочем, какие-то одобрительные отклики на нее я все же получил.) В этой книге есть элемент предвидения. Она до сих пор актуальна. В каком-то смысле она не имеет четкой временной привязки ... и по-прежнему многое объясняет для меня.

А.Б. Вы производите впечатление человека, доверяющего потенциалу теоретического знания в понимании международных отношений. Однако так ли это? Верите ли Вы в то, что теория может определять каждодневные поступки? Может, у Вас есть теория шоппинга? Способна ли прагматика жизни заслонить познавательную ценность теории?

Д.Р. Конечно, я люблю теорию. В этом можете не сомневаться. Добротная теория должна работать на любом уровне, в том числе и обыденном. Есть ли у меня теория шоппинга? Боюсь, что нет. Покупать по более дешевой цене... это одна теория шоппинга. Ухитриться купить дешево вещь хорошего качества – это уже более изощренный уровень теоретизации, поскольку содержит две зависимые переменные. Такая теория дает более надежные результаты. Она вносит больше ясности и определенности. Именно в этом цель теоретического знания и состоит: делать жизнь предсказуемой. Если вы не в состоянии спрогнозировать развитие событий, если имеющаяся у вас теория не дает вам определенности относительно вашего будущего, то такая теория никуда не годится.

Однако в повседневной жизни часто не приходится опираться на теорию. Скорее, вы прислушиваетесь к интуиции, инстинктам, традиции. Если вы делаете это в политике, то это, кстати, и зовется преемственностью. Беда в том, что очень быстро такая преемственность вырождается в «неуместность». По существу, она чревата интуитивным методом принятия решений. Здесь уже ни о каких важных изменениях говорить не приходится. Кроме того, любые перемены необходимо проводить осторожно, соизмеряя их последствия с вашей способностью ими управлять. Так что без прогноза, одной лишь интуицией, здесь обойтись трудно.

Однако осуществлять систематическое прогнозирование возможно только при опоре на теорию. Чем сложнее реальность, тем выше потребность в хорошей теории. Видимо, по-настоящему мы нуждаемся в теории, только когда имеем дело с действительно сложными феноменами. Международные отношения – из их числа. Внешняя политика – тоже.

Вы не можете проводить эффективную политику без глубокой аналитической проработки принимаемых решений. И вы не можете выполнять глубокий анализ, не подкрепив свои выводы надежной теорией. Но послушайте, даже если теория не всегда срабатывает, разве у нас есть другая альтернатива? У нас нет иного пути, кроме как, отталкиваясь от теоретических положений, исследовать эмпирическую реальность и затем снова возвращаться к теории, проверяя выдвинутые ранее гипотезы, формировать на их основе политику, проводить ее в жизнь и затем совершенствовать сформулированные ранее гипотезы, оттачивать их и, сообразуясь с ними, корректировать намеченную политику. Именно таким образом наука и практика должны в идеале дополнять друг друга.

А.Б. Кому вы отдаете приоритет в исследованиях международных отношений – сторонниками количественных методов или приверженцам традиционного логико-интуитивного подхода, работающим в жанре статьи, очерка или монографии?

Д.Р. Я верю в количественные методы анализа не меньше, чем в качественные. Для меня квантификация подразумевает прежде всего обнаружение закономерностей. Я думаю это имеет прямое отношение к социальным наукам. Это то, чем мы должны заниматься. Как социологи мы должно искать устойчивые повторяющиеся явления, то есть закономерности. Частная единичная констатация по сути скучна и неинтересна. Возможно, она бывает полезной и даже способной что-то объяснить, но все равно по сути остается малопривлекательной с точки зрения изучения.

К примеру, при анализе России важно не то, что у власти находится Путин или Горбачев, а то, в какой степени в советской или российской внешней политике дают о себе знать устойчивые повторяющиеся черты, элементы преемственности, насколько она последовательна и структурирована такого рода закономерностями. Эти закономерности бывает сложно отследить на каком-то ограниченном отрезке времени. Тогда приходится обращаться к более продолжительным временным интервалам, и вот здесь как раз и возникает место для квантификации – обусловленной необходимостью систематизировать и изучить этот огромный массив информации.

Я думаю, можно и даже необходимо соединять в анализе количественные и качественные методы. Даже когда количественная составляющая исследования не предъявляется читателю, когда она остается за скобками научной статьи, она все равно должна присутствовать в исследовательском процессе, так или иначе. Квантификация предполагает поиск закономерности, и если вы хотите состояться как социолог, вам все время нужно быть начеку, искать эти закономерности, выдвигать на их основе гипотезы и пробовать их обосновать.

А.Б. Вы были президентом Ассоциации международных исследований. Скажите, не мешали ли возложенные на Вас функции Вашему исследовательскому творчеству?

Д.Р. Ни к коем случае. Там же есть аппарат! Он и делает за вас всю сложную или рутинную административную работу (смеется). Не думаю, что это специфично только для моего случая. Любой, кто становится президентом АМИ или любой другой крупной организации, обычно перекладывают большую часть работы на подчиненных. Это нормально и неизбежно. Но в целом я не думаю, что административная работа обязательно выхолащивает творческое начало в научном мире, если я правильно улавливаю подтекст Вашего вопроса. Все очень индивидуально. Творческий человек всегда остается таковым, на какой бы позиции он ни оказался.

А.Б. Остались ли, по-Вашему, в предметном поле международных отношений неисследованные лакуны, темы, где еще есть место для оригинальных подходов и концепций? Если да, то где, на Ваш взгляд, нам следует их ожидать прежде всего?

Д.Р. Хороший вопрос. Место для оригинального творчества есть всегда, место для новых понятий, новых формулировок, новых ракурсов, наконец, новых методов выявления закономерностей. Мы всегда тяготели к концентрации на особенном, на единичном. Но, как я уже неоднократно говорил, сегодня нужна новая парадигма исследований, в рамках которой внимание обращалось бы не на уникальное, а на повторяемое.

Только повторяемое сохраняется во времени, продолжает жить, уникальное же рано или поздно забывается. В случае с Россией, можно, к примеру, фокусироваться на личности Путина. Но это история, а история, пусть даже политическая, не относится к сфере моих исследований. Насколько я понимаю, это – не предмет интереса и читателей Вашего журнала. Нужно обращать внимание не на личность, а, скажем, на пост, который та или иная личность занимает, и на те функции, прерогативы и последствия, которые с этим постом связаны.

Если же попытаться более конкретно ответить на вопрос о том, какие области международных отношений остаются недоисследованными...Вообще над этим стоит подумать. Ничего определенного сразу на ум не приходит. Гораздо проще сказать, какие области исследуются уж чересчур усердно – этнические конфликты, безопасность, международный порядок, биполярность, многополярность. Как это все-таки скучно!

Мои научные изыскания находятся сейчас в сфере влияния индивидов на мировую политику. Свое рода антропология мировой политики. Моя последняя книга, вышедшаяя в прошлом года, именно этому и посвящена. Этот объект труден для исследования, поскольку здесь действует то, что я называю «идиосинкразическими факторами». Здесь много случайного, плохо поддающегося структурированию. Тем не менее я вижу свою задачу в том, чтобы найти параметры классификации индивидов в зависимости от условий их деятельности, их реакции на те или иные раздражители или вызовы. Мои критики упрекают меня в непоследовательности, утверждая, что таким образом фокус опять смещается от устойчивого и повторяемого к единичному и уникальному. Не обязательно. Если изучить достаточное количество индивидов, вы не сможете не увидеть определенных закономерностей. Есть левые и правые, есть центристы. Есть мудрые, есть недалекие. Словом, есть разные категории людей.

А.Б. Что бы Вы могли пожелать молодым российским исследователям международных отношений?

Д.Р. Я бы хотел пожелать Вам и Вашим коллегам в России побольше уверенности в себе и в своих силах, в том, что впереди вас ждет яркое будущее. Все это в равной мере относится и к вашей стране. Это хорошее место. Холодное, снежное, но все же очень приятное. Я был в России. Я беседовал с российскими студентами. Я знаю, о чем говорю.

А.Б. Спасибо, профессор Розенау, за внимание к читателям нашего журнала.

Примечания

[1] Public Opinion and Foreign Policy: An Operational Formulation. New York: Random House, 1961. Здесь и далее приводятся выходные данные книг Дж. Розенау. Прим. ред.

[2] International Studies and Social Sciences: Problems, Priorities, and Prospects in the USA. Beverly Hills Calif: Sage Publications, 1973.

[3] The Scientific Study of Foreign Policy. New York: Nichols Pub. Co., 1980.

[4] The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs. New York: Nichols Pub. Co., 1980.

[5] Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity. Princeton: Princeton University Press, 1990.

[6] Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

[7] Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2003.

[8] People Count: Networked Individuals in Global Politics. London: Paradigm Publishers, 2007.

[9] The Dramas of Political Life. Los Angeles: University of Southern California Press, 1979.

Преимущество Америки

Анна-Мари Слотер

© "Россия в глобальной политике". № 5, Сентябрь - Октябрь 2009

Анна-Мари Слотер – декан Школы государственной политики и международных отношений имени Вудро Вильсона, профессор мировой политики Принстонского университета. Опубликовано в журнале Foreign Affairs, номер 1 (январь – февраль) за 2009 г. © Council on Foreign Relations, Inc.

Мы живем в сетевом мире. Война ведется через сети: сила террористов и военных, сражающихся с ними, зависит от небольших, мобильных групп, которые поддерживают связь друг с другом, с разведывательными центрами и сетями обеспечения. Дипломатия также осуществляется через сети. Чтобы справиться с мировыми кризисами – от атипичной пневмонии до изменений климата, – необходимо мобилизовать международные сети государственных и частных акторов.

Бизнес тоже ведется посредством сетей: во всех руководствах, изданных за последнее десятилетие для исполнительных директоров компаний, делается акцент на переход от вертикальной иерархии к горизонтальному сетевому миру. Средства массовой информации также стали сетевыми: блоги в режиме реального времени и другие разновидности интерактивных СМИ делают ставку на вклад читателей в бесконечные обсуждения. Общество тоже объединяется в сети: портал MySpace («Мое пространство») создает глобальный мир OurSpace («Наше пространство»), связывая между собой сотни миллионов людей на разных континентах. Даже религия становится сетевой: как утверждает пастор Рик Уоррен, «единственное поистине универсальное средство для решения проблем духовной пустоты, эгоистичного руководства, бедности, болезней и невежества – это сеть, объединяющая миллионы церквей во всем мире».

В этом мире мерой могущества является степень связанности. Почти 30 лет тому назад психолог Кэрол Гиллиган писала о половых различиях в образе мышления. Она заметила, что мужчины склонны видеть властные иерархии и стремятся добраться до вершины, тогда как женщины скорее видят паутину взаимоотношений и стремятся оказаться в ее центре. Возможно, эта закономерность в большей степени является плодом воспитания, нежели природы. Однако, сама того не ведая, Гиллиган точно описала разницу между обществом XX и XXI веков.

Прошлое столетие, по крайней мере с точки зрения геополитики, было миром бильярдных шаров, который политолог Арнольд Вольферс представил как систему автономных государств, сталкивающихся друг с другом. Результаты таких столкновений зависели от военной и экономической мощи. Этот мир существует и в наши дни: Россия вторгается в Грузию, Иран стремится обзавестись собственным ядерным оружием, Соединенные Штаты укрепляют связи с Индией, чтобы сдерживать усиливающийся Китай. Это то, что Фарид Закария, редактор Newsweek International, охарактеризовал как «постамериканский мир», где усиление новых мировых держав неизбежно означает относительное ослабление влияния США.

Однако формирующийся сетевой мир XXI столетия окружает и охватывает государства, пронизывает его глобальные структуры. В этом мире ключевыми игроками будут страны с наиболее налаженными и разветвленными связями; именно они смогут задавать мировую повестку дня, демонстрировать новаторство и устойчивый рост. И в этом смысле Соединенные Штаты имеют неоспоримое и стабильное преимущество.

ГОРИЗОНТ НАДЕЖДЫ

Преимущество США коренится в демографии, географии и культуре. Число жителей Соединенных Штатов сравнительно невелико – всего 20–30 % населения Индии или Китая. Меньшая плотность населения упрощает для США задачу разработки новых энергосберегающих технологий и получения выгоды от их применения. В то же время разнородность американского населения позволит Вашингтону оказывать влияние на различные страны и регионы мира. С этой целью Соединенным Штатам следует считать иммигрантов живыми звеньями, которые обеспечивают тесные связи между США и странами исхода, и поощрять двусторонний поток людских ресурсов, промышленных изделий и идей.

Соединенные Штаты являются якорем надежды атлантического полушария – огромной территории, включающей Африку, два американских континента и Европу. Ведущие страны атлантического полушария более миролюбивы, стабильны и имеют более диверсифицированную экономику, чем государства азиатского полушария. Но вместе с тем США – это центральная держава, способная получать дивиденды и от своего положения в атлантическом полушарии, и от тесных связей с азиатским полушарием. Атлантический и Тихий океаны давно уже защищают Соединенные Штаты от агрессии и политического вмешательства. Вскоре они будут защищать США от конфликтов, вызванных изменениями климата, подобно тому, как они уже уменьшают количество загрязняющих веществ, проникающих на континент. В Соединенных Штатах преобладает горизонтально структурированное общество, хотя с возрастанием неравенства доходов оно стало более иерархичным. В американском обществе развита культура предпринимательства и изобретательства. Это огромные преимущества в глобальной экономике, которая все в большей степени определяется наиболее творческими людьми, объединенными в сети.

20 января 2009 года Барак Обама приступил к восстановлению нравственного авторитета США. Перед миром, объединенным в сети, открываются обнадеживающие горизонты. В этом мире при проведении правильной политики иммигранты, будучи способны навести мосты между своей новой родиной, рынками и поставщиками в тех странах, откуда они приехали, могут стать источником рабочих мест, а не только потребителями ресурсов. Американские компании способны стать организаторами глобальных сетей производителей и поставщиков. Потребители могут покупать товары у местных сельскохозяйственных производителей, индивидуальных хозяйств и малого бизнеса, учитывающего запросы конкретных потребителей. В то же время они в состоянии приобретать товары на мировом рынке у тех производителей, которые размещают рекламу в Интернете. У США есть потенциал стать самым инновационным и динамичным обществом мира.

ЖИЗНЬ В МИРЕ, ОПУТАННОМ СЕТЯМИ

В 2000 году компания Procter & Gamble приняла решение по-новому организовать бизнес в XXI веке. Вместо того чтобы ревниво оберегать секретные рецепты производства мыла или картофельных чипсов, компания предпочла открыть портфель патентов, сделав, по сути, все свои формулы доступными для тех, кто готов заплатить за лицензию. В то же время она поручила менеджерам высшего звена черпать за пределами компании половину всех идей для создания новых продуктов и услуг. Теперь они изучают предложения разных групп изобретателей из всех стран мира, а также и в Интернете на таких сайтах, как, например, InnoCentive, который является аукционной площадкой идей во Всемирной паутине. Авторы популярной книги «Викиномика: как массовое сотрудничество меняет все» Дон Тэпскотт и Энтони Уильямс называют такие предприятия, как InnoCentive, рынками идей (ideagoras) –

современными торговыми площадками, которые объединяют людей, предлагающих на продажу свои идеи, и предпринимателей, готовых приобрести их.

В 2006-м Самьюэл Пальмизано, глава компании IBM, предсказал на страницах этого издания, что корпорации из многонациональных предприятий с небольшими самовоспроизводящимися версиями самих себя на каждом рынке превратятся в так называемые «глобально интегрированные предприятия». Сегодня IBM направляет задания туда, где они будут лучше всего выполнены.

Рассмотрим опыт гонконгской компании Li & Fung, крупнейшей и самой успешной в мире сорсинговой компании. Ее клиентами являются предприятия розничной торговли, которые реализуют фактически любые изделия, известные человеку или, как минимум, произведенные человеком. Компания выявляет наилучших поставщиков из более чем 40 стран мира и связывается с ними для выполнения конкретных заказов. Создаваемые таким образом сети должны быть быстрыми, гибкими, способными работать по высочайшим унифицированным стандартам. По мнению Уильяма и Виктора Фунов, нынешних владельцев семейного бизнеса, секрет успешного сорсинга заключается в «организации сетей». Это управленческий эквивалент интерактивной карты парижского метро, на которой пользователь может нажатием кнопки выбрать интересующий его пункт назначения, после чего автоматически высвечивается возможный маршрут. При этом разные линии метро обозначены разным цветом. Конечно, пассажиры на каждой станции могут принять собственное решение о том, как им лучше добраться до места назначения.

Поначалу эти глобальные сети могут показаться просто следующим поколением аутсорсинга, но в действительности происходит нечто более глубокое. Аутсорсинг требует центрального управления, которое определяет, что, как и в каком количестве должно быть произведено, а затем – посредством установленной иерархии – о принятом решении сообщается производителям, находящимся в разных странах. Напротив, в системе равноправного производства каналы поставок становятся «стоимостными сетями», в которых поставщики являются партнерами и не только поставляют продукцию, но и фактически сотрудничают в ее создании либо проектировании.

«Боинг» являет собой особенно поразительный пример, если учесть, что многие считают его центром старой производственной модели. Эта компания перестала просто производить самолеты, став своеобразным «системным интегратором», опирающимся на горизонтальную партнерскую сеть, сотрудничающую в реальном времени. Партнеры разделяют как риски, так и знания, чтобы достичь более высокого уровня производственной культуры. Речь идет не только об изменении формы, но и об изменении культуры производства. Иерархия и контроль уступают место сотрудничеству, совместной работе и самоорганизации. Сама компания может быть очень небольшой – чаще всего это руководящий костяк и менеджеры-интеграторы. Но при правильно построенных сетях она способна развертывать деятельность всюду, где можно найти изобретателей, заводы и поставщиков услуг. В этом мире, как пишут Тэпскотт и Уильямс, «выживут только те, кто имеет связи».

Неправительственные организации (НПО) также осознали силу связей. Одним из пионеров в этом смысле была Международная кампания за запрет противопехотных мин, которая в начале своей деятельности являлась коалицией из шести НПО Северной Америки и Европы. В конце концов эта структура разрослась, в ее состав вошли 1 100 групп из 60 стран, и она стала влиятельной силой. Когда в 1997 году этой организации была присуждена Нобелевская премия мира, сеть провела успешную кампанию, направленную на подписание всемирной Конвеции о запрещении использования противопехотных мин (хотя Китай, Россия и США, а также ряд

других стран не поставили свои подписи). За первой последовали другие негосударственные организации.

В 1995-м небольшая группа поборников прав человека выступила с призывом о создании международного уголовного суда для наказания военных преступников. Им удалось убедить правительства многих стран учредить постоянный суд в 1998 году. Сегодня коалиция, выступающая за легитимацию Международного уголовного суда, включает более двух тысяч организаций со всех концов земного шара, которые работают над расширением юрисдикции суда. Совсем недавно мировой альянс негосударственных организаций инициировал широкую кампанию протестов международной общественности против непрекращающегося насилия в Дарфуре.

Во всех этих случаях НПО получали эффективный рычаг для воздействия на государства, которые отказывались сотрудничать. Формировались транснациональные сети, умножавшие силу лоббирования НПО и способствовавшие включению их требований в повестку дня международных структур. Как заметил Франсис Сейерстед, тогдашний председатель Нобелевского комитета, когда выражал признательность активистам кампании за запрещение противопехотных мин, «мобилизация и вовлечение в эту акцию широких народных масс, свидетелями чего мы все были, вселяет надежду на то, что эта практика не ограничится вопросом о минах. Ведь создан важный прецедент достижения политических целей на мировом уровне».

Правительствам труднее понять вызовы XXI столетия и соответственно изменить свои подходы, но и они постепенно переходят к сетевым структурам. Доклад под названием «Посольство будущего», изданный Центром стратегических и международных исследований в 2007-м, призывает американских дипломатов быть «децентрализованными, гибкими и мобильными, отзывчивыми, хорошо информированными и связанными с различными сетями» физически и виртуально. Только так они смогут работать в различных местах и с широким спектром разных групп населения в тех странах, где представляют интересы США.

