

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПОСЛЕВОЕННОГО МИРОВОГО УСТРОЙСТВА