Аналогичным образом и Джулия Гербердинг, директор Центра по контролю и предотвращению заболеваний, поняла после вспышки сибирской язвы в 2001 году и атипичной пневмонии в 2002-м, что возглавляемое ею учреждение должно создать сеть, объединяющую государственных и частных акторов по всему миру. Она также осознала, что управление этой сетью потребует куда более гибкой и горизонтальной структуры в штаб-квартире ее центра, расположенной в Атланте. От Гербердинг ждали конкретных результатов, но у нее недоставало необходимого авторитета, чтобы их обеспечить. Тогда она придумала выход: найти партнеров во всем мире и объединить их таким образом, чтобы это позволило выдвигать интересные идеи и делиться знаниями во время очередного кризиса.

Сходное понимание появилось также у многих судей и государственных деятелей. Например, судьи, рассматривающие дела о банкротстве, теперь общаются со своими коллегами из разных стран и подписывают соглашения о совместном принятии решений о банкротстве многонациональных корпораций. Нынешний финансовый кризис был бы намного острее, если бы главы центральных банков разных государств не были связаны друг с другом и не имели возможностей координировать свои действия.

Межотраслевые связи – это еще один источник силы и власти. В своей книге «Высший класс: мировая элита и мир, который она создает» Дэвид Роткопф объясняет, как руководители разных властных структур – от бизнеса и финансов до политики и искусства – поддерживают связи между собой. «Фактически эти связи, – пишет он, – являются такой же отличительной особенностью высшего класса, как богатство или личное положение». Другими словами,

личная власть в большей мере определяется связями, чем деньгами либо положением в обществе. Эту закономерность можно проследить даже на примере таких террористических организаций, как «Аль-Каида». Джон Робб, бывший полковник американских ВВС и военный стратег, отметил, что угонщиками самолетов руководил Мохаммед Атта, хотя в группе не существовало формальной иерархии. Причина в том, что «Атта был связан с 22 другими людьми в террористической сети в гораздо большей мере, чем кто-либо другой, и это позволяло ему в большей степени контролировать ход операции».

Власть, проистекающая из такого типа связей, – это не власть отдавать приказы и добиваться определенного результата. Сетями невозможно руководить, их нельзя контролировать, но ими можно управлять и дирижировать. Множество игроков объединяются в одно целое, которое становится больше, чем сумма его частей. Это своего рода оркестр, который каждый раз играет по-разному в соответствии с замыслом дирижера и талантом отдельных исполнителей. Президентская кампания Барака Обамы, опирающаяся на команду с относительно плоской, горизонтальной структурой и на отдельных организаторов, – это образец менеджмента XXI века.

Что самое важное, сетевая власть проистекает из умения налаживать максимальное число полезных связей. Следующее требование – иметь знания и навыки, чтобы использовать эту силу и власть для достижения общей цели. Соединенные Штаты уже следуют этой модели в конкретных областях. В борьбе с терроризмом они сумели сорвать запланированные теракты, благодаря тесному общению представителей правоохранительных органов, разведывательных служб и официальных лиц, отвечающих за противодействие террору. Правительство США резко улучшило свой имидж в мусульманском мире, вследствие быстрых и эффективных мер по улучшению ситуации в Азии после разрушительного цунами 2004 года. Американцы разработали стратегию реагирования на чрезвычайные происшествия, координируя усилия государственных агентств по оказанию экстренной помощи и их сотрудников из Австралии, Индии, Японии и самих Соединенных Штатов. Не так давно, когда прошлой осенью разразился финансовый кризис, США сначала обратились к центральным банкам всего мира с целью координации монетарной стратегии противостояния кризису, а затем – к центральным банкам на главных развивающихся рынках, чтобы в случае надобности обеспечить их иностранной валютой в необходимом объеме.

С этой точки зрения предсказания о наступлении азиатского века, сделанные в числе прочих Кишоре Махбубани, исследователем внешней политики и деканом Школы государственной политики имени Ли Куан Ю в Сингапуре, представляются преждевременными. Даже аргумент Фарида Закария о «пробуждении остального мира» приобретает другой смысл в свете этих реалий. Если в мире, объединенном в сети, центральное положение во все более плотной и насыщенной глобальной паутине гораздо важнее относительной силы, то взрыв изобретательности и предпринимательства, который мы сегодня наблюдаем, создаст намного больше точек возможного соприкосновения. XXI век все больше представляется еще одним американским веком, хотя он, вероятнее всего, будет веком двух Америк, а не только Северной Америки.

БОЛЬШЕ ЛЮДЕЙ – БОЛЬШЕ ПРОБЛЕМ

Демография часто приводится в качестве главного фактора относительного упадка Запада. В Индии и Китае живет третья часть всех людей, населяющих нашу планету, тогда как Европа и Япония фактически вымирают, а Соединенные Штаты внезапно оказались сравнительно небольшой нацией с населением в 300 миллионов человек. Однако этот аргумент опирается преимущественно на предпосылки, больше свойственные XIX и XX столетиям.

На протяжении значительной части истории человечества большая территория и многочисленное население, как правило, означали военную и экономическую мощь. Военная сила зависела от количества солдат под ружьем, от территории страны, которую неприятельским войскам нужно было пересечь, чтобы одержать победу, и от способности снабжать национальную армию всем необходимым. Численность населения была важна для достижения экономической мощи, поскольку при отсутствии международной торговли государству нужен был достаточно емкий внутренний рынок, чтобы на нем могли процветать производители и купцы. Однако с развитием международной торговли небольшие страны, преимущественно занимавшиеся торговлей, такие, в частности, как Нидерланды и Португалия, сумели добиться значительных успехов, несмотря на их скромные размеры и небольшую численность населения. В XIX веке маленькие страны расширяли свои территориальные владения посредством колонизации с целью усилить свое влияние. Но когда к середине XX столетия в колониальном мире начались волнения и движения за независимость, все более очевидным становился тот факт, что торговля может дать намного больше преимуществ, чем колониальное владычество.

Хотя Соединенные Штаты и Советский Союз, две великие континентальные державы, доминировали на мировой арене во второй половине XX века, карликовые нации зачастую становились богатейшими странами. В 2007-м население десяти государств с самым высоким ВВП на душу населения (за исключением Соединенных Штатов) уступало по численности населению Большого Нью-Йорка.

В XXI столетии действует принцип «лучше меньше, но лучше». Внутренние рынки должны быть достаточно емкими, чтобы позволить национальным компаниям обрести устойчивое положение и успешно противостоять международной конкуренции (хотя такие рынки можно получить путем создания зон свободной торговли и экономических союзов). Но за пределами этого необходимого минимума размер может быть скорее бременем, чем преимуществом, особенно если торговые барьеры незначительны, а транспорт и сообщение достаточно дешевы. При существовании глобальных рынков и производства эффективно действующие члены любого общества будут создавать доход для многих обществ. Коммерческие директора в одной стране могут создавать ценности, руководя глобальной и дифференцированной сетью исследователей, проектировщиков, производителей, маркетологов и дистрибьюторов. Однако долг государства – позаботиться о менее эффективных членах общества, таких, как престарелые, дети, инвалиды и безработные. Это можно воспринимать как накладные расходы государства. С этой точки зрения 300 миллионов американских граждан представляются гораздо более управляемой массой, чем население Индии или Китая, давно уже перевалившее за миллиард.

Сокращающееся население фактически может стать катализатором для инноваций. В КНР многие проблемы решаются очень просто: с помощью живой рабочей силы – по той причине, что люди – самый доступный ресурс, а китайскому правительству нужно создавать как можно больше рабочих мест. В Японии, напротив, ответом на многие проблемы становятся инновации. «Нинтендо», гигант игровой индустрии из Киото, возвращает большую часть своих производственных мощностей из Китая и других стран Азии в Японию. Как данная компания ухитряется успешно конкурировать на мировом рынке, используя дорогостоящую рабочую силу Японии? Дело в том, что эта страна практически не нуждается в рабочих руках: все ее заводы почти полностью автоматизированы, и требуется всего лишь горстка высококвалифицированных сотрудников для управления автоматикой. При таком подходе расходуется меньше электроэнергии, снижается себестоимость продукции, а населению гарантируется высокий уровень жизни. По мере того как приоритеты смещаются с

экономического роста на устойчивый рост, формула «меньше людей плюс более эффективные и зеленые технологии» будет становиться все более привлекательной.

Наконец, размер связан с целым рядом политических вызовов. За прошедшие четыре века стрелка истории указывала в направлении национального самоопределения. Империи и многонациональные страны неуклонно делились на более мелкие образования, поскольку нации или доминирующие этнические группы хотели самостоятельно распоряжаться своей судьбой. Спустя 90 лет после того как Вудро Вильсон изложил свое видение самоопределения балканских народов, в Косово все еще продолжается процесс размежевания с Сербией. Во многих отношениях распад Советского Союза стал еще одним витком деколонизации и движения самоопределения, начавшегося в 40-х годах прошлого столетия. Этот процесс продолжается и поныне, если принять во внимание конфликты в Абхазии и Южной Осетии, а также потенциальный конфликт по поводу Крымского полуострова и Восточной Украины. Большая часть пятитысячелетней истории Китая – это сага о расколе и воссоединении страны. Китайское правительство, подобно индийскому, небезосновательно опасается, что нынешние островки нестабильности могут быстро перерасти в многочисленные сепаратистские движения.

Благодаря политической и культурной идеологии единства в многообразии, целостности Соединенных Штатов практически ничто не угрожает. Важной альтернативой этой философии является решение, взятое на вооружение Европейским союзом и Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), когда отдельные государства объединяются в крупные экономические блоки, которые впоследствии перерождаются в квазиполитические образования. Самая многообещающая тенденция в новейшей китайской политике – это принятие аналогичного решения в отношении Гонконга и Макао. Когда-нибудь Пекин может предложить такую же модель отношений и Тайваню.

США находятся в выгодном положении не только в силу ограниченной численности населения, но и в силу характера этого населения. Америка давно привлекает наиболее предприимчивых, творчески мыслящих и решительно настроенных людей со всего мира. Гигантское смешение культур создает благоприятную атмосферу для плодотворного обмена идеями и для инноваций. Эти аргументы все еще в силе. Например, в Сан-Франциско новая городская телефонная линия помогает осуществлять рекламу, поскольку телефон теперь способен говорить более чем на 150 языках. Такого рода многообразие и, как следствие, творческое начало видны всюду: в голливудских фильмах, в американской музыке, в американских университетах. В Принстонском университете пять из шести соискателей самого высокого среднего балла по итогам прошлого учебного года – выходцы из других стран: Германии, Китая, Молдавии, Словении и Турции.

В XIX и XX веках, в эпоху национальных государств, Соединенные Штаты принимали иммигрантов, превращая их в американцев и тем самым обеспечивая национальное единение, необходимое для военной и экономической мощи страны. Сегодня многообразие в США означает нечто большее. Иммигрантские сообщества процветают не только в крупных городах, но также и в небольших поселках и сельской местности. Мозаичная структура общества пришла на смену «плавильному котлу», и иммигранты больше, чем когда-либо, выстраивают тесные связи между своими новыми общинами и странами исхода. Например, специалисты в области иммиграции говорят о появлении вдоль южных границ Соединенных Штатов

«транснациональных общин», которые поддерживают тесные связи с Мексикой и Центральной Америкой. В наши дни быть выходцем из той или иной страны означает вашу способность вернуться на родину и установить тесные связи с теми людьми, которых вы знаете и которым доверяете.

Подумайте, например, какую ценность представляет американская китайская диаспора для КНР. Мой бывший студент Алан Ван родился в Китае, в возрасте 12 лет переехал со своей семьей на постоянное жительство в Австралию, где учился в колледже и юридическом училище. Затем он приехал в США, чтобы получить ученую степень в Гарвардском университете. Какое-то время он был практикующим юристом в крупной британской компании в Лондоне, а затем отправился работать в шанхайское представительство этой компании. Когда я спросила у него, как бы он сам себя охарактеризовал, Алан сказал, что считает себя «заграничным китайцем». Миллионы людей, подобно Вану, переселились из Китая в страны Юго-Восточной Азии, Австралию, Канаду и Соединенные Штаты, создавая торговые и сетевые возможности для жителей всех этих стран. Так и США должны научиться думать о своих этнических общинах как о будущих поколениях «заграничных американцев». Уже сегодня молодые американцы китайского и индийского происхождения возвращаются на родину и там стремятся продолжить карьеру и сколотить состояние. Вскоре дети американских иммигрантов из Азии, Африки, Ближнего Востока и Латинской Америки последуют тем же путем и вернутся на свою историческую родину – по крайней мере, на какое-то время. Ключ к успеху в сетевой экономике – это способность собирать лучшие идеи и изобретения из разных источников, и в этом смысле Соединенные Штаты черпают творческие идеи из самых отдаленных уголков коллективного мирового разума.

Помимо иммигрантских общин США могут также положиться на новое поколение, которое устанавливает связи с людьми из разных стран мира. Джон Зогби, влиятельный социолог, называет американцев в возрасте от 18 до 29 лет «первыми глобалистами». Он считает, что это поколение «имеет более обширные связи и контакты по всему миру, чем все предыдущие поколения американской молодежи в этой возраст-ной группе». Более половины респондентов в возрасте от 18 до 29, опрошенных в июне 2007-го социологической службой Zogby International в Соединенных Штатах, заявили, что у них есть друзья либо члены семьи, живущие за пределами США. Этот показатель значительно превышает процент людей, имеющих связи с другими странами, из иных возрастных групп.

Другие опросы, проведенные Зогби, показали, что процент людей – обладателей заграничных паспортов в этой возрастной группе практически не отличается от количества людей с заграничными паспортами из других возрастных групп; однако они пользуются ими гораздо чаще. Примерно четверть граждан 18–29 лет считает, согласно данным Зогби, что «значительную часть своей жизни они проведут за пределами Америки».

Эта молодежь, разъезжающаяся по всему миру, будет огромным богатством Соединенных Штатов. Ее круг пополнят родившиеся за границей дети, которые получат американское гражданство, потому что их родители являются американцами или потому, что они сами примут такое решение. Один из моих однокурсников родился в семье венгерских иммигрантов в Канаде, а затем получил американское гражданство. После окончания колледжа он переехал в Китай, а потом перебрался в Японию, где получил вид на жительство. Одновременно бывший однокурсник подал заявление на получение венгерского гражданства. В настоящее время он живет со своей женой-китаянкой в Пекине, где у них родилась дочь. Вскоре после ее рождения отец отвез ее в Токио, чтобы зарегистрировать там как американскую гражданку и чтобы она затем жила в Китае уже с американским паспортом. Таких историй множество в любом по-настоящему глобализированном городе, где супруги, будучи выходцами из разных стран, воспитывают детей в третьей, четвертой или пятой стране. Для многих из этих людей, которых затянул вихрь меняющихся и перекрещивающихся этносов, американский паспорт особенно теперь, когда США более терпимо относятся к двойному гражданству, стал своего рода резервной валютой. Имея в кармане такой паспорт, даже самые рисковые странники получили

гарантию политической и культурной стабильности западного общества. Соединенным Штатам необходимо подумать о создании стимулов и условий, которые бы поощряли эти процессы и помогали государству извлекать из них пользу.

ЗЕМЛЯ СНОВА КРУГЛАЯ

Большую часть современной истории евроцентричный взгляд на мир изолировал Северную и Южную Америку в их собственном полушарии – Западном. Сегодня Земля снова круглая: Азия – на востоке, а Африка, Европа и две Америки – на западе. По крайней мере, именно так некоторые жители Азии все чаще думают о себе. В своей недавно изданной книге «Новое азиатское полушарие: неумолимое смещение глобальной силы на Восток» Махбубани настаивает на том, что «эра доминирования Запада во всемирной истории закончена» и что мир является свидетелем того, как «Азия уверенно продвигается к созданию общества будущего».

Но если половина мира сегодня обозначается как «Восток» и азиатское полушарие, то вторая половина – это атлантическое полушарие, в которое входят Африка, обе Америки и Европа. Это довольно многообещающий регион, накопивший колоссальные человеческие, экономические, материальные и природные ресурсы. В политическом отношении Европа и Северная Америка представляют собой разрастающуюся общину либеральных демократий, в которых проживает шестая часть мирового населения, производящего почти 60 % мирового ВВП и выпускающего две главные резервные валюты мира. По Атлантическому океану проходит больше торговых потоков и прямых инвестиций, чем в любой другой части мира: одни только прямые зарубежные инвестиции оцениваются суммарно в два триллиона долларов, и потенциал дальнейшей интеграции этого полушария колоссален.

Еще важнее возможности более глубокой экономической интеграции внутри двух Америк. Что касается энергетики, то канадские нефтеносные пески и бразильский сахарный тростник более перспективны, нежели зависимость от российских трубопроводов или суданской нефти. Рынки возобновляемых источников энергии, таких, как биомасса, ветер, геотермальные технологии и другие источники, расширяются в Латинской Америке. Майами уже является финансовым центром Латинской Америки, и рост латиноамериканского населения в США лишь усилит поток инвестиций внутри Америки. Усиление Бразилии – и, в несколько меньшей степени – Мексики будет создавать все более значимый противовес Соединенным Штатам к югу от их границ. В первую очередь Вашингтону необходимо выработать оптимальную иммиграционную политику, а затем поддержать экономический союз в Центральной и Южной Америке подобно тому, как в свое время США оказали экономическое и политическое содействие Евросоюзу. В результате может образоваться единый американский рынок и торговый блок, в котором проживает 800 миллионов человек, а также имеются громадные природные ресурсы, созданы возможности для устойчивого развития и налажены тесные связи с Азией, Африкой и Европой.

Этот рынок будет по-прежнему защищен двумя широкими океанами, и даже в мире, опутанном сетями, такая изоляция приносит определенные выгоды. Океаны защищают США от потоков беженцев, от других угроз безопасности, вызванных гражданскими и межгосударственными войнами, и – все в большей мере – от последствий изменения климата.

Исследователи из Принстонского университета установили, что дожди над Тихим океаном вымывают из атмосферы значительные объемы озона и некоторых других загрязняющих газов, выбрасываемых в воздух промышленными предприятиями в Азии, до того как эти воздушные массы достигают американского континента. В большинстве прогнозов об изменении климата говорится о подъеме уровня воды в дельтах рек, протекающих в Южной и Юго-Восточной Азии. Это может представлять угрозу для жизни миллионов жителей таких стран, как,

например, Бангладеш. Усиливающееся опустынивание земель в Северной Африке будет побуждать многих жителей стран Магриба переправляться через Средиземное море в поисках убежища в европейских странах. Аналогичный процесс в Северном Китае может привести к усилению эмиграционных потоков из Китая в Россию. Такое массовое перемещение наверняка спровоцирует конфликты. Новые демократии, в частности Индонезия, а также однопартийные государства, такие, к примеру, как Вьетнам и Китай, окажутся в экономически и политически уязвимом положении. Конечно, Южная и Северная Америка не будут полностью защищены от подъема уровня воды в Мировом океане, наводнений, опустынивания земель или других ужасающих последствий изменений климата. И все же география и демография, а также отсутствие сотен миллионов перемещенных лиц изолирует Новый Свет от скорбей и страданий Старого Света.

КУЛЬТУРА ТВОРЧЕСКОГО МЫШЛЕНИЯ

Экономическая участь страны зависит от ее способности культивировать и сохранять творческое мышление и дух изобретательства. В прошедшем году все кандидаты в президенты Соединенных Штатов неоднократно призывали к улучшению условий, которые длительное время делали эту страну мировым лидером в области инновационных технологий. В XXI столетии корпорации, общественные организации и правительственные органы будут все чаще руководствоваться в своей деятельности идеями, которые они собирают по всему миру. В этих условиях важно не только стимулировать дух изобретательства внутри страны, но и укреплять сети, способные осуществлять инновации посредством творческого сотрудничества в глобальном масштабе.

С этой целью в США необходимо улучшать систему образования и увеличивать государственные инвестиции в науку и технологии. Но самое важное инновационное преимущество Соединенных Штатов лежит в сфере культуры. Фундаментальные изъяны в политической и экономической системе Китая крайне затрудняют превращение этой страны из мирового цеха в мирового проектировщика. Китайское правительство решительно настроено развивать инновационную экономику, как если бы речь шла о выращивании редкой разновидности соевых бобов, опираясь на индустриальные парки, где в равных пропорциях перемешаны прикладные технологии, образование, научные исследования и отдых в так называемых «нагорьях талантов», как сами китайцы называют подобные парки.

Это позволяет достигать выдающихся результатов, в чем я лично убедилась в прошлом году в шанхайском научно-технологическом парке Цзычжу. Этот парк, возведенный за пять лет, объединяет огромные университетские кампусы, штаб-квартиры более 20 научно-исследовательских компаний Азии и Запада и жилой комплекс. Главная цель – вдохновить его обитателей на творчество и изобретательство посредством гармоничного сочетания природы, науки и экологии или, как говорят его проектировщики, создать «компоновочные блоки» для китайского общества будущего. Это похоже на стандартные блоки для нового поколения небоскребов.

Парк внушает благоговейный трепет. «В Китае, – сказал нам экскурсовод, – нет ничего невозможного». Глядя на темпы, масштаб и качество строительных работ, в это легко можно поверить. Однако больше всего парк Цзычжу поразил меня сходством с предприятием по выращиванию искусственного жемчуга. Но, как известно всем ценителям жемчуга, самые богатые инновации создаются за счет неожиданного и нерегулярного воздействия, а не жесткого контроля над существующими условиями. В 2003 году Калифорнийский университет оформил больше патентов, чем Индия или Китай. В том же году компания IBM оформила в пять раз больше патентов, чем обе эти страны, вместе взятые. Проблема, конечно же, не в отсутствии

творческого мышления у индийцев или китайцев, поскольку в Силиконовой долине трудятся множество предпринимателей – выходцев из этих стран. Весь вопрос – в окружающей культуре либо в том, что теоретик урбанистических исследований Ричард Флорида характеризует емкой фразой «инновационная экосистема».

В то время как КНР стремится к поддержанию политического спокойствия и стабильности, ее участь зависит от продолжения экономического роста, подпитываемого инновациями, что требует конфликта – не вооруженного, а позитивного, или конструктивного, конфликта, который позволяет принимать творческие решения, обеспечивающие не топтание на месте, а реальное движение вперед. Такого рода конфликты постоянно создаются на американском игровом поле, в американских судах и в американской политической системе. Это конфликт структурированной конкуренции, в котором проигравшие имеют шанс однажды победить, и все заинтересованы в постоянном совершенствовании правил игры. Это также конфликт творческого разрушения, процесс уничтожения отживших свой век бизнес-моделей и их замены более перспективными подходами.

Что самое важное, в культуре конструктивного конфликта вознаграждаются вызовы авторитетам в любой области. Наверно, лучший пример в этом смысле – компания Google, в которой практически не существует иерархии. Людей там призывают поступать по-своему, настаивать на своем, предлагать новые идеи и на каждом шагу выступать против любой ортодоксии. В американских вузах давно уже делается акцент на критическом мышлении, и ныне Китай и другие страны пытаются вводить эту практику в своих учебных заведениях. Однако культура творчества и изобретательства требует чего-то большего, чем одной только способности критиковать. Она требует свободы высказывать мысли вслух, а не говорить именно то, что хочет услышать твой босс. Западные менеджеры давно пытаются привить эту культуру в КНР, но пока без видимых успехов. Культура, требующая постоянной готовности заново открывать для себя мир, – это явно не то, к чему стремится Коммунистическая партия Китая. На самом деле культура инноваций требует поощрения конфликта внутри более масштабной культуры прозрачности и доверия и вознаграждения компетентности, которая преодолевает культурные барьеры и ограничения. Это та культура, которая идеально подходит американцам в силу их темперамента и истории.

МИР «ВИКИ»

Начиная с Алексиса де Токвиля, почти все исследователи американской культуры отмечали, что американцы – это социально активные, общительные люди, добровольцы и спорщики. Однако сегодня на смену кружкам кройки и шитья, дискуссионным клубам и благотворительным распродажам свежей выпечки пришли портал MySpace, блоги и GLOBAL INITIATIVE (Глобальная инициатива) Билла Клинтона. Ценные качества американцев проявляются в растущем количестве совместных предприятий – как в Интернете, так и вовне. В мире «вики», наиболее наглядной иллюстрацией которого является, конечно же, «Википедия», идеи ставятся под сомнение, корректируются и вновь ставятся под сомнение. Конечный продукт является результатом иной, более мягкой разновидности состязательного процесса, которым так славится американская судебно-правовая система. Однако исходные условия одинаковы: столкновение умов в погоне за истиной. Работа исследователя, который вносит вклад в создание энциклопедии, всегда открыта и доступна для других. Предполагается, что участники этого процесса не будут злоупотреблять открытостью, но внесут свою лепту в общее дело.

В мире, где приветствуются децентрализация и позитивный конфликт, Соединенные Штаты имеют конкурентное преимущество. Хотя доверие и прозрачность не могут считаться уникальными особенностями США, эта страна, тем не менее, является одним из самых

открытых обществ. Мир Интернета, мир «вики» и мир сетей – все это начиналось в Соединенных Штатах, а затем распространилось по всей планете. Особенности упомянутых миров являются ключом к инновациям и решению проблем XXI века.

В своей книге «Ненулевой вариант: логика человеческой судьбы» Роберт Райт, старший научный сотрудник фонда «Новая Америка», пишет о человеческой истории как о неуклонном процессе возрастания сложности бытия и, как следствие, способности людей превращать «игры с нулевой суммой» в решения с ненулевой суммой. Например, нашествие варваров на Азию и Европу было катастрофой для многих отдельно взятых обществ. Вместе с тем агрессоры, обогащая знания того времени новыми идеями, подходами и обычаями, подстегнули процесс творческого решения многих проблем. Другими словами, они принесли прогресс. Сегодняшние захватчики чаще сидят у компьютерных дисплеев, а не ездят верхом, и взаимодействие строится скорее на добровольных началах. В выигрыше окажутся те люди и страны, которые легче других преодолевают культурные барьеры и ограничения. С каждым годом будет возрастать важность умения оценивать и поглощать ценные достижения на любом языке и из любой среды.

Правда, согласно расхожему мнению, американцы демонстрируют ужасающее невежество в отношении географии, иностранных языков и культурных особенностей других стран. Видимо, многие американцы пока еще соответствуют этому описанию. Однако множество других – иммигранты и особенно их дети – ежедневно преодолевают культурные различия в школе, на рабочих местах, на улице. От Бостона до Лос-Анджелеса африканцы, арабы, азиаты, латиноамериканцы, недавно переехавшие в Соединенные Штаты на постоянное жительство, общаются с представителями более устоявшихся этнических групп, как белых, так и чернокожих. Представители элиты получают подобный опыт в лучших учебных заведениях в условиях соприкосновения разных культур, поскольку среди учащихся есть выходцы со всего мира. В таких учебных заведениях, как Гарвард и Станфорд, сложились многие смешанные пары, в которых муж и жена представляют разные культуры и которые сегодня меняют облик крупнейших городов мира. Возможно, родители Обамы опережали свою эпоху, но в нынешние времена гораздо больше молодых американцев, чем когда-либо еще в истории, следуют их примеру. Эти молодые американцы воистину являются «первыми глобалистами», по меткому выражению Зогби.

КАК ДОБРАТЬСЯ ОТСЮДА ТУДА

В настоящий момент конкурентное преимущество США в этом новом мире скорее потенциальное, чем фактическое. Стране придется проделать колоссальную работу, чтобы выбраться из тех тупиков, в которые она себя загнала, – как у себя дома, так и за рубежом. В процессе этой работы Соединенным Штатам необходимо будет принять для себя пять важных ориентиров в политике, которые помогут воспользоваться имеющимися преимуществами и закрепить их.

Во-первых, США следует осуществить всеобъемлющую реформу иммиграционной политики, чтобы облегчить иммигрантам и гастарбайтерам процесс пересечения границ, узаконить пребывание миллионов нелегалов и увеличить количество виз, выдаваемых самым талантливым людям из разных стран. Изменение подходов американской администрации к иммиграции должно последовать за признанием того факта, что, благодаря тесным связям со странами исхода, иммигранты становятся потенциальными двигателями экономического роста. Новая экономическая политика обязана предусматривать субсидии или налоговые льготы для иммигрантов, создающих предприятия на основе связей с рынками своих родных стран и имеющимися там талантами. Вместо одностороннего потока денежных переводов необходимо создать двусторонний поток товаров, услуг и людей.

Во-вторых, в процессе перестройки системы образования Соединенным Штатам надо изменить отношение к обучению своих граждан за рубежом и начать относиться к нему как к важному и ценному активу. Такие организации, как, например, Фонд BrownBell, помогают в организации учебы за рубежом колледжам и университетам с историческим преобладанием чернокожего населения, в которых подобные программы отсутствовали. Не менее важно, чтобы США всячески поощряли детей иммигрантов, которые с детства изучают арабский, испанский, хинди и другие языки. Государственные программы и частные инициативы должны поощрять и стимулировать их учебу за границей в странах, где выросли их деды и отцы, – конечно, если при этом они сохраняют американские паспорта и получают двойное гражданство.

В-третьих, сетевой мир требует создания по-настоящему сетевого общества, то есть упрочения социально-экономического равенства. Соединенные Штаты никогда не были страной равных прав и возможностей, какой они себя представляют, но за последнее десятилетие еще более глубокой стала пропасть между бедными и богатыми, ставшими еще богаче, углубилось.

За 50 лет – с 1955 по 2005 год – доля доходов 1 % самых богатых американских граждан более чем удвоилась. Даже Демократическая партия вовсе не безгрешна в этом смысле: в тот вечер, когда Обаму выдвинули кандидатом на пост президента (а произошло это на стадионе «Инвеско» в Денвере, штат Колорадо), его люди выделили целый сектор для крупных доноров, тогда как всех остальных оставили стоять у дверей. Какое-то время культура, где за деньги можно было приобрести статус, была более демократичной и эгалитарной, чем сословное общество Европы, в котором положение зависело от происхождения. Американцы могли рассчитывать на получение хорошего образования, работы и на свой предпринимательский дух, поскольку этого было достаточно, чтобы оказаться на вершине. Но та же самая культура становится в высшей степени неравноправной, если сравнительно немногие имеют реальный шанс стать финансово преуспевающими людьми.

Как утверждает политолог Лари Бартелс, усиливающееся экономическое неравенство – это политический выбор: президенты-республиканцы в целом не боролись с усилением неравенства – в отличие от президентов-демократов. Если это так, то США могут сделать сознательный выбор в пользу уменьшения неравенства, стимулируя горизонтальное и более демократичное общество, в котором люди любой национальности и положения получают равные возможности. Это третья реформа, которую необходимо осуществить, поскольку она сделает сеть более разветвленной.

В-четвертых, во внешней политике Соединенным Штатам следует приложить усилия для установления более тесных связей с Латинской Америкой, не принося при этом в жертву их связей с азиатскими странами. Например, Бразилия сравнивает свою внешнюю политику с концентрическими кругами. Она начинается с Южноамериканского общего рынка (Меркосур), затем распространяется на Латинскую Америку, две Америки и лишь после этого на весь остальной мир. На двух американских континентах имеется огромный потенциал роста и развития. Связи между населением США и латиноамериканских стран постоянно укрепляются. Испанский язык ныне изучается практически во всех американских государственных школах с первого класса. Укрепление связей с Латинской Америкой означает также укрепление трансатлантических связей со странами Средиземноморья, такими, к примеру, как Испания, Италия, Португалия и Франция. Наконец, в жилах многих американцев течет африканская кровь. Хотя этот факт напоминает о страшном институте рабства, он означает, что многие американцы имеют африканские корни, а это может способствовать наведению мостов с Африкой в наши дни.

В целом Соединенные Штаты должны научиться иначе смотреть на себя и на мир. Если сила зависит от способности к взаимодействию, то руководство должно сосредоточиться на установлении связей для решения общих проблем. Это не только другой стиль руководства, разительно отличающийся от того, который преобладал в США в течение последних лет, но также и совершенно иная концепция. При таком подходе, в отличие от иерархического стиля, один человек не может непосредственно отвечать за всех и вся. Разные страны вправе создавать различные коалиции для решения конкретных задач. Например, региональные державы могут преодолевать кризисы в прилегающих регионах: подумайте о роли Австралии в стабилизации положения в Восточном Тиморе, о способности АСЕАН убедить правительство Мьянмы принять помощь из-за рубежа после опустошительного циклона Наргис или об усилиях Турции усадить Израиль и Сирию за стол переговоров. Диапазон внешнеполитических вызовов и их сложность, а также скорость эскалации кризиса означают, что главным элементом американской дипломатии в разных уголках земного шара должно стать умение своевременно мобилизовать нужных людей и нажать на нужные рычаги.

Наконец, США должны признать необходимость управлять сетями государственных, частных и общественных акторов для решения общемировых проблем. Закончилась эпоха, когда правительство само формулировало и проводило политику. Даже обновленное американское правительство с более широким социально-экономическим мандатом не может и не должно все делать само. С другой стороны, перепоручение правительственных функций гражданскому обществу или частным лицам – это тоже не выход из положения. Вместо этого государственным чиновникам необходимо научиться руководить сетями всех этих акторов и направлять их усилия на выработку совместных решений.

БОЛЕЕ ЯВНОЕ ПРЕИМУЩЕСТВО

В наш век глобальная сила будет все в большей степени определяться связями – кто связан с кем и в каких целях. Конечно, миру придется и впредь сдерживать и разрешать конфликтные ситуации. Сети могут быть не только продуктивными и полезными, но и зловещими и опасными. К тому же пропасть между теми, кто объединен в глобальные сети, и теми, кто находится в изоляции, будет усиливать уже существующее неравенство. Но в целом положительные последствия создания сетей перевесят отрицательные аспекты.

Представьте себе, например, что зеленые технологии и зеленая инфраструктура станут движущей силой американской экономики. Иммигрантские общины из Азии, Африки, Ближнего Востока, Европы и Латинской Америки будут экспортировать эти товары и услуги нового поколения в города и села тех стран, из которых они приехали в Америку. Поток инноваций станет улицей с двусторонним движением. В США университеты смогут проводить занятия в поистине глобальных классах, делая ставку на учащихся, приезжающих из разных стран, и на свою способность устанавливать контакты с учебными заведениями за рубежом благодаря Интернету, путешествиям и видеоконференциям. Художники всех мастей и направлений окажутся на пересечении культур, образования и творческой энергии. Американские дипломаты и другие государственные чиновники станут постоянно получать свежую информацию о событиях, происходящих во всем мире. Поддерживая связи со своими коллегами в других странах, они разовьют способность оперативно координировать профилактические меры и способы решения проблем, получая помощь от общественных организаций и частных лиц. Мир будет напоминать избирательную кампанию Обамы, в ходе которой гигантская сеть позволила аккумулировать миллионы долларов в виде добровольных пожертвований и взносов, мотивировала миллионы добровольцев и мобилизовала миллионы избирателей.

В сетевом мире Соединенные Штаты могут стать страной с самыми тесными связями. В первую очередь Америке следует установить контакты с другими влиятельными центрами, которые, со своей стороны, имеют широкие связи во всем мире. При проведении правильной политики США смогут опереться на свой культурный потенциал, чтобы переосмыслить свою роль в мире и полностью обновиться. Соединенным Штатам не нужно считать себя обреченными на глобальное противостояние с другими великими державами; скорее им следует видеть себя в роли центрального игрока в интегрированном мире. В XXI столетии исключительная способность США устанавливать разветвленные связи и сети, которые должны заменить самодовольную изоляцию либо стремление к доминированию в мире, позволит им усилить свои позиции и восстановить глобальную ориентацию.

Миро-системный анализ

И.Валлерстайн

I

Миро-системный анализ - это не теория о социальном мире или его части. Это - протест против способов, которыми было структурировано для всех нас социальное научное исследование при его возникновении в середине 19 в. Этот метод исследования стал набором часто неоспоримых допущений a priori. Миросистемный же анализ утверждает, что этот метод научного исследования,практикуемый во всем мире, оказал в большей степени эффект закрытия, нежели вскрытия многих наиболее важных и наиболее интересных вопросов. Находясь в шорах, сконструированных 19-м веком, мы не в состоянии выполнить социальный заказ, чего хотим мы и чего ждет от нас остальная часть человечества, - рационально представить лежащие перед нами реальные исторические альтернативы. Миро-системный анализ родился как моральный и как политический, в его самом широком смысле, протест.Однако, именно на основе научных требований, т.е. требований, относящихся к возможностям системного знания о социальной реальности, миро-системный анализ бросает вызов господствующему методу исследования.

Тогда это - спор о фундаментальных принципах , а такие споры всегда трудны. Прежде всего, большинство его участников имеют глубокие убеждения относительно фундаментальных принципов. Во-вторых, очень редко бывает,чтобы какое-либо четкое, или, по крайней мере, простое, эмпирическое исследование могло разрешить или хотя бы прояснить эти вещи. Эмпирический спор должен быть отнесен на самый комплексный и целостный (holistic) уровень. Охватывает ли сумма полученного теоретизирования,исходящего от того или иного набора предпосылок, известные описания реальности в более "удовлетворительной" манере? Это вовлекает нас в дополнительные дилеммы всех сортов.Известные нам "описания" реальности есть - в некоторых пределах - функция от наших исходных посылок; будущие "описания" могут, конечно, трансформировать наше восприятие реальности. Действительно ли охватывает реальность "теоретизирование", претендующее сегодня охватить ее? И последнее, но не менее важное: что означает "охватить" реальность"в более удовлетворительной манере"? Есть ли этот последний критерий нечто большее, чем эстетическое определение?

Не только споры о фундаментальных принципах сходят на нет по всем этим причинам, но и каждая сторона имеет присущий ей недостаток. Защитники существующих взглядов должны "оправдывать" аномалии в следствии нашего сегодняшнего вызова. Но и бросившие вызов должны предложить убедительные "данные" в ситуации, когда по сравнению с традиционным социальным научным исследованием, существующим 150 лет, у них было гораздо меньше времени, чтобы собрать хотя бы приблизительно подходящие "данные". А данные по предмету, по своей сути не поддающемуся экспериментальной обработке, быстро собрать не возможно. Поэтому спор о фундаментальных принципах можно представить по аналогии со схваткой на чемпионате в тяжелом весе, но без рефери и между двумя некими страдающими диспепсией боксерами, у каждого из которых левая рука привязана за спиной. Возможно, это забавно наблюдать,но бокс ли это? Наука ли это?

И кто это решит? В некотором смысле будут решать зрители - и, возможно, не путем наблюдения за боксерами, а путем своей победы.Тогда зачем беспокоиться? Затем, что боксеры - часть зрителей, которые, конечно, все являются боксерами.

Чтобы мы не потерялись в аналогиях, позвольте мне вернуться к дискуссии о фундаментальных принципах. Я предлагаю взять семь общих предпосылок социального научного исследования и определить, что же заставляет меня чувствовать относительно них дискомфорт. Затем я выясню, являются ли альтернативные (или даже противоположные) положения не столь убедительными или более убедительными, и покажу направление, в котором эти альтернативные исходные положения повели бы нас.

Социальные науки состоят из нескольких "дисциплин", которые являются интеллектуально-связанными группировками, предметно отличающимися друг от друга.

Этими дисциплинами чаще всего считаются антропология, экономика, политическая наука и социология. Конечно, имеются и потенциальные добавления к этому перечню, такие, как география. Является ли история социальной наукой или нет - предмет полемики, и мы еще вернемся к этому. Подобный спор идет и о психологии или , по крайней мере, о социальной психологии.

Существует растущая мода, по меньшей мере с 1945 г., выражать сожаление по поводу ненужных барьеров между "дисциплинами" и отстаивать достоинства "междисциплинарного" исследования и/или обучения. Это аргументируется по двум пунктам. Один - это утверждение, что анализ некоторых "проблемных областей" может извлечь пользу из подхода, соединяющего взгляды многих дисциплин. Говорят, например, что если мы хотим исследовать "труд", то объединение знаний, предлагаемых экономикой, политической наукой и социологией, могло бы быть очень выгодным. Логика такого подхода ведет к мультидисциплинарным командам или единому образовательному "изучению нескольких дисциплин", по крайней мере в той степени, в какой они имеют отношение к "труду".

Второе предполагаемое основание для "междисциплинарного" исследования слегка отлично. Доказывается, что когда мы проводим коллективное исследование, то становится ясно, что некоторые из наших предметов находятся на границе двух или более дисциплин. "Лингвистику", например, можно поместить на такой границе. Логика такого подхода может привести в конечном итоге к развитию новой "автономной дисциплины", каковой во многих отношениях является то, что получилось из изучения лингвистики в течение последних тридцати лет.

Мы знаем, что существует множество дисциплин и, вследствие этого,множество академических кафедр в университетах по всему миру, ученые степени по этим дисциплинам и национальные и международные ассоциации специалистов по этим дисциплинам. Таким образом, мы знаем "политически", что существуют различные дисциплины. Они имеют организации с границами, структурой и персоналом, чтобы защищать свои коллективные интересы и обеспечивать свое коллективное воспроизводство. Но это ничего не говорит нам о вескости "интеллектуальных" притязаний на обособление - притязаний, которые, по-видимому, оправдывают организационную сеть.

Восхваление достоинств междисциплинарной работы в социальных науках пока еще значительно не подорвало силы организационных аппаратов, которые защищают обособленные дисциплины. По сути, может быть справедливо и противоположное: что усилило притязание каждой дисциплины представлять логически обособленный уровень анализа, привязанный к соответствующей методологии, - так это постоянное утверждение практиков различных дисциплин, что у каждой есть, что позаимствовать из другой и чего она не могла бы узнать, оставаясь на своем собственном уровне анализа со своей специфической методологией, что это "другое" знание является уместным и важным для решения интеллектуальных проблем, над которыми каждая работает. Междисциплинарная работа ни в каком смысле не является per se

интеллектуальной критикой существующего разделения социальной науки и в любом случае нуждается в политическом нажиме, чтобы влиять на существующие институциональные структуры.

Но являются ли различные социальные научные дисциплины действительно "дисциплинами"? Для слова, так широко используемого, редко обсуждается, что же составляет дисциплину. Для этого термина нет статьи ни в "Международной энциклопедии социальных наук" ("International Encyclopaedia of the Social Sciences"), ни в "Энциклопедии философии" ("Encyclopaedia of Philosophy"), ни в "Энциклопедии Британика" ("Encyclopaedia Britannica"). Лучше мы обратимся к "Оксфордскому словарю английского языка" ("Oxford English Dictionary"), который расскажет нам, что:

Этимологически, "дисциплина", как относящееся к представителю или ученому - противоп. "доктрине" - принадлежность доктора или учителя; в последствии,в истории слов "доктрина" - больше относящееся к абстрактной теории, а "дисциплина"- к практике и исполнению.

Но, напоминая о происхождении термина, "Оксфордский словарь" не дает нам ничего лучшего в современном определении, чем описание ее как "раздела преподавания или образования; отрасли знаний; науки или искусства в его образовательном аспекте". Похоже, упор здесь делается на воспроизводство знания (или по меньшей мере его распространение), а не на его производство. Но определенно, разве понятие дисциплины не может быть не связанным с процессом производства знаний?

История социальных наук довольно ясна, по крайней мере, в общих чертах. Когда-то не было социальных наук или были только "предшественники". Затем медленно, но верно появлялся в ходе девятнадцатого века ряд названий, затем факультетов, степеней и ассоциаций, которые к 1945 г. (хотя иногда и раньше) кристаллизировались в категории, которыми мы пользуемся сегодня. Имелись и другие названия, которые были отброшены и которые, вероятно, подразумевали другие "классификации" предмета. Что охватывали такие термины, как "моральная экономика" или "наука о государстве" (Staatwissenshaft), не совсем ясно. И это не из-за того, что их защитники недостаточно ясно мыслили, а потому что "дисциплина" в реальном значении определяла себя через длительное пребывание в практике.Прерванная практика означает не состоявшуюся дисциплину. Например, знаменитое четвертное разделение антропологии (физическая антропология, социальная или культурная антропология, археология и лингвистика) было (и до известных пределов остается до сих пор) в большей степени "практикой", нежели "доктриной". Затем оно стало доктриной, преподаваемой и оправданной докторами или преподавателями.Но дало ли в сумме это целое логически связанный, оправданный уровень анализа или метод анализа или только отдельный предмет?

Мы знаем, откуда произошли все эти разделения предмета.Они интеллектуально вытекают из господствующей либеральной идеологии девятнадцатого века, которая утверждала, что государство и рынок, политика и экономика являются отдельными для анализа сферами, каждая со своими особенными правилами ("логикой"). Общество было обязано содержать их раздельно.Поскольку, казалось, было много реалий, явно не относившихся ни к сфере рынка, ни к сфере государства,эти реалии были помещены в ящик для отходов, который обрел в качестве компенсации величественное название социологии.Существовало мнение,по которому считалось, что социология объясняет (по-видимому) внешне "иррациональные" феномены, которые экономика и политическая наука были не в состоянии объяснить. Наконец, поскольку были народы, находящиеся вне господства цивилизованного мира - отдаленные и с которыми было трудно общаться, - изучение таких народов включало специальные требования и специальное образование, которые получили спорное название антропологии.

Нам известно историческое происхождение этих отраслей знания. Нам известны их интеллектуальные маршруты, которые были сложными и разнообразными, особенно после 1945 г. И мы знаем, почему они натолкнулись на "пограничные" трудности. Поскольку мир развивался линия соприкосновения между "примитивным" и "цивилизованным", "политическим" и "экономическим" расплывалась. Научное браконьерство стало обычным делом. Нарушители границ отодвигали заборы, но, однако, не опрокидывали их.

Сегодня перед нами стоит вопрос: есть ли какие-то критерии, которые можно использовать, чтобы утвердить относительно ясно и подходящим способом границы между четырьмя предполагаемыми дисциплинами: антропологией, экономикой, политической наукой и социологией? Анализ мировых систем отвечает на этот вопрос недвусмысленным "нет". Все предполагаемые критерии - уровень анализа, предмет, методы, теоретические исходные положения - либо уже не соответствуют практике, либо, если подтверждаются ею, являются в большей степени барьерами к дальнейшему знанию, нежели стимулами к его созданию.

Или, с другой стороны, различия между допустимыми темами, методами, теориями или теоретизированием внутри какой-нибудь из так называемых дисциплин гораздо сильнее, чем различия между ними. Это означает на практике, что перекрытие является субстанциональным и в аспекте исторической эволюции всех этих дисциплин все время возрастает. Пришло время прорваться через это интеллектуальное болото, сказав, что эти четыре дисциплины - всего лишь одна. Это не значит, что все ученые-социалы должны выполнять идентичную работу. Существует потребность, и вероятность, специализации в "сфере исследования". Но давайте помнить один имеющийся у нас важный организационный пример. Где-то в период 1945 - 1955гг. две до того времени организационно раздельные "дисциплины" - ботаника и зоология - слились в единую дисциплину, названную биология. С того времени биология стала процветающей дисциплиной и породила множество подотраслей, но ни одна из них, насколько мне известно, не носит название и не имеет черт ботаники или зоологии.

Аргумент миро-системного анализа недвусмысленен и прям. Три предполагаемых арены коллективного действия человека - экономическая, политическая или социо-культурная - не являются автономными аренами социального действия. Они не имеют отдельных "логик". Еще более важно, что переплетение принуждающих связей, условий, решений, норм и "рациональностей" таково, что ни одна применяемая исследовательская модель не может изолировать "факторы", согласующиеся с категориями: экономический, политический,социальный, - и, принимая один вид как переменную, имплицитно считает другие постоянными. Мы утверждаем, что есть единый "набор правил" или "набор принуждающих связей", внутри которых действуют эти разнообразные структуры.

Случай в сущности полного перекрытия предполагаемых областей социологии и антропологии даже еще более показателен.При каком же большом воображении можно утверждать, что "Tally Corner" Эллиота Либоу и "Street-Corner Society"Вильяма Ф.Уайта - два классических труда, один из которых написан "антропологом", а другой "социологом" - работы по двум разным дисциплинам? И, как знает каждый читатель, было бы нетрудно составить длинный перечень таких примеров.

II

История - это изучение и объяснение особенного, как оно реально имело место в прошлом. Социальная наука - это формулировка универсального набора правил, которые объясняют поведение человека (общества).

Теперь о знаменитом разделении между идеографическим и номотетическим способами анализа, которые, как предполагается, являются противоположными. "Жесткая" версия этого противопоставления состоит в утверждении, что только один из способов (который каждый выбирает в соответствии со своими взглядами) является законным, интересным или даже "возможным". Эта "жесткая" версия есть то, о чем был "методический спор" (Methodenstreit). "Мягкая" версия рассматривает эти два подхода как два пути внедрения в социальную реальность.

Несмотря на то, что они применяются отдельно, по-разному и по несхожим (даже противоположным) целям, было бы плодотворным для гуманитарного мира соединить эти два подхода. Эта "мягкая" позиция сопоставима с доказательством заслуг "междисциплинарной" работы в социальных науках. При отстаивании заслуг соединения двух подходов усиливается интеллектуальная законность рассмотрения их как двух отдельных способов.

Сильнейшие аргументы обеих -идеографической и номотетической - школ кажутся убедительными. Аргумент идеографической школы - это древняя доктрина, что "все течет". Если все постоянно изменяется, то всегда будет ложным любое обобщение, относящееся к двум или более предположительно сопоставимым явлениям. Все что можно сделать - это понять через вживание (emphatically) последовательность событий. Наоборот, аргумент номотетической школы как раз в том, что реальный мир (включая социальный) не является набором случайных проишествий. Если так, то должны быть правила, описывающие "повторяемость", в случае которой имеется поле для научной деятельности.

Также убедительна самая суровая критика каждой стороны в адрес другой. Номотетическая критика идеографической позиции - в том, что любое перечисление "событий прошлого" по сути представляет выборку из реальности (как это реально происходило) и, следовательно, подразумевает наличие критериев выбора и категорий для описания. Эти критерии и категории базируются на неподтвержденных , но тем не менее реальных обобщениях, которые сродни научным законам. Критика номотетического подхода - в том, что он пренебрегает теми трансформационными феноменами (в частности благодаря рефлексивности социальной реальности), которые делают невозможным "повторение" структуральных систематизаций.

Есть различные способы подхода к этому взаимному критицизму. Один из них - это путь "комбинирования" истории и социальных наук. Считается, что историк обслуживает ученого-социала, обеспечивая последнего более широкими и глубокими наборами данных, из которых выводятся его законоподобные обобщения. Считается, что ученый-социал обслуживает историка, предлагая ему результаты исследования, довольно благоразумно представленные обобщения, которые предлагают постичь суть специфической последовательности событий.

Проблема этого четкого разделения интеллектуального труда состоит в том, что оно предполагает возможность отделения "последовательности" в качестве предмета для "исторического" анализа, а "всеобщностей" - в качестве предмета для "социально-научного" анализа. Однако, на практике то, что является последовательностью для одного, всеобщность - для другого, и нейтральный наблюдатель находится в затруднительном положении относительно того, как провести различия между ними на чисто логической основе как противоположной, скажем, стилистической или описательной.

Однако, проблема гораздо глубже.Есть ли значительная разница между последовательностью и всеобщностью, между историей и социальной наукой? Два ли это занятия или одино? Синхрония сродни геометрическому измерению. Ее можно описать логически,но на бумаге изобразить только ложно.В геометрии точка, линия или плоскость могут быть изображены только в трех (или четырех) измерениях. Также и в "социальной науке". Синхрония - это

понятийный предел, а не социально применимая категория. Всё описанное имеет время, и единственный вопрос в том, насколько широкий диапазон здесь подходит. Подобно этому, уникальная последовательность описываема только в не-уникальных категориях.Всякий концептуальный язык предполагает сравнения между универсальностями. Точно также как мы не можем словесно "изобразить" точку, мы не можем словесно "описать" уникальное "событие". Изображение, описание страдает косноязычием или комплексным обобщением.

Поскольку это - неразрешимая логическая дилемма, решение следует искать на эвристических основаниях. Анализ мировых систем предлагает эвристическую ценность ria media между трансисторическими обобщениями и описаниями особенного. Утверждается, что, когда наш масштаб видения стремится к любому пределу, то результат представляет собой минимальный интерес и минимальную полезность. Он утверждает, что оптимальный метод - проведение анализа внутри системных конструкций, достаточно длительных во времени и достаточно крупных в пространстве, чтобы иметь правящую "логику", которая "определяет" наибольшую часть последовательной реальности, одновременно признавая и принимая в расчет, что эти системные конструкции имеют начала и концы и, следовательно, не должны считаться "вечными" феноменами. Тогда это означает, что в каждый данный момент мы ищем и конструкцию ("циклические ритмы" системы), которую мы описываем концептуально и образцы внутренней трансформации ("вековые направления" системы), которая в конечном итоге служит причиной гибели системы и которую мы описываем последовательно. Это означает, что задача - едина. Есть ни историк- ученый,ни ученый-социал, а только ученый-историко-социал, который анализирует общие законы отдельных систем и отдельных последовательностей, через которые эти системы прошли (грамматическое время здесь преднамеренно не является т.н. этнографическим настоящим). Тогда мы наталкиваемся на проблему определения "единицы анализа", внутри которой мы должны работать и которая приводит нас к нашей третьей предпосылке.

III

Человеческие существа организованы в целостности, которые мы можем назвать обществами и которые конституируют фундаментальные социальные конструкции, внутри которых существует человеческая жизнь.

Нет понятия более распространенного в соаременной социальной науке, чем общество, и нет понятия, используемого более автоматически и нерефлективно, чем общество, и это несмотря на бесчисленные страницы, посвященные его определению. Школьные определения вращаются вокруг вопроса "Что есть общество?", в то время как утверждения, только что сделанные нами по поводу единства исторической и социальной науки, выводят нас к другому вопросу: "Когда и где есть общество?".

"Общества" конкретны. Более того, общества - это термин, от которого мы могли бы с успехом отказаться из-за его понятийной истории и,следовательно, его по существу неискоренимых и вводящих в глубокое заблуждение коннотаций. Общество - термин, общепризнанное использование которого в истории и социальных науках совпадает по времени с институциональным появлением современной социальной науки в девятнадцатом веке. Общество является одной частью противоречивого тандема, в котором другая сторона - государство. Французская Революция была культурным водоразделом в идеологической истории миро-системы нового времени, в которой она привела к широкому распространению идеи,что социальное изменение, а не социальный застой является нормальным, как в нормативном так и в статистическом смысле слова. В связи с этим была поставлена

интеллектуальная проблема, как регулировать, ускорять, убыстрять или иначе влиять на этот нормальный процесс изменения и эволюции.

Возникновение социальной науки как институционализированной социальной деятельности было одним из главных системных ответов на эту интеллектуальную проблему. Социальная наука стала представлять рационалистическую идеологию, заключающуюся в том, что при понимании процесса (идеографически или чаще номотетически), можно влиять на него каким-то морально позитивным образом.

Политические значения такого предприятия не миновали (и не минуют) никого. Именно поэтому социальная наука остается до сегодняшнего дня "противоречивой", но также именно поэтому в девятнадцатом веке понятие "общество" противопоставлялось понятию "государство". Много численные суверенные государства, основанные и основывающиеся, были явными фокусами политической активности. Они оказывались средоточием эффективного социального контроля и, следовательно, ареной, на которой можно было влиять на социальные изменения и осуществлять их. Стандартный подход девятнадцатого века к интеллектуально-политической теме был увлечен вопросом, как совместить общество и государство. В этой формулировке государство можно было исследовать и анализировать непосредственно. Оно действовало через официальные учреждения с помощью известных (конституционных) правил. Под "обществом" подразумевалось сплетение нравов и обычаев, которые объединяли группу людей без официальных правил, несмотря на них или вопреки им. В некотором смысле "общество" представляло нечто более устойчивое и "глубокое", чем государство, менее поддающееся манипулированию и определенно более расплывчатое.

С тех пор идет бесконечный спор о том, в каком отношении друг к другу находятся общество и государство, что из них было или будет подчинено другому и что олицетворяет более высокие моральные ценности. Постепенно мы привыкли к мысли, что границы общества и государства - синонимичны или, если нет, то должны быть (и в конечном итоге будут) таковыми. Таким образом, без точного теоретического доказательства этого историки и ученые-социалы рассматривают современные суверенные государства, перенесенные гипотетично назад во времени,как базисные социальные целостности, внутри которых ведется социальная жизнь. Некоторое спорадическое сопротивление оказывалось этому взгляду со стороны антропологов, но они сопротивлялись названию мнимой ранней политико-культурной целостности, важность которой осталась первостепенной, как утверждали многие из них.

Таким образом,через черный вход и не будучи проанализированными, вся историография и вся теория мира нового времени, пробрались как субстрат и истории, и социальной науки. Мы живем в государствах.В основе каждого государство лежит общество. Государства имеют историю и, следовательно, традиции. Прежде всего,если изменение является нормальным,именно государства нормально изменяются или развиваются. Они изменяют свой способ производства; они урбанизируются; они решают социальные проблемы; они процветают или приходят в упадок.Они имеют границы, внутри которых факторы являются "внутренними",а за пределами которых факторы являются "внешними". Государства - это логически независимые целостности, так что в статистических целях они могут быть "сравнимы".

Этот имидж социальной реальности не был фантазией и поэтому он был приемлем и для идеографических и для номотетических теоретиков, чтобы исходить с законным апломбом от этих положений об обществе и государстве и подниматься до получения некоторых правдоподобных данных. Единственной проблемой было то, что в ходе времени все больше и

больше "аномалий" оказывались необъяснимыми в рамках этой конструкции и появлялось все больше и больше неисследованных зон человеческой деятельности.

Миро-системный анализ делает единицу анализа предметом спора. Где и когда существуют целостности, внутри которых происходит социальная жизнь? Он заменяет термин "общество" термином "историческая система". Конечно, это скорее семантическая замена. Но она избавляет нас от центральной коннотации, которую приобрело "общество", его связи с "государством" и, следовательно, от предположения о "где" и "когда". Более того, "историческая система" как термин подчеркивает единство исторической социальной науки. Целостность одновременно системна и исторична.

Подняв вопрос о единице анализа, простого ответа не получить. Сам я выдвинул пробную гипотезу, что существовало три известных формы или разновидности исторических систем, которые я назвал мини-системы, мир-империи и мир-экономики. Я также предположил, что вполне вероятно, что мы могли бы определить другие формы или разновидности.

Я доказываю две вещи о разновидности исторических систем: одна затрагивает связь "логики" и формы; другая касается истории сосуществования форм. Под термином формы я понимаю определение границ исторической системы, внутри которых система и люди в ней регулярно воспроизводятся посредством какого-либо типа имеющегося разделения труда. Я утверждаю, что эмпирически существовало три таких модели. "Мини-системы",названные так, потому что они малы в пространстве и, возможно, относительно кратки во времени (срок жизни - около шести поколений), - высоко однородны с точки зрения культурной и управляющей структур. Базисная логика - логика "вза- имности" в обмене."Мировые империи"- обширные политические структуры(по крайней мере на вершине процесса расширения и сокращения, который, похоже, является их судьбой) и охватывает широкое разнообразие "культурных" образцов. Основная логика системы - извлечение дани из одновременно локально самоуправляющихся непосредственных производителей (главным образом, сельских), которая отправляется в центр и перераспределяется в тонкую, но важнейшую сеть чиновников. "Мировые экономики" - обширные неравномерные цепи из включающих производство структур, рассеченных многочисленными политическими структурами. Базовая логика в том, что накопленная прибыль распределяется неравно в пользу тех, кто в состоянии достичь различных видов временных монополий в рыночных сетях. Это - "капиталистическая" логика.

История сосуществования форм может быть истолкована следующим образом. В до-сельскохозяйственную эру было множество мини-систем, чья постоянная смерть могла быть в большей степени результатом экологических происшествий плюс раскалывание групп, растущих слишком обильно. Наши знания очень ограничены. Письменности не было, и мы придерживаемся только археологических реконструкций. В период между, скажем, 8000 г. до н.э. и 1500 г. н.э. на планете одновременно существовало множество исторических систем всех трех разновидностей. Мировая империя была "сильной" формой этой эры, поскольку всякий раз, когда она расширялась, она разрушала и/или поглощала и мини-системы, и миро-экономики, а когда она сокращалась, она давала возможность для восстановления мини-систем и мировых экономик. Большая часть того, что мы называем "историей" этого периода - это история таких мир-империй, которая понятна, поскольку они воспитали культурных писцов, чтобы фиксировать то, что происходило. Мировые экономики были "слабой" формой, индивидуальной, никогда не живущей долго. Это потому, что они либо дезинтегрировались, либо поглощались мировой империей, либо трансформировались в нее (через внутреннюю экспансию единого политического целого).

В районе 1500 г. одна такая мировая экономика сумела избежать этой судьбы. По причинам, которые требуют объяснения,"совре менная миро-система" родилась из консолидации мировой экономики. Вследствие этого у нее было время достичь своего полного развития в качестве капиталистической системы. По 1своей 0внутренней логике, эта капиталистическая мировая экономика затем расширилась и охватила весь земной шар, абсорбируя в этом процессе все существующие мировые империи. Вследствие этого к концу девятнадцатого века впервые за все время существовала только одна историческая система на земном шаре. И мы сегодня еще находимся в этой ситуации.

Я изобразил в общих чертах свои гипотезы о формах и истории сосуществования исторических систем. Они не конституируют анализ миро-систем. Они являются набором гипотез внутри миро-системного анализа, открытых для полемики, усовершенствования, отказа. Решающий итог в том, что определение и истолкование единиц анализа - исторических систем - становится центральным объектом научного изыскания.

В дискуссии, которую я только что описал, кроется еще не выявившийся дальнейший спор о мире нового времени и его определяющих характеристиках. Это спор, в котором две основные разновидности мысли девятнадцатого века - классический либерализм и классический марксизм - разделяют определенные ключевые исходные положения о природе капитализма.

IV

Капитализм - это система, основанная на конкуренции между свободными производителями, использующими свободный труд со свободными товарами, "свободно" выражающими свое предназначение для продажи и купли на рынке.

Ограничения на такие свободы, где бы они ни существовали, являются остатками незавершенного эволюционного процесса и означают, в той мере, в какой они существуют, что зона или предприятие - "менее капиталистические", чем при отсутствии таких ограничений. Это, в сущности, взгляд Адама Смита. Смит считал капиталистическую систему единственно сообразной "человеческой природе" и рассматривал альтернативные системы как навязывание противоестественных и нежелательных ограничений на социальное существование. Но это был, в сущности, и взгляд Карла Маркса. Характеризуя эту систему, Маркс сделал особый упор на важности свободного труда. Но он не считал капиталистическую систему навечно естественной и не полагал, что она желательна. Он считал ее нормальной стадией исторического развития общества.

Большинство либералов и марксистов последних 150 лет рассматривали эту картину "конкурентного капитализма" как точное описание капиталистической нормы и поэтому обсуждали все исторические ситуации, включающие не-свободный труд/производителей/ товары, как отклонение от этой нормы и, таким образом, как явление должно быть объяснено. Норма в значительной степени отражала идеализированный портрет того, что, как полагали, было примером квинтэссенцией этой нормы - Англии после "Индустриальной Революции", где пролетарии (по сути безземельные, не имеющие орудий труда городские рабочие) трудились на предприятиях, принадлежащих буржуазным предпринимателям (по сути частным собственникам постоянного капитала этих предприятий). Собственник покупал рабочую силу (платил заработную плату) - главным образом, взрослых мужчин - у которых не было реальной альтернативы для выживания, кроме поиска работы по найму. Никто никогда не претендовал на утверждение, что все ситуации производства,были этой модели. Но и либералы и марксисты были склоны рассматривать любую ситуацию, отклоняющуюся от этой модели как менее капиталистическую в той степени, в которой она отклонялась.

Если бы каждую ситуацию производства можно было классифицировать по шкале степеней капитализма, как это и было, то каждое государство как месторасположение таких рабочих ситуаций можно было бы изобразить как понижающиеся на этой шкале. Экономическую структуру государства тогда можно было бы рассматривать как "более" или "менее" капиталистическую, а саму государственную систему как вполне соответствующую степени капитализма в экономике или как несовместимую с ней, в случае последнего мы могли бы ожидать, что она будет изменяться с течением времени в направлении большего соответствия.

А как быть с ситуациями производства, которые не попадают под полностью капиталистические по этому определению. Их можно рассматривать как отражение еще-не-капиталистической ситуации в государстве, которая в конечном итоге позаботится, чтобы капиталистические структуры стали доминирующими.Или их можно рассматривать как аномальные продолжения из прошлого в государстве, где капиталистические структуры доминируют.

Как можно определить "доминирование" характерного способа структурирования рабочих единиц внутри территориальной целостности(государство), никогда не было полностью ясным.В знаменитом решении Верховного Суда США судья Уильям Бреннан писал об определении порнографии: "Я узнаю ее, когда вижу ее". В некотором смысле и либералы и марксисты определили доминирование капитализма подобным образом: они узнавали его, когда видели. Очевидно, что в этом подходе имплицитно содержится количественный критерий. Но до тех пор, пока существует такой подсчет голов, необходимо знать, какие головы подсчитываются. И к этому можно еще кое-что прибавить.

Было проведено различие между производительным и непроизводительным трудом. Хотя точные определения физиократов, Сен-Симона и Маркса были довольно разными, все они стремились определить как не-рабочие, то есть как не-производительные конкретные виды "экономической деятельности". Это создало безразмерную и очень удобную лазейку в определении капитализма. Если среди различных видов деятельности, исключенной как не-производительная, падает показатель, который не соответствует модели капиталистической производство-ситуации - наиболее очевидным,но явно не единственным примером является домашняя работа, - тогда становится намного легче утверждать, что "большинство" производственных ситуаций в некоторых странах являются видами, вписывающимися в эту модель, и таким образом мы действительно можем описать некоторые "капиталистические" страны на языке этого определения. Вся эта манипуляция вряд ли была бы необходима, если бы установленная "норма" была действительно статистической нормой. Но этого не было и нет. Ситуация со свободными рабочими, трудящимися за заработную плату на предприятиях свободных производителей в современном мире встре чается в меньшинстве. Это полностью верно, если наша единица анализа - мировая экономика.Это возможно верно или вряд ли верно даже если мы проведем анализ в рамках отдельно взятых высоко-индустриальных государств в двадцатом веке.

Когда установленная норма оказывается нестатистической, т.е. когда ситуация изобилует исключениями (аномалиями, остаточными явлениями), тогда мы должны задуматься выполняет ли определение нормы какую-нибудь полезную функцию. Анализ миро-систем утверждает, что капиталистическая миро-экономика - особая историческая система. Поэтому если мы хотим установить нормы, т.е. способ функционирования этой конкретной системы, оптимальный путь - посмотреть на историческую эволюцию этой системы. Если мы обнаружим, как это и происходит, что система, похоже, включает широкие сферы оплачиваемого и не-оплачиваемого труда, широкие сферы товарных и не-товарных продуктов и широкие сферы отчуждаемых и не-отчуждаемых форм собственности и капитала, тогда мы должны будем, по крайней мере,

выяснить, не является ли эта "комбинация" или смесь т.н. свободного и не-свободного сама по себе определением признака капитализма как исторической системы.

Раз вопрос поднят, простых ответов на него нет. Мы обнаружили, что пропорции смешиваний бывают неравными в пространстве и во времени. Тогда мы можем искать структуры, которые поддерживают стабильность любой отдельной смеси смесей (снова циклические тенденции), также как и скрытое давление, которое могло трансформировать - на протяжении веков - смесь смесей (вековые тенденции). Тогда аномалии становятся не исключениями, которые нужно оправдывать,а образцами, которые нужно анализировать, переворачивая таким образом психологию научного изыскания. Мы должны заключить, что определение капитализма, которое владело мыслью девятнадцатого века - как либеральной, так и марксистской - и является причиной центрального историографического взгляда, который был завещан нам.

V

Конец восемнадцатого и начало девятнадцатого века представляют решающий поворотный пункт в мировой истории, в которой капиталисты окончательно достигли государственно-общественной власти в ключевых позициях.

Два великих "события", которые произошли в этот период, - Индустриальная Революция в Англии и Французская Революция, были, как утверждается, решающими в развитии социальной научной теории. Простой библиографический просмотр удостоверит, что заметно большая часть мировой истории была посвящена этим двум "событиям". Более того, еще большая часть была посвящена анализу других "ситуаций" с точки зрения их соотнесения с этими двумя "событиями". Связь между исторической центральностью, отведенной этим двум событиям, и господствующим определением капитализма нетрудно прояснить. Мы уже отмечали, что концепция о степенях капитализма неизбежно ведет к скрытому упражнению в исчислении, так чтобы мы могли определить, когда капитализм становится "доминирующим". Эта теория допускает,что несоответствие между "экономическим" господством и государственно-общественной властью вероятно и что его можно преодолеть.

Индустриальная Революция и Французская Революция интересны, потому что они предположительно представляют преодоление этого несоответствия. Французская Революция выдвигает на первый план по литическую арену. Согласно сильно оспариваемой сегодня, но долго господствующей "социальной интерпретации", Французская Революция была моментом, когда буржуазия отстранила от государственной власти феодальную аристократию и посредством этого трансформировала докапиталистический 1старый режим 0в капиталистическое государство. Индустриальная Революция Выдвигает на первый план плоды такой трансформации. Как только капиталисты достигают государственной власти (или, на языке Смита, ослабляют вмешательство государства), то становится возможным значительно расширить триумфальные возможности капиталистической системы.

Исходя из таких предпосылок, можно трактовать оба эти явления как "события" и сосредоточиться на деталях того, что произошло и почему это произошло именно так. Книги по Индустриальной Революции типично обсуждают, какой фактор (или факторы) был более важен для ее возникновения, какова его точная дата и какая из различных черт, охваченных термином, была самой важной для будущих трансформаций. Книги по Французской Революции типично обсуждают, когда она началась и закончилась, какой фактор (или факторы) вызвали ее, какие группы были вовлечены в ключевой процесс, как и когда произошли перемены в составе действующих лиц и какую законность оставила Революция.

Конечно, такое подробное и, в конечном счете, идеографическое тщательное исследование этих "событий" неизбежно порождает скептицизм. Появляется все больше голосов, сомневающихся, насколь ко революционными были революции. Тем не менее, фактически все эти анализы (и защитников, и скептиков) предполагают аналитическую систему координат, которая приводит к выделению этих двух "событий" на первое место: предположение, что капитализм (или его суррогат, индивидуальная свобода) должен в некотором смысле "триумфировать" в какой-нибудь точке внутри отдельных государств.

Более того, как бы ни считалось что история центральна только для историков, мы должны были заметить, как не замедлила она стать центральной для аналитических упражнений ученых-социалов. Идея "Индустриальной Революции" трансформировалась в процесс "индустриальной революции" или "индустриализации" и породила целую семью подкатегорий и,следовательно, подпроблем: идею "взлета"(take-off), представление о "до-индустриальном" и "постиндустриальном" обществе и т.д. Идея "буржуазной революции" стала анализом того, когда и как "буржуазная революция" (или средние классы у власти) могла произойти или произошла. Я не имею в виду, что эти споры идут не о реальном мире. Явно, Бразилия двадцатого века может быть обсуждена в терминах индустриализации, роли национальной буржуазии или отношения средних слоев к военной силе. Но снова выдвигаются ключевые исходные положения, которые должны быть исследованы.

К чему призывает анализ миро-систем - так это к оценке центральности этих предположительно ключевых "событий" в терминах длительного dure (4) исторической системы, в которой они произошли. Если единицей анализа миро-системы нового времени является капиталистическая миро-экономика (при этом остается "если"), тогда нам нужно спросить, представляют или нет полученные категориальные различия - сельское хозяйство и промышленность, землевладелец и капиталист - лейтмотив , вокруг которого концентрируется историческое развитие. Мы можем находиться в постиндустриальной фазе, только если была индустриальная. Различия между обладателями государственной и экономической власти могут быть, только если мы имеем дело с аналитически разделяемыми группами. Все эти категории сейчас так глубоко находятся в нашем подсознательном, что мы вряд ли сможем говорить о мире, не пользуясь ими. Анализ миро-систем утверждает, что категории, которые наполняют нашу историю, были исторически сформированы (и в большинстве всего лишь век назад или около этого). Настало время, когда они вновь открылись для исследования.

Конечно, это превалирующая история сама наполнена господствующей метафизикой современного мира. Триумф этой современной метафизики требует длительной борьбы. Но триумф она завоевала в эпоху Просвещения, что приводит нас к шестой предпосылке.

VI

Человеческая история прогрессивна и это неизбежно.

Конечно, у идеи прогресса были свои критики, но они на протяжении двух веков оставались в явном меньшинстве. Я не включаю в это меньшинство всех тех, кто критиковал наивный взгляд на прогресс и сосредотачивал своя усилия на объяснении т.н. иррационального. Эти люди делали рациональное иррациональным. Не включаю я и растущее число освободившихся от заблуждений защитников, которые впадают в отчаяние или теряют веру в прогресс. Они скорее похожи на бывших католиков из романа Г.Грина, постоянно ищущих веру, которую когда-то имели.

Настоящие консерваторы - те, кто не верил, что систематическое изменение или улучшение в мире - желательная или плодотворная коллективная деятельность, - довольно редки в

современном мире. Но заметьте еще раз, как господствующие предпосылки ограничили скептиков и оппонентов. На мнение, что прогресс неизбежен, единственный ответ, похоже, вызывает огорчение, потому что этот тезис неверен или потому что он верен.

Анализ миро-систем хочет убрать идею прогресса из положения траектории и раскрыть ее как аналитическую переменную. Исторические системы могут быть лучше и хуже (и мы можем спорить о критериях оценки). Совсем не обязательно, чтобы была линейная тенденция - вверх, вниз или прямо вперед. Возможно, линия тенденции - колеблющаяся; или, возможно, неопределенная. Если бы эта возможность допускалась, тотчас открылась бы целая новая арена интеллектуального анализа. Если мир имеет множество образцов, типов, исторических систем и если все исторические системы имеют начала и концы, тогда мы захотим узнать что-нибудь о процессе, по которому происходит преемственность (во времени-пространстве) исторических систем.

Это типично обсуждалось как проблема "переходов" (transitions), но переходы анализировались в конструкциях линейных трансформаций. Мы детализируем процесс трансформации в направлении неизбежной конечной точки, которая, как мы предполагаем, есть и была единственной реальной исторической альтернативой. Но предположение о конструкциях новых исторических систем - вероятностный (стохастический) процесс. Тогда перед нами имеется полностью новая арена интеллектуальной активности.

Спор о "свободной воле" и "детерминизме" - избитая тема, но он традиционно ведется как предложение альтернативы. Что дает пересмотр проблемы переходов - как реально происходящих, как двигающихся в направлении неясных исходов - это выдвижение различных формулировок этого спора. Возможно, дело обстоит так: то, что мы называем "детерминизмом" - в большей степени процесс внутренний по отношению к историческим системам, в которых "логика" системы переходит в набор само-движущихся, само-укрепляющихся институциональных структур, которые "детерминируют" долговременную траекторию. Но также, возможно, дело обстоит следующим образом: то, что мы называем "свободной волей" происходит главным образом в процессе "перехода", когда определенно из-за нарушения этих самых структур реальный исторический выбор широк и труден для прогнозирования.

Тогда это повернуло бы наше коллективной внимание к изучению именно того, как эти вероятностные процессы работают. Возможно, они окажутся совсем не вероятностными, а имеющими внутренний скрытый ключ, или, возможно, внутренний ключ и есть некоторый процесс, который делает эти процессы вероятностными (т.е. предметом, нереальным для человеческого манипулирования). Или, возможно, - что наименее приемлемо для современных обитателей земного шара - Бог играет в кости. Мы не узнаем, пока не увидим. Мы можем, конечно, не узнать даже тогда. Но как мы смотрим? Это приводит нас к последнему и глубочайшему из предположений - предположению, касающемуся природы науки.

VII

Наука - поиск правил, которые излагают в самом сжатом виде, почему все именно так и как происходят вещи.

Современная наука - это дитя не девятнадцатого века. Она восходит по меньшей мере к шестнадцатому и, возможно, к тринадцатому веку. Она сильно опустилась на детерминистскую сторону уравнения, на сторону линейности и краткости. Ученые берут под свою эгиду все больше и больше владений вселенной, и мир человека, несомненно, последнее такое владение. Именно в названии этой традиции номотетическая социальная наука утвердила себя.

Методология, которую приняла номотетическая социальная наука, имитирует основные принципы ее социально преуспевших предшественников - естественных наук: систематическое и педантичное эмпирическое исследование, затем индукция, ведущая к теориям. Чем более элегантна теория, тем более развита наука. Практическое применение, конечно, следует.Номотетическая социальная наука была наводнена своими неадекватностями - по сравнению с физикой - но имела поддержку в своей уверенности, что наука кумулятивна и однолинейна.

В наших сомнениях, касающихся предыдущих допущений, присутствовал скрытый - это теперь должно быть ясно - другой взгляд на науку. Если мы отказываемся от утилитарности номотетически-идеографического различия, то мы вызываем сомнение в полезности Ньютонова взгляда на науку. Мы не делаем этого, как делали идеографы, на основе особенности социального исследования (люди - сознательные актеры). Мы также сомневаемся в ее утилитарности для естественных наук (и действительно, за последние два десятилетия возникла тяга к нелинейной естественной науке, в которой стохастические процессы являются центральными).

Специфически, на языке того, что мы называем исторической социальной наукой, мы поднимаем вопрос, не будет ли перевернут метод восхождения от конкретного к абстрактному, от особенного к общему. Возможно, историческая социальная наука должна начинать с абстрактного и двигаться в направлении конкретного, заканчивая логически связанной интерпретацией процессов отдельных исторических систем, которая убедительно объясняет, как они следовали по особенному конкретному пути. Детерминирование является не простым, а сложным, по сути гипер-сложным. И, конечно, ни одна конкретная историческая ситуация не является более сложной, чем длительные периоды перехода, когда более простые ограничения (constraints) разрушаются.

История и социальная наука приняли свои современные господствующие формы в период полнейшего неоспоримого триумфа нашей сегодняшней исторической системы. Они - дети этой логики. Однако, мы сейчас живем в длительном периоде перехода, где противоречия этой системы делают невозможным продолжение оправдания ее механизма. Мы живем в период реального исторического выбора. И этот период - не постижим на основе положений этой системы.

Анализ мировых систем - это призыв к конструированию исторической социальной науки, которая чувствует себя комфортно с неопределенностями перехода, которая вносит вклад в трансформацию мира, объясняя выбор без аппелирования к вере в неизбежный триумф добра. Анализ миро-систем - это призыв открыть затворы, которые удерживают нас от исследования многих арен реального мира. Миро-системный анализ - не парадигма исторической социальной науки. Это призыв к спору об этой парадигме.

«ПОСТАМЕРИКАНСКИЙ ПЕРИОД» МИРОВОЙ ИСТОРИИ

ИММАНУИЛ ВАЛЛЕРСТАЙН

«...Я не политик и не обличен властью. Поэтому у меня нет профессиональной необходимости быть оптимистом по поводу обозримого будущего. Представляется, что в среднесрочной перспективе вряд ли можно ожидать укрепления глобальной безопасности. Наоборот, следует готовиться к ухудшению ситуации. Я попробую обосновать эту точку зрения, во-первых, на примере мировой экономики, а во-вторых, в связи с развитием политических тенденций.

Особенности финансового кризиса в течение всего 2009 года обсуждались так, как если бы сам кризис был сугубо временным, эпизодическм явлением, спровоцированным чьими-то ошибками в 2007–2008 годах.

Реальность сложнее. Необходимо обратиться к 1970-м годам. Проблемы, возникшие в те годы, впоследствии только усугублялись. Причины текущего кризиса в том, что в фазе «А» «Кондратьевского цикла»1, которая продолжалась с конца 1940-х по начало 1970-х годов, капиталисты извлекли очень крупные прибыли благодаря созданию монополий. Тенденция к завоеванию квазимонопольного положения на рынке была способна обеспечить сверхприбыльность производства. Но в то же время она вела к самоликвидации квазимонополий. В фазе «Б», наступившей в начале 1970-х годов, развитие реального сектора прекратилось, но люди по-прежнему стремились извлекать прибыль. Источниками получения сверхприбыли с середины 1970-х годов стала финансовая сфера. Только на спекуляциях можно было заработать деньги, сопоставимые по масштабам с доходами реального сектора.

Смена фаз «А» и «Б» представляет собой постоянно развивающийся цикличный процесс. В фазе «Б» проблемы, возникающие в предшествующей фазе, обостряются. В области финансовых спекуляций все участники процесса ведут себя безответственно. Прибыль извлекается из обращения заемных средств, возвращать которые заемщики нередко даже не собираются, откладывая погашение долга на неопределенное будущее.

В результате в 2000-х годах были фактически розданы очень большие средства. Целые группы населения оказались должниками. Спекулятивный пузырь в сфере кредита и финансов накачивался одновременно с взвинчиванием цен на нефть. Ситуация усугублялась неразумной политикой в области ценных бумаг и иных биржевых активов, стоимость которых безмерно завышалась. Стоит ли удивляться последствиям таких действий? Особенно наглядно они проявили себя на рынке недвижимости, где объектами спекуляций стали не виртуальные активы, а жилища простых людей.

Текущий финансово-экономический кризис развивался весьма стремительно, и администрация США могла мало что реально предпринять для его остановки. Пошли, как всегда, по самому простому пути. Последовала массированная «закачка» порций ликвидности в банковскую систему и частично в реальный сектор. Но эти полумеры не переломили главного тренда: люди продолжают брать кредиты, наращивая масштабы своей и коллективной задолженности. Денежная масса, состоящая из таких «пассивов», со временем обесценится, обескровливая экономику. В ближайшие несколько лет ситуация будет только ухудшаться.

Менялась и геополитическая ситуация. США были одним из столпов глобальной экономики и политики после Второй мировой войны. Неоспоримое доминирование Соединенных Штатов продолжалось приблизительно 45 лет с 1945 до начала 1970-х годов. Фактически Америка была гегемоном. Позиция гегемона позволила сформировать миропорядок, при котором капиталистические страны смогли обеспечить себе

квазимонопольное положение в ведущих отраслях мирового хозяйства, извлекая колоссальные прибыли. Но гегемония, как и монополизм, не вечна. Она имеет тенденцию к самоликвидации. Позиции США стали слабеть с 1970-х годов. Все президенты США с 1970-х по 2000-е годы – от Р. Никсона до У. Клинтона (включая Р. Рейгана) – стремились замедлить ход этого процесса.

Когда Дж. Буш-младший пришел к власти, он заявил: уменьшение американского влияния – результат слабости предшественников. Он относил к ним и Р. Рейгана. По мнению Буша, для восстановления былого престижа и прежней мощи нужно было сделать упор, во-первых, на милитаризацию, а во-вторых, на односторонние действия. Примером сочетания этих двух подходов стал Ирак. Лидеры Франции, Германии и России выступали против введения американских войск в Ирак. Возможно, это было только на руку США. В Вашингтоне надеялись, что посредством интервенции они смогут запугать всех – Западную Европу, потенциальные новые ядерные державы, арабский мир, и приблизиться к историческому опыту гегемонизма 1950–1970-х годов. Но расчет не оправдался.

Происходит необратимое уменьшение мощи США. Сейчас мы переживаем постамериканский период мировой истории. Нас окружает действительно многополярный мир, в котором налицо восемь, десять и даже двенадцать реальных центров силы. Они неравновесны по потенциалу, но достаточно могущественны, чтобы проводить автономную линию в мировой политике. Речь идет в первую очередь о США, Западной Европе, России, Китае, Японии. Кроме того – об Иране и Бразилии, которая начинает играть ведущую роль на Южноамериканском континенте. Еще есть ЮАР и ряд других центров силы.

Каковы могут быть последствия финансово-экономического кризиса с учетом нарождающейся многополярности? Весьма вероятен сценарий краха мировых заемщиков – прежде всего США. За 15–20 лет основные макроэкономические показатели Соединенных Штатов ухудшились в среднем на 15%. Вполне можно ожидать падения еще на 30%.

Конечно, пока доллар сохраняет статус мировой резервной валюты. Однако на фоне устремлений ряда стран придать своим валютам аналогичный статус либо изобрести некий синтетический вариант новой мировой валюты, а также с учетом трудностей, переживаемых американской экономикой, есть большие сомнения в том, что статус резервной валюты в дальнейшем останется за долларом.

Возможно, появится корзина валют, в которую войдут доллар, йена, евро, британский фунт, швейцарский франк, позднее, может быть, юань. Когда есть не одна резервная валюта, а несколько, то возникает возможность торговать свопами. Это уже происходит с долларом и евро. Однако такого рода операция порождают острую нестабильность на валютно-финансовых рынках. Курсы валют будут колебаться еще сильнее, чем сегодня. В этой ситуаций окажется неизбежным государственное вмешательство. Любой режим стремится остаться у власти. И авторитарные, и демократические правители знают, что главная угроза их положения – недовольство населения, которое может поднять восстание и свергнуть неугодную власть. При том финансово-экономическом сценарии, который я описываю, возможно восстание.

Перепады в ценообразовании на основные биржевые товары, резкие колебания курсов, общая макроэкономическая нестабильность приведут к расстройству хозяйственных механизмов стран, сокращению налогооблагаемой базы и снижению поступлений в бюджет. Социальных требований к правительствам меньше не станет. Напротив, в период кризиса их объем возрастет. Правительства начнут более активно прибегать к протекционизму. Надо заметить, что за последние пять лет не было ни одной страны,

включая Британию, Францию, Германию, Россию, Китай, ЮАР или Бразилию, которая не применила бы меры протекционистского характера. Возросший запрос на протекционизм со стороны внутриполитических сил означает, что сфера использования и масштабы протекционизма будут только расширяться. Важно помнить, что протекционизм способен решить только краткосрочные проблемы. В долгосрочном периоде он сокращает объемы мировой торговли и замедляет экономический рост.

Каковы геополитические последствия многополярности? В условиях существования восьми – десяти центров силы неизбежно встанет вопрос о коалициях и союзах между ними. Пока страны лишь пробуют почву и еще не определились в своих геополитических тяготениях. Однако исторический опыт многополярности подсказывает, что коалиционная политика чревата конфликтностью. Не исключено, что через пять лет мы вернемся к положению, когда возникнет несколько центров базовых геополитических тяготений, вокруг которых будут сформированы относительно устойчивые полюса. Перспектива мира или войны будет зависеть от характера отношений между этими полюсами. В настоящее время контуры таких полюсов не просматриваются, что только усиливает общую неопределенность, повышает вероятность хаотического развития, в том числе внутри наиболее сильных стран – прежде всего в США, где заметна хаотизация внутренней политики. Необходимо задуматься о вариантах решения всех этих проблем уже в среднесрочной перспективе. Нужны альтернативные подходы. В ближайшие 20–30 лет мир будет находится в состоянии экономической и политической нестабильности...»

Примечание

1 Циклы Кондратьева (К-циклы) - периодические циклы современной мировой экономики продолжительностью 40-50 лет. Циклы состоят из чередующихся периодов относительно высоких и относительно низких темпов экономического роста. Открыты русским экономистом Н.Д. Кондратьевым (1892-1938). Прим.ред.

The European Union: A Distinctive Actor in International Relations

KAREN E. SMITH

Lecturer in International Relations
London School of Economics

Since the Bush administration entered office, differences between "Europe" and the United States have widened. The administration rejected international treaties, including the International Criminal Court and the 1997 Kyoto Protocol, and scuppered the strengthening of the 1972 Biological Weapons Convention and the imposition of limits on illegal trafficking of small arms—all initiatives supported by the European Union (EU). In the immediate wake of the 11 September 2001 terrorist attacks, transatlantic solidarity was impressive, but differences quickly resurfaced. Inflammatory opinions expressed on the op-ed pages of the press on both sides of the Atlantic have contributed to transatlantic discord, and dire warnings of the "end of the West" have appeared.[1]

Transatlantic discord, however, is not new. The EU and the United States have long had disputes over trade, dating back to the "chicken war" of the 1960s. In the late 1970s, serious tensions between the United States and its European allies over nuclear strategy led to worries about the possible break-up of NATO. In the 1980s, there were tensions over the Reagan administration's Strategic Defence Initiative, policy in Central America, and invasion of Grenada, to name but a few cases. In 1993-94, the United States and the Europeans clashed quite openly over strategies to deal with the Bosnian war. Also in the 1990s, the EU objected strongly to U.S. sanctions on Cuba, Libya, and Iran.

For realists, one explanation for U.S.-EU tensions is the development of the EU itself. During the Cold War, the NATO allies were held together above all by the threat posed by the Warsaw Pact.[2] But without a common threat, and as European integration spills over into foreign and defense policy, transatlantic relations will suffer. The EU will identify ever more common interests that differ from those of the United States and be better able to defend and promote them. Transatlantic tensions are an inevitable by-product of European integration. Thus, EU opposition to U.S. policy on Iran or Cuba, for example, is a harbinger of even more serious disputes to come.[3]

Yet transatlantic discord has been evident even without intra-European agreement: tensions over policy towards Iraq do not reflect a common EU stance. The EU Member States themselves are divided over this issue, with some (such as the United Kingdom or Italy) supporting the U.S. position quite extensively, and others (such as Germany) openly disagreeing with it. And the United States has sometimes criticized the Europeans for *not* having a common stance, as in the recent dispute between Spain and Morocco over the small Parsley Island or between Greece and Turkey, also over small islands, in 1996. The United States consequently had to mediate in lieu of the EU.[4] In fact, considerations of transatlantic relations can actually be an obstacle to closer cooperation within the EU; some Member States are extremely reluctant to agree to, or to push assertively, EU positions that might conflict with those of the United States, especially with respect to the Middle East conflict.

Transatlantic differences do not have to signal a looming rupture between the EU and the United States, but the key to avoiding a rupture lies primarily with the United States

This article argues that we must look closer at why there are transatlantic differences, and concentrates on the EU side of the relationship. A greater understanding and appreciation of what the EU can do, and does well, might help reduce the rancor. These transatlantic differences do not have to signal a looming rupture between the EU and the United States, but the key to avoiding a rupture lies primarily with the United States

The EU's Foreign Policy-Making System

The EU has a considerable "presence" in international affairs; other international actors cannot fail to notice its resources (it is the world's largest trading bloc), and its internal policies (such as agricultural or monetary policies) affect other international actors. Presence is a consequence of the EU's internal development,

not necessarily of any explicit, externally directed EU policy.[5] The EU is not always able to translate its presence into "actorness," or the ability to function actively and deliberately in relation to other actors in the international system.[6]

There are two broad reasons for this. The first is the complexity of the EU's decision-making machinery, with three different frameworks (or pillars, in EU parlance) for making foreign policy decisions: the supranational European Community pillar for decisions on trade and aid policy, the intergovernmental Common Foreign and Security Policy (CFSP) pillar for "political" decisions, and the intergovernmental Justice and Home Affairs pillar for decisions on fighting international crime (including terrorism). Granted, the dividing line between the frameworks can be fuzzy; an increasing number of "global approaches" have been devised, which combine instruments from all the frameworks.[7] Nonetheless, the formal separation between the pillars remains, making the EU's foreign policy system unnecessarily complex, as well as confusing to outsiders.

The second reason is that the EU Member States all have to agree that the EU should act in a given instance of international relations. This is the case to a large extent even in the supranational Community pillar, where consensus—tacit or formal—is still a prerequisite for EU external action. Yet the Member States do not always share common interests, and this "logic of diversity" tends to block agreement on creating more supranational foreign policy-making machinery, as well as the making of common foreign policies within the current framework.[8] As a result, there can often be what Christopher Hill has termed a "capabilities-expectations gap:" the EU has not created capabilities to match the expectations of insiders and outsiders that it will act coherently and effectively on the world stage.[9] As discussed above, many EU-U.S. tensions reflect dashed U.S. expectations that the EU will take effective action.

Nonetheless, the EU Member States do often agree on common objectives and mobilize collective and national resources to try to achieve them. There are incentives for common policy-making, not least the imperatives of interdependence and an awareness of the benefits of the "politics of scale:" the Member States recognize that they will "carry more weight in certain areas when they act together as a bloc than when they act separately."[10] Furthermore, most of the Member States have worked together for at least three decades; processes of socialization are at work, in which Member States are ever more likely to perceive common interests and work together to achieve them.[11] But the EU's foreign policy mechanisms and output still clearly reflect the tension between the desires to act collectively in international relations and to retain national prerogatives in foreign policy.

EU Foreign Policy Successes and Failures

Given the constraints on EU foreign policy-making, what does the EU apparently do well and what not?[12] To start with the negatives, the EU does not perform well in crises, where quick, decisive action is often required, or where violence has broken out. Such cases, in fact, constitute the EU foreign policy failures that so often make headlines: the failures to solve the crises in Albania, Bosnia, Kosovo, or Rwanda in the 1990s, for example. Once violence has erupted, the EU's policy instruments are not so effective—economic and diplomatic sanctions did not stop Milosevic. The development of the common European Security and Defense Policy (ESDP) is supposed to be a step towards remedying these deficiencies. The EU is building the capacity to send up to 60,000 troops on peacekeeping, humanitarian, and crisis management operations. But the project has been dogged both by capability weaknesses (and little enthusiasm to remedy them) and by doubts that the Member States would indeed reach the necessary unanimous agreement to launch such operations.[13]

Once violence has erupted, the EU's policy instruments are not so effective—economic and diplomatic sanctions did not stop Milosevic.

The EU even faces difficulties in using non-violent coercion and in applying negative measures such as economic sanctions. For example, the EU's relations with third countries are now supposed to depend on how much its partners respect human rights and democratic principles, contribute to the fight against international crime (including the fight against terrorism), and conduct peaceful relations with their neighbors. But taking action against a third country that has not met the EU's conditions can be extraordinarily difficult; Member States often cannot agree to do so. One or more Member States will object to the imposition of negative measures, because the third country in question is an important security or strategic partner. The EU Member States, for example, have so fallen out over whether to criticise China in the UN Human Rights Commission that they can only agree *not* to jointly cosponsor a resolution criticizing China. This is a classic example of the logic of diversity in action.

There are other reasons, however, for the EU's reluctance to use coercion. Within the EU, there are widespread doubts that negative measures will work. Strengthening economic and political links with the country concerned could be more effective, thus engendering a process of internal change. Thus, for example, the EU and the United States have differed in their approach to Cuba, Iran, and Libya. The United States has preferred to isolate those countries, while the EU has pursued a more long-term (though still at arm's length) engagement

with them.[14] This is a dilemma between strategies of "asphyxiation" (blocking economic flows inhibits or halts bad behaviour) and "oxygen" (economic activity leads to positive political consequences).[15] The EU is also better at engagement because it has the appropriate policy instruments, including trade, cooperation, or association agreements; aid; soft loans; institutionalised dialogue; and the promise of EU membership (for European states). The conditional use of these instruments, as incentives, can give the EU considerable influence over the domestic and foreign policies of non-EU countries.

The preference for engagement is part of the EU's rather distinctive international identity. What is also striking about the EU's foreign policy activity is the extent to which it pursues what Arnold Wolfers called "milieu goals" rather than "possession goals." Possession goals further national interests, while milieu goals aims to shape the environment in which the state—the EU, in this case—operates.[16] Although the EU certainly does seek to protect its external interests (especially in the field of international trade), it has consistently articulated a broader range of foreign policy objectives, including the encouragement of regional cooperation, the promotion of human rights and democracy, the prevention of violent conflicts, the fight against international crime, the promotion of sustainable development, support for the UN and other multilateral organizations, the reduction of poverty, and disarmament.

Furthermore, in the pursuit of such goals, the EU applies rather distinctive foreign policy principles. These include the acceptance of the necessity of cooperation with others in the pursuit of international objectives (thus a preference for multilateralism and respect for international law) and a concentration on non-military means to secure goals.[17] This is a "structural foreign policy," in Mario Teló's definition:

> [It] affects particularly the economic and social structures of partners (states, regions, economic actors, international organizations, etc.), it is implemented through pacific and original means (diplomatic relations, agreements, sanctions and so on), and its scope is not conjunctural but rather in the middle and long range.[18]

The influence of law on the EU's international relations is rather unique; most of the EU's relations are actually conducted through the establishment and operation of legal agreements with third countries and regional groupings.[19]

Thus, the EU is trying to shape the international environment, using persuasion, legal agreements, dialogue, and positive incentives. The EU still faces obstacles, however, in the use of positive measures. Delays in the delivery of aid have become notorious (though the European Commission has recently overhauled the way it manages aid programs), and mechanisms for redirecting aid to states pursuing the kinds of policies that the EU approves of are rudimentary at best. And sometimes "carrots" are not enough—a firmer, more

resolute approach is needed (as against Zimbabwe), which the EU can still find difficult to reach. Strengthening the EU's capability to act, including the reform of central institutions involved in foreign policy, is imperative. Such strengthening is under discussion in the Convention on the Future of Europe, currently convening in Brussels to propose EU reform.

The value of the EU's approach would, of course, be dismissed by realists, and it is often also denigrated by U.S. officials, even though the United States proclaims many of the same foreign policy objectives. But its approach can make a significant contribution to international security. As Christopher Hill has noted:

> Precisely the kinds of attributes possessed by the European [Union]—the intellectual impact of a new model of interstate relations, the disposition of considerable economic influence over the management of the international economy, the possession of a vast network of contacts and agreements with every region of the international system—are those most capable of influencing the very environment which determines whether or not military strength will need to be used.[20]

In the long run, the EU can contribute to the transformation of the international system, by reinforcing elements of international society such as international law and inter-state cooperation, and minimizing those of power politics. Indeed, the spread of regionalism—in the form of the growth or re-launch of numerous regional groupings across the world—can be attributed at least partly to the example of the EU and its policies to encourage regional cooperation.

As William Wallace and Jan Zielonka have pointed out, Europeans can be accused of free-riding on the American security guarantee *only* if critics limit their considerations to military capabilities. By defining security more broadly, it can be shown that the EU does make a substantial contribution to peace and security. The authors list aid to the West Bank and Gaza to boost the Middle East peace process, contributions to international organizations, and development aid to poor countries across the globe.[21] This sort of work is aimed at creating the bases for peace—for preventing conflicts and eradicating many of the sources of terrorism. To this list we could also add the crucial role that the EU has played in spreading peace and security to Central and Eastern Europe and now even to Southeastern Europe. Europe is now safer and more secure than it ever has been, and considerable credit for this must go to the EU and particularly to the prospect of enlargement that it has held out to other European states.

Why does the EU take such an approach? It is both a function of the organization itself and of the Member States' preferences. The need for consensus, the lack of military instruments, and the abundance of civilian

instruments logically result in a different sort of foreign policy than that of the remaining superpower in particular. This can infuriate some observers, who argue that the EU's ability to influence international affairs is thus severely curtailed. Maurice Keens-Soper maintains, for example, that the EU cannot simply set a virtuous example and expect others to follow; it must play the game of power politics and credibly back up its diplomacy by the use of force.[22]

One must question, however, why the EU has not moved wholeheartedly towards the exercise of power politics, given the considerable resources at its disposal. The same rationale that guides relations among Member States—law rather than power politics, the domestication of inter-state relations—clearly informs much of the EU's external relations and contributes to their reluctance even to try to match U.S. military might. Individual Member States may not be so hesitant to use military force (though usually either within a multilateral framework or approved by it), but the collectivity is. That collectivity is trying to export the principles and experiences that have shaped it and have made Western Europe such a peaceful and prosperous place. The pursuit of power politics destroyed Europe twice in the twentieth century; multilateral cooperation and a reconsideration of the practice of state sovereignty followed virtually by necessity. But it is important to recognize that these fundamental principles have not been seriously called into question, even though Western Europe has been so close to actual security threats (including terrorism, both domestic and international), both during and after the Cold War.

A rejection of power politics and the pursuit of multilateralism and milieu goals are what the Member States can all agree on, though they may differ on the details of specific cases. This is why in the absence of the EU, there would still be differences and discord between the United States and the West European states. If the mechanisms for foreign policy cooperation within the EU did not exist, the Member States would have to invent something similar, as there are principles and interests that unite them and which are different to those of the United States.

Do These Differences Mean The "End Of The West?"

It should be clear by now that the EU and United States differ in their approach to international relations. The EU prefers civilian instruments, while the United States is not averse to using military instruments; the EU prefers multilateralism, while the United States will resort to unilateralism to pursue its interests; the EU focuses on milieu goals, while the U.S. foreign policy agenda stresses threats to its own security.[23] But does this mean that a transatlantic divorce is imminent?

The answer is a qualified "no" for two principal reasons. The first reason is the strength of the ties of interdependence and of common values between

the EU and United States. Kevin Featherstone and Roy Ginsberg point out that the United States and EU are "condemned" to cooperate because of:

- the interlinkage of their economies;
- mutual dependence on order in the international political economy;
- mutual dependence on international political order; and
- common interests in avoiding social collapse in the former Soviet bloc.[24]

There are areas of extensive agreement between the EU and United States. Both share basic objectives, such as the promotion of democracy and the fight against international crime; work closely together in many areas of the world, as in Southeastern Europe; and share perceptions about the need for an open international trading system. These common interests are generally stronger than their differences and still distinguish the EU and United States from many other international actors. Each is also aware of how much it needs the other. Even a superpower as strong as the United States needs partners; it cannot do just anything it wants in international affairs, not least because it could not afford to do so and would lose domestic and international legitimacy if it did. And when the EU and United States work together, they can generally wield considerable influence and be quite effective in reaching their common goals (as in Southeastern Europe).

The second reason is that, *pace* the realists, the dynamic at work both within Europe and across the Atlantic is not one of the balance of power. As Richard Rosecrance has argued, the EU is a "new type of international actor," which attracts countries towards it, rather than in opposition to it. As Europe unites, balance of power theory would tell us that it should generate an opposing coalition to balance it. Yet instead, outsiders want to join the EU or be linked with it. The EU does not threaten outsiders—it attracts them.[25] This is because the EU does not appear to outsiders to be amassing power for the sake of pursuing exclusive EU interests, or to compete more effectively with other international actors. To assume that what is going on in Europe is merely an attempt to balance the United States is to misunderstand fundamentally the nature of the enterprise. This is not an attempt to recreate state sovereignty on a larger scale, but to overcome the problems posed by the exercise of sovereignty in Europe.

Common interests are generally stronger than their differences and still distinguish the EU and United States from many other international actors.

One could even question the extent to which the EU can unify, particularly in light of enlargement. An EU of 25 Member States or more is simply not going to be able to make fast progress towards superpower-dom, even if we presumed many Member States did indeed want to create a "United States of Europe." Jan Zielonka argues that the EU will resemble a "neo-medieval empire," with "overlapping authorities, divided sovereignty, diversified institutional arrangements, and multiple identities," not a Westphalian model, with its "concentration of power, hierarchy, sovereignty, and clear-cut identity."[26] Such an entity will still be able to unite around certain key interests, which may indeed be quite different to those of the United States. But its capacity to act consistently and coherently in pursuit of those interests will inevitably be stretched by the expansion of its membership. Enlargement will, however, strengthen the force of the EU's example; an ever-larger number of states willing to pool their sovereignty serves as a potent model for other regions. In the long run, this poses an even more fundamental challenge to the United States, but it is an intellectual challenge more than a political or military one.

The reason why the optimistic outlook for transatlantic relations must be qualified is that U.S. behavior could still lead to a rupture. On the U.S. side of the Atlantic there is a need to reconceptualize the dynamics in Europe and in the U.S.-EU relationship. The complaint that the EU does not always back up the United States is a pernicious one, which essentially dismisses the need for, and the legitimacy of, many voices and many opinions in international relations. A stronger EU-U.S. partnership is possible, but the United States has to see the value in the EU's different approach to international relations. The West is not unitary, and arguably it never has been. Democracy at the international level—just like at the domestic level—necessarily entails the tolerance of different points of view and debate on points of substance. If the world's democracies cannot agree on that, then there is little meaning to their professions of support for democracy elsewhere.

Notes

I would like to thank Christopher Hill for reading a draft of this paper and offering very useful comments on it.

1. Charles A. Kupchan, "The End of the West," *The Atlantic Monthly*, November 2002; Ivo Daalder, "Are the United States and Europe Heading for Divorce?" *International Affairs*, Vol. 77, No. 3 (2001); William Wallace, "Europe, The Necessary Partner," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 3, May/June 2001.

2. And greater European unity was, in any event, seen by the United States as necessary to contain both the Soviet Union and Germany. See Geir Lundestad, *"Empire" by Integration: The United States and European Integration, 1945-1997* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

3. See Kupchan, "The End of the West."

4. These were, however, cases in which an EU Member State was in dispute with a non-EU state—making it inherently difficult for the EU to act neutrally between them.

5. David Allen and Michael Smith, 'Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena', *Review of International Studies*, Vol. 16, No. 1, 1990; Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor* (London: Routledge, 1999): 5-7.

6. Gunnar Sjöstedt, *The External Role of the European Community* (Westmead: Saxon House, 1977): 15.

7. For example, the pre-accession strategy for the Central and East European associates, approved by the Essen European Council in December 1994, mixes aid, economic cooperation, and political dialogue instruments.

8. See Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe," *Daedalus*, No. 95 (1966): 881-2.

9. Christopher Hill, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3, 1993.

10. Roy Ginsberg, "Conceptualising the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3, 1999: 438.

11. See, for example, Philippe de Schoutheete, *La coopération politique eruopéenne* (Brussels: Editions Labour, 1980); Knud Erik Joergensen, "PoCo: The Diplomatic Republic of Europe" in Knud Erik Joergensen (ed.), *Reflective Approaches to European Governance* (London: Macmillan, 1997); Michael E. Smith, "Rules, Transgovernmentalism, and the Expansion of European Political Cooperation," in Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

12. Granted, measuring success or failure is no easy task, as Knud Erik Joergensen points out in "The European Union's Performance in World Politics: How Should We Measure Success?" in Jan Zielonka (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy* (The Hague: Kluwer Law International, 1998).

13. Currently a disagreement between Greece and Turkey over EU-NATO relations is blocking a planned EU takeover of the small NATO operation in Macedonia.

14. The EU offered a cooperation agreement to Cuba if certain political conditions are met (in 1996), offered to include Libya as an observer in the Euro-Mediterranean partnership (in 2000), and agreed to negotiate a cooperation agreement with Iran (in 2002).

15. Franklin Lavin, "Asphyxiation or Oxygen? The Sanctions Dilemma," *Foreign Policy*, No. 104, 1996.

16. Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962): 73-6.

17. These are key elements of what Hanns Maull defined as the exercise of 'civilian power', a term which has long been used to characterize the EU as well. Hanns W. Maull, "Germany and Japan: The New Civilian Powers," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 5, 1990: 92-3.

18. Mario Telò, "Reconsiderations: Three Scenarios," in Mario Telò, ed., *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era* (Aldershot: Ashgate, 2001): 264. See also Stephan Keukeleire, "Reconceptualizing (European) Foreign Policy: Structural Foreign Policy," paper for the first Pan-European Conference on European Union Politics, Bordeaux, France, 26-28 September 2002.

19. Karin Arts notes that the EC approach to development cooperation is distinctive in 'its emphasis on creating legally binding frameworks for development cooperation.' Karin Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention* (The Hague: Kluwer Law International, 2000): 2.

20. Christopher Hill, "European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model – or Flop?" in Reinhardt Rummel (ed.), *The Evolution of an International Actor: Western Europe's New Assertiveness* (Boulder: Westview, 1990): 43.

21. William Wallace and Jan Zielonka, "Misunderstanding Europe," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 6, November/December 1998: 72.

22. Maurice Keens-Soper, *Europe in the World: The Persistence of Power Politics* (Basingstoke: Macmillan, 1999): 134.

23. See Jan Zielonka, "Transatlantic Relations Beyond the CFSP," *The International Spectator*, Vol. 35, No. 4, 2000: 39; Daalder, "Are the United States and Europe:" 559.

24. Kevin Featherstone and Roy Ginsberg, *The United States and the European Union in the 1990s: Partners in Transition*, 2nd edition (Basingstoke: Macmillan, 1996): 259.

25. Richard Rosecrance, "The European Union: A New Type of International Actor," in Zielonka (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*.

26. Jan Zielonka, "How New Enlarged Borders Will Reshape the European Union," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 3, 2001: 509.

Возвращение внешней политики

Тимофей Бордачёв

К чему ведет эрозия силовой взаимозависимости

Резюме Пистолет у виска равного по силам партнера всегда был самой надежной гарантией относительной стабильности. Сейчас связи и взаимозависимости, основанные на факторе силы, резко ослабевают. Другими словами, мы наблюдаем исчезновение страха перед силой друг друга как главной связующей нити международной системы.

В сентябре 1939 г., когда самая страшная война в истории человечества только начиналась и мало кто мог представить себе масштаб грядущих бедствий, выдающийся британский историк и теоретик международных отношений Эдвард Халлет Карр в послесловии к своему труду «Двадцатилетний кризис 1919–1939: введение в изучение международных отношений» писал: «Следующая мирная конференция должна будет посвятить себя более фундаментальным вопросам, чем перекройка границ». Он оказался прав. Участники конференции в Сан-Франциско, проходившей с апреля по июнь 1945 г., сосредоточились на проблеме управляемости мировыми делами в условиях начавшего формироваться глобального противостояния СССР и США.

Мирная конференция будущего

В центре внимания современных «мирных конференций», например, саммитов «Большой двадцатки», остается тот же вопрос, который обсуждался в Сан-Франциско, – управляемость мировой политики и экономики. Однако процессы, происходящие в международных политических и экономических отношениях после завершения холодной войны, дают научному и политическому сообществу счастливую возможность наблюдать явления, которые изменят не только мир, но и категории его осмысления. Самым важным из этих процессов стала последовательная эрозия международной системы в том виде, в каком она известна политикам, ученым и дипломатам после 1945 г.

Во-первых, происходит размывание международной системы как политической практики, задающей систему координат, – расстановку сил и возможностей государств. Той практики, которая вообще позволяет говорить о существовании гипотетического «мирового устройства» – однополярного, биполярного либо многополярного. Результатом, как отмечает российский ученый Сергей Караганов, становится «интеллектуальный политический хаос».

Во-вторых, международная система исчезает как некая «автономная реальность», т. е. пригодный для теоретического осмысления объект, не являющийся простой суммой составляющих единиц – государств. Существование этого объекта, доказанное в конце 1950-х гг., основано на исключительно жестких связях между ведущими игроками в сфере безопасности, что и давало исследователям точку опоры.

В 1939 г. Эдвард Карр отмечал: *«Политика в определенном смысле всегда является силовой»*. Главной причиной эрозии международной системы, как мы ее знаем, стала постепенная трансформация роли военной силы и структуры отношений, построенной на силовом балансе между главными фигурами на глобальной шахматной доске. Единство системы международных отношений и ее субъектность, то есть способность диктовать правила игры единицам-государствам, с каждым днем все больше подрываются ослаблением взаимозависимости между государствами в сфере безопасности. Очередной шаг в этом направлении был сделан, например, недавним российско-американским соглашением о новом сокращении стратегических ядерных вооружений.

Пистолет у виска равного по силам партнера всегда был самой устойчивой и наиболее надежной гарантией относительной стабильности не только двусторонних отношений, но и ситуации в мире в целом. Апофеозом такой модели было гарантированное взаимное уничтожение Советского Союза и Соединенных Штатов во времена холодной войны. Из этого

исходит системный подход к анализу и прогнозу международных отношений, основы которого в 1959 г. заложил один из крупнейших теоретиков в этой сфере Кеннет Уолтц. Сейчас связи и, что более важно, взаимозависимости, основанные на факторе силы, резко ослабевают. Другими словами, мы наблюдаем исчезновение страха перед силой друг друга как главной связующей нити международной системы. Проявлением этого становится, как пишет Сергей Караганов, невозможность конвертировать даже подавляющее военное превосходство в политическое влияние.

Великие, средние и даже малые государства начинают вести себя все более самостоятельно. Происходит стремительное возрождение мировой политики в наиболее архаичном ее виде – совокупности внешних политик государств, действия которых определяются не столько внешней средой, сколько внутренними причинами, включая субъективную оценку политическими лидерами своих относительных преимуществ перед другими и личное (а, соответственно, далеко не всегда адекватное) восприятие рисков, угроз и возможностей. Неудивительно, что именно этим аспектам формирования внешней политики уделяют наибольшее внимание последователи школы неоклассического реализма – Гидеон Роуз, Рэндалл Швеллер, Аарон Фридберг и Фарид Закария. Международная среда теряет точку опоры и субъектность, становится подвижной и подверженной резким конъюнктурным колебаниям.

Признаком этих исторических изменений становится резкое снижение готовности стран к поддержанию долговременных связей и взаимозависимостей в военно-политической сфере. Исчезают устойчивость и постоянство союзнических или враждебных отношений. Образцы такой политики демонстрируют США, Россия, европейские государства (даже внутри ЕС), не говоря уже о Китае или Индии. В таких условиях несоизмеримо более сложным становится решение проблемы несправедливости по отношению к отдельным странам и народам, во все времена – главной причины возникновения войны.

Известная мудрость гласит, что генералы всегда готовятся к прошедшей войне. Международные институты, созданные после 1945 г. для решения вопросов, которые привели к Великой депрессии и Второй мировой войне, существуют и даже воспроизводят себя в новых форматах. Механизмов для выработки общего ответа на вызовы будущего пока нет. Нет даже четкого понимания этих вызовов, поскольку либеральные представления о тенденциях мирового развития, возобладавшие на какое-то время по окончании холодной войны, явно не способны обеспечить исследователей инструментами, необходимыми для точного прогноза. Но доставать со стеллажей труды Макиавелли, Гоббса или Моргентау и искать ответы в них тоже нельзя. Ведь в отличие от XVI, XVII и XX веков в мировой экономике разворачиваются процессы, совершенно противоположные тем, что происходят в военно-политической области.

Как показал недавний мировой экономический кризис, количество и качество связей приобретают такой характер и масштабы, что можно говорить о возникновении целостной международной экономической системы и прочнейших взаимозависимостей в ее рамках. Наиболее ярким примером является «гарантированное взаимное экономическое уничтожение» Соединенных Штатов и Китая.

Именно в экономической области мы наблюдаем возникновение факторов и взаимозависимостей почти экзистенциального характера. Часть из них, такие, как изменение климата или усугубляющийся дефицит пресной воды, все менее подвержены влиянию деятельности человека, организованной в рамках государственной политики. Другие, такие, как функционирование финансовых рынков и дистанционного рынка труда либо направление информационных потоков, все труднее поддаются прямому регулированию со стороны правительств.

Другое дело, что взаимозависимости в торговле не имеют для государств-участников столь же экзистенциального характера, как взаимозависимости в сфере безопасности. Экономический крах Китая может разорить существенную часть граждан и компаний США, но

не приведет к массовой гибели американского населения. Поэтому роль торгово-экономических отношений в качестве вида связей, определяющего структуру мировой политики, даже теоретически не может рассматриваться как близкая по своей сути «старым добрым» военно-политическим отношениям, в основе которых, на глобальном уровне, лежало ядерное противостояние Советского Союза и Соединенных Штатов.

В 2007 г. Генри Киссинджер отмечал: «Растет разрыв между миром экономическим и миром политическим. Экономический мир движим глобализацией, а политический остается в мире наций». Результат – дисгармония между мировой экономической системой, субъектность которой усиливается, и системой международных отношений, распадающейся на внешние политики отдельных государств. Не случайно новые экономические гиганты, прежде всего Китай, совершенно не спешат принимать на себя международно-политические обязательства, вступая в «большие двойки» или прочие «концерты», предлагаемые экспертным и политическим сообществом. Этот разрыв мировой политики и мировой экономики может оказаться самым опасным вызовом будущего. Предотвратить его невозможно, как нет способа выключить рукотворно запущенный механизм глобального изменения климата. Но его последствия еще можно сделать менее драматичными.

Мир без страха: трансформация силы

Раймон Арон считал, что «международные отношения развиваются в тени войны». Исторически именно военная мощь государств определяла структуру международной системы. В классической работе Эдварда Карра мы не находим даже сомнений в том, что военная сила первична по отношению к остальным факторам, определяющим позиции государств. Карр пишет в этой связи: «Экономическая сила всегда была инструментом политической власти, пусть даже через ее связь с военными возможностями».

У Карра есть и другое блестящее указание на вторичность остальных источников доминирования по сравнению с военной силой. Рассуждая об истоках катастрофы конца 1930-х гг., автор отмечает, что после Первой мировой войны «страны Запада… сделали попытку выстроить новую международную мораль не на основе права сильного, а на правах уже обладающих правами». Именно неспособность представить материальные и, если можно так выразиться, физически ощутимые доказательства прав на превосходство стала причиной, почему державам статус-кво не удалось сохранить Версальский порядок между 1919 и 1939 гг.

Отметим, что после завершения холодной войны странам Запада потребовалось гораздо меньше времени для осознания карровской максимы. Первой по-настоящему убедительной попыткой утвердить право сильного в качестве основы стратегической гегемонии стала агрессия НАТО против Югославии в 1999 г., а апофеозом – вторжение США и союзников в Ирак в 2003 г. Хотя тогда, как показали события, было уже поздно. Не поздно было бы, решись Запад в 1991 г., как замечает Караганов, «добивать Россию – наносить ей coup de grace (так в Средние века назывался смертельный удар кинжалом поверженному в ходе поединка рыцарю)». А затем интегрировать страны, созданные на ее территории, в нависающее над Китаем и вооруженное до зубов Североатлантическое сообщество демократий. Ни того ни другого сделано не было. О чем, кстати, теперь с разочарованием пишут светлые умы американской политической мысли от Збигнева Бжезинского до Чарльза Капчана.

Признаем, впрочем, что у победившего в холодной войне Запада были основания для беспечного поведения. Проводя аналогии с характеристикой, которую Эдвард Карр дает положению дел в мире накануне Первой мировой войны, можно сказать, что в краткий исторический период после 1991 г. «гармония интересов тех, кто вписывается в свободный мировой рынок… была настолько велика, что почти соответствовала реальности». Эта гармония была, как пишет нобелевский лауреат по экономике Пол Кругман, основана на том, что в 1991 г. «исчезла сущность оппозиции капитализму, ее становой хребет». И если о

гармонии интересов основных игроков в конце XIX – начале XX веков можно было заявлять с большой долей допущений, как это и делает Карр, то через 100 лет такое утверждение представляется гораздо более обоснованным.

Однако если говорить о международной политике, эффект 1991 г. оказался не таким уж сильным. Обрушившись в экономическом и социальном плане, Россия практически в полном объеме сохранила военно-стратегический потенциал. Его оказалось достаточно для того, чтобы даже в провальную для национальной экономики вторую половину 1990-х гг. выступать с позиций глобальной фронды. По характеристике Алексея Богатурова, фронда была нацелена «на упорный переговорный торг с Западом, отстаивание своего мнения и права самостоятельно определять, в каких случаях ей быть заодно с западными партнерами, а в каких необходимо дистанцироваться от них». Подчеркнем, что такая линия проводилась Москвой и в условиях жесточайшего внутреннего экономического и политического кризиса. А после того, как произошла накачка бюджета нефтедолларами, отмечает Богатуров, «тема “сильной и более уверенной в себе России” оказалась уже сквозной».

На подчиненное положение других факторов силы (экономического и идеологического) по отношению к военной составляющей указывают и новейшие исследования авторов, принадлежащих к школе неоклассического реализма. Так, Гидеон Роуз в работе «Неоклассический реализм и теории внешней политики» в качестве одного из важнейших ставит вопрос о взаимосвязи экономического развития с внешнеполитическим поведением, понимая последнее как борьбу государства за расширение своего влияния. То есть проблемы конвертации ресурса как такового в ресурс относительного стратегического превосходства, которое позволяет диктовать волю другим.

Однако не менее – если не более – важным фактором всегда была рациональность применения военной силы для решения внешнеполитических задач. Одно из первых объяснений этой рациональности мы находим еще у Фукидида в реплике афинских послов о том, что жителям Мелоса будет «выгоднее стать подвластными, нежели терпеть жесточайшие бедствия». Именно всеобщий страх перед тем, что война рациональна, поскольку позволяет эффективно добиваться политической власти в глобальных или региональных масштабах, испокон веку выступал в качестве наиболее прочной формы взаимозависимости.

Кеннет Уолтц, в свою очередь, в качестве одного из доказательств первичности системных требований перед внутренними факторами при формировании внешней политики приводит следующий аргумент: «Поскольку любое государство может использовать силу в любой момент, все государства должны быть постоянно готовы либо противостоять этой силе, либо заплатить цену своей слабости». И продолжает: «Требования к поведению государств, таким образом, детерминированы обстоятельствами, в которых государства существуют». Речь идет не о наличии силы как таковой и даже не о высокой вероятности ее применения. Суть вопроса в ключевой роли фактора силы в качестве основного элемента, определяющего поведение государств, элемента, на котором и покоится субъектность международной системы.

И вот сейчас, на наших глазах, происходит разрушение действенности этого фактора. Первый, оказавшийся фатальным, удар по жесткой силовой конструкции международной системы был нанесен в 1991 г., когда исчезло противостояние СССР и США. Чтобы понять, до какой степени сегодня снизилась эффективность силового воздействия, достаточно сопоставить масштабы военной мощи Соединенных Штатов, многократно превосходящей все остальные страны мира вместе взятые, с весьма ограниченной способностью Вашингтона добиваться своих задач на глобальном и даже региональном уровне.

Парадоксальным образом политическую иррациональность применения военной силы подтверждает замечание видного представителя школы неоклассического реализма Фарида Закарии. По его наблюдению, позиции США в мире ослабли бы даже в том случае, если бы война в Ираке была абсолютно успешной и продемонстрировала непререкаемую власть Америки. «Именно торжество однополярности и спровоцировало реакцию мира на действия

Соединенных Штатов», – пишет Закария. Таким образом, военная победа с малыми потерями, которая всегда в истории приводила к укреплению роли государства на международной арене, оказалась в современных условиях фактором, подрывающим его могущество.

Ситуация выглядит еще драматичнее, если взглянуть на масштаб вызова, который бросают политической власти и авторитету Запада сравнительно маленькие Иран и Северная Корея. Твердая, местами истеричная, решимость этих режимов приобрести оружие «судного дня» во все времена столкнулась бы с жестким военным отпором. То, что для США и их союзников игра в таком случае стоила бы свеч, не подлежало бы сомнению. Сильнейшее государство или группа государств не могут рассматриваться в качестве гегемона, авторитет которого непререкаем, если у «нарушителей» появляется сомнение в неминуемости сурового и действенного наказания. Но для того, чтобы привести в исполнение это наказание, даже абсолютного военного преимущества оказывается недостаточно.

Можно сделать вывод, что самым важным признаком нового мира как раз и является исчезновение рациональности выбора в пользу войны как средства достижения политических целей.

Отметим, что такой сдвиг не стал следствием преодоления государствами своей хищнической и агрессивной природы под воздействием внутренних трансформаций или нарастания зависимости от окружающего мира. Концепция «парадокса мощи», основанная на идее о том, что способность крупных государств подчинять себе других уменьшается в результате неких самоограничений, не выдержала проверки международно-политической практикой – Босния (1995), Косово (1999) и, наконец, Ирак (2003). После холодной войны, как справедливо отмечает Алексей Богатуров, «фактических подтверждений способности лидеров добровольно себя ограничивать найти не удавалось».

Фактор силы по-прежнему сохраняет роль ultima ratio – наиболее весомого аргумента в споре сторон. Как показали, например, события вокруг вооруженного конфликта на Кавказе в августе 2008 г., применение силы может оказать решающее воздействие как на международно-политические процессы (расширение НАТО), так и на их осмысление. Чарльз Капчан пишет на страницах этого издания: «Стратегический ландшафт с той поры (1990-е гг. – Авт.) радикально изменился, и цена исключения России из евро-атлантического порядка существенно возросла… Россия уверена в себе и способна потеснить НАТО». Вряд ли видный американский автор сделал бы такой сильный вывод, не продемонстрируй Москва в августе 2008 г. решимость остановить экспансию альянса. Пусть даже ценой вооруженного конфликта.

Равным образом трансформация фактора военной силы не означает и взлета тех, кто бессилен в военно-стратегическом отношении. Самым наглядным примером служат попытки вывести на мировую арену единую Европу. В силу существенных бюджетных ограничений европейских стран большинство этих попыток делались скорее чернилами, а не «железом и кровью». В результате надежда на Европейский союз как на «глобальную невоенную силу» остается мечтой, в которую с каждым годом верят все меньше политиков и ученых. Приобретение же Европой военно-стратегической субъектности представляется возможным только в случае мер поистине радикального характера. Например, предлагаемого уже многими вступления России в НАТО. Поскольку, как пишет видный американский автор, «даже при самых оптимистических сценариях ЕС сам по себе… способен лишь на нерешительный прогресс в объединении своего оборонного потенциала».

В соответствии с известным изречением Мао Цзэдуна можно сказать, что винтовка по-прежнему рождает власть. Те страны и региональные объединения, которые не обладают реальной военной силой, не рассматриваются другими в качестве значимых игроков. Это, заметим, понимает и Китай, наращивающий в последние годы, вслед за экономическим потенциалом, и оборонные возможности. И напротив, как показывает пример России, даже отсутствие экономической и политико-идеологической составляющих мощи государства может быть компенсировано его военными ресурсами.

Вместе с тем, отношения стран в сфере безопасности, основанные на взаимной военной угрозе, перестают играть на глобальном уровне роль несущей конструкции миропорядка. Можно допустить, что происходит или произошло размывание международной системы как целостного объекта анализа и возвращение мировой политики как совокупности внешних политик государств, избегающих сколько-нибудь стабильной политической взаимозависимости.

Утопия структурированного мира

Прямым следствием объективной и субъективной эрозии фактора военной силы становится невозможность выстроить сколько-нибудь стабильную структуру международных отношений как на теоретическом уровне, так и на практике. Именно с этим, по всей видимости, связана интеллектуальная шаткость и нестройность большинства дискуссий о «многополярности», наступление которой признается теперь всеми вплоть до авторов новой Стратегии национальной безопасности США. А также последовательные попытки вывести данное понятие из дебатов, заменив его, как, например, предлагает видный американский эксперт Ричард Хаас, на «структурированную бесполярность» в качестве альтернативы пугающему всех хаосу.

Неудивительно, что многие исследователи и политические деятели, рассуждая о многополярности, испытывают серьезные затруднения с указанием характеристик, обеспечивающих тому или иному государству право называться полюсом. Столь же трудно сформулировать условия, которые определяли бы первичную сферу взаимосвязей (сотрудничества, конкуренции, противостояния и т. д.) между ними. С этой аналитической зыбкостью связаны и постоянные колебания в оценке возможного числа полюсов. Многополярность признается в качестве структуры международной системы, возникшей на руинах попыток Соединенных Штатов создать в 1990-х – начале 2000-х гг. однополюсный мир. Однако в ней нет четкости и ясности, присущей биполярной системе. Что и способствует попыткам воссоздания таковой в форме, например, «большой двойки» США и Китая, либо активно популяризировавшейся пару лет назад идее о неком грядущем противостоянии «авторитарного» и «либерального» капитализмов.
Идеальная многополярность может быть представлена в теории, но с трудом осуществима на практике. Необходимым условием является паритет военных возможностей более чем двух стран мира, каждая из которых будет многократно превосходить государства, остающиеся за пределами «концерта». Пока такое положение дел не наблюдается.

Ричард Хаас определяет современный мир как «бесполярную систему международных отношений» с многочисленными центрами, при которой «доминировать будут не одно, два или даже несколько государств, а десятки акторов, способных оказывать различное влияние на положение дел в мире». Данное предположение покоится на идее о том, что мир в XXI веке «коренным образом отличается от мира эпохи классической многополярности: существует гораздо больше “центров силы”, и многие из них не являются национальными государствами… Одной из главных особенностей современной системы международных отношений является утрата государствами-нациями монополии на силу, а в некоторых областях – их исключительного положения».

Такие оценки занимали заметное место в международных дебатах второй половины 2000-х гг., когда стал очевиден провал проекта выстраивания вертикально организованной международной системы во главе с Соединенными Штатами. Их основным практическим смыслом было, по сути, создание альтернативы концепции многополярного мира, продвигавшейся Россией, Францией и отчасти Китаем. Идея Хааса о «бесполярности», которая нашла отражение во внешней политике администрации Барака Обамы, отрицает возможность становления «классической» многополярной структуры, поскольку фактически каждый участник международных отношений (государственный или негосударственный) может в

отдельных вопросах играть поистине решающую роль, не обладая при этом совокупными возможностями для того, чтобы называться полюсом.

Созвучная с такой концепцией модель «автономного управления», описанная Чарльзом Капчаном, рассчитана на придание внешним связям США максимальной гибкости. При этом предполагается, что возможность заключать тактические союзы с наиболее важными в каждом вопросе странами (вне зависимости от их политико-идеологического устройства) способствует снижению хаотичности в международных отношениях и одновременно повышает роль Соединенных Штатов как державы, способной играть «на нескольких досках одновременно».

Другими словами, на теоретическом уровне допускается вероятность того, что, например, Папуа – Новая Гвинея может быть полюсом мировой системы отношений в сфере пальмового масла. И именно в этом качестве выступать равноправным партнером на международных переговорах. Практическую реализацию такой стратегии можно было наблюдать на конференции ООН по изменению климата в Копенгагене (декабрь 2009 г.), когда из финальных переговоров была исключена экономически сильная, политически мотивированная в климатической области, но мало загрязняющая Европа.

Не будем, однако, забывать о том, что в рассуждениях о международных отношениях любая теоретическая конструкция должна иметь прикладное значение и прикладные же доказательства. В результате того, что Вашингтон обидел Европу, оттолкнув потенциального партнера, Китай, Индия, Бразилия и другие, до серьезного разговора с которыми Обама снизошел, стали только менее сговорчивыми. Переговоры лишь с теми, кто имеет, на взгляд Вашингтона, значение, закончились малозначащим формальным документом. Что подтверждает верность тезиса Карра о том, что «невозможно более создать относительную гармонию интересов за счет кого-то другого».

Близость взглядов Москвы и Вашингтона на проблему распространения ядерного оружия оказывает мало влияния на поведение Ирана и Северной Кореи. Единство США и Европейского союза по поводу отдельных аспектов международного экономического регулирования не становится поводом для других государств мира принять предлагаемые Западом правила игры, более того, не гарантирует два берега Атлантики от принципиальных противоречий по ряду важных финансово-экономических подходов. «Мультилатерализм a la carte», основанный на том, что отношения, как пишет Хаас, «будут иметь более избирательный характер и строиться в зависимости от ситуации», упорно не срабатывает. (Как, заметим, ранее не сработал и «унилатерализм З la carte», сформулированный в известной максиме Дональда Рамсфелда «миссия определяет коалицию».)

На наших глазах буксует стратегия «согласованной бесполярности» Барака Обамы, а идея действенности многополярного устройства не получает зримых подтверждений. Вместо согласованных действий наиболее значимых в каждом вопросе игроков мы все чаще сталкиваемся с примерами странных комбинаций вроде той, что предложили миру Бразилия и Турция по вопросу о ядерной программе Ирана. Стоит ли, однако, удивляться такому поведению двух далеко не самых влиятельных стран мира после того, как силовой фактор оказался дискредитированным?

Эдвард Карр отмечает, что «сила является необходимым инструментом управления… и в той степени, в какой предполагаемая гармония интересов хоть сколько-нибудь приближается к реальности, она создается подавляющей силой привилегированной группы». В ситуации же, когда инструментализировать такую силу принципиально невозможно, о гармонии интересов остается только мечтать.

На причитания части политического и научного сообщества по поводу потери «глобальной управляемости» и «торжества национально-государственного эгоизма» можно ответить словами Карра: «То, что получило всеобщее определение как “возвращение силовой политики” в 1931 г., было на самом деле концом силовой монополии, которой располагали до этого державы статус-кво». Однако сегодня силовая монополия не была подорвана усилиями стран-

претендентов на свою долю глобальной власти, а ушла как будто бы сама по себе, растворившись в проблеме принципиальной нерациональности применения силы.

Тревога, которую державы статус-кво, включая подчас и Россию, испытывают по поводу роста внешнеполитических амбиций не только Китая, но даже Индии с Бразилией, легко объяснима. Райнхольд Нибур не зря пишет в своем трактате «Моральный человек и аморальное общество», что «невозможно провести разделительную линию между волей к жизни и волей к власти». Однако раньше, когда война была рациональным способом достижения политического доминирования, волю народов к власти ограничивали независимые внешние факторы, «вшитые» в систему международных отношений. Сегодня они беспрецедентно ослабли.

Что же касается активно развиваемой многими уважаемыми учеными и экспертами идеи о перетекании властных полномочий к негосударственным игрокам, то она тоже не вполне выдерживает проверку практикой. Из всех видов этих «новых» игроков наиболее эффективным образом с точки зрения субъектности зарекомендовал себя международный терроризм, уничтоживший, подобно Левиафану, несколько тысяч мирных граждан. Однако и его воздействие на состояние международной среды оказывается на поверку весьма ограниченным.

Во-первых, потому что не для всех крупных государств он является проблемой. «Эффективность» террористической угрозы пропорциональна степени достижения страной качества, которое Энтони Гидденс и Ульрих Бек определяют как «общество риска», в котором уровень благосостояния (иначе говоря, объем того, что большая часть населения может потерять в случае разрушения существующего порядка вещей) многократно понижает порог терпимости к угрозам нетрадиционного характера. Общества, не достигшие пока этого уровня, а таких большинство, экстраординарной угрозы в терроризме не чувствуют, или по крайней мере не выделяют его из длинного списка других повседневных угроз.

Во-вторых, потому что вторичность террористической составляющей международных отношений подтверждается практикой. Последним масштабным мероприятием «войны с международным терроризмом» стало нападение США и их союзников на состоявшееся суверенное государство Ирак, на территории которого до 2003 г. «Аль-Каиды» и духу не было. Предшествовавшей этому победы над «Аль-Каидой» и талибами в Афганистане оказалось недостаточно для доказательства Вашингтоном своих прав на глобальное политическое лидерство. И, как, видимо, представлялось многим в республиканской администрации, убедить сомневающихся было возможно только через классическую межгосударственную войну и победу в ней.

Если же говорить о транснациональных корпорациях или НПО, то эти «игроки» все больше приобретают черты дойной коровы и квазигосударственных советских «общественников». И не только в России, что легко, к сожалению, доказывается возрастающим количеством НПО, попадающих в международные списки GONGO (неправительственные организации, организованные правительством).
Было бы, однако, ошибочным упрекать администрацию Белого дома, внешнеполитическую линию которой формируют одни из наиболее блестящих интеллектуалов современности, в близорукости и неспособности понять то, что тактика избирательного сотрудничества приведет всего лишь к иллюзии глобальной управляемости. Не случайно Эдвард Карр отмечал в своем труде, что «когда разгораются страсти войны, было бы фатальным упрощением списывать причины катастрофы только на счет амбиций и высокомерия небольшой группы лидеров».

Главная причина движения мира к новому качеству, назовем его «неуправляемой бесполярностью» – это принципиальная невозможность выстроить сколько-нибудь устойчивую конструкцию (структуру) в условиях резкого снижения значения взаимосвязей государств в сфере безопасности. В результате внешняя политика ведущих государств и на глобальном, и на региональном уровне становится не просто провальной в плане выстраивания структуры международных отношений «под себя» и свои идеи. Она сама приобретает такой же

автономный от всего и вся характер, как действия «иранов», «израилей» или «турций», которых великие державы пытаются призвать к порядку.

Мировая политика и глобальная экономика

Теоретическая значимость резкого исчезновения фактора рациональности применения военной силы и связанной с этим эрозии международной системы огромна. Связано это с тем, что, как писал в 1979 г. Кеннет Уолтц, «теория имеет дело с целостными автономными сферами. Поскольку внешняя политика диктуется как внешними, так и внутренними факторами, она не может рассматриваться в качестве автономной сферы и, стало быть, мы не должны стремиться к ее теоретическому осмыслению». Уход «целостной автономной системы» (международных отношений) в историю ставит перед учеными и использующими плоды их трудов политиками новые, гораздо более сложные вопросы.

Наиболее важным последствием эрозии системы международных отношений в ее традиционном понимании становится снижение влияния внешних факторов – системных требований. Они выступают в качестве независимой переменной, определяющей внешнеполитическое поведение государств не в меньшей, если не в большей, степени, чем их собственные ресурсы и возможности. Уолтц писал: «Теория международной политики может сказать нам, какое давление на государства оказывает структура международной системы, и какие возможности она им предоставляет, но она не может сказать нам, как единицы (государства. – Авт.) будут отвечать на это давление и пользоваться открывающимися возможностями».

Означает ли качественное снижение значения внешней независимой переменной то, что решающей становится роль внутренних факторов – политической организации, идеологии, национального характера и социально-экономической структуры общества? Если это так, то нам стоит ожидать торжества старой либеральной идеи о производности внешней политики от внутриполитического устройства, упрощенным и емким выражением которой стал тезис о том, что «демократии не воюют друг с другом». Если нет, что более вероятно, нам придется иметь дело с принципиально новыми категориями осмысления мотивов внешнеполитических решений и действий.

К числу таких категорий американский исследователь Гидеон Роуз относит влияние изменений относительной силы государства на формирование и развитие других факторов, формирующих его внешнюю политику. Другими словами, насколько значима связь между объективными возможностями и их субъективной оценкой лидерами и что определяет увеличение или уменьшение силы государства. Все эти сюжеты находятся на стыке политической науки, социологии и экономики. И наибольший интерес представляет то, что одна из этих сфер – экономика в ее глобальном измерении – приобретает все более экстернальный характер. И может быть, даже начинает играть роль внешней переменной, замещая собой старую силовую структуру международных отношений.

Последнее обновление 30 ноября 00-1, 0:00

«Россия в глобальной политике» (с) 2002-2010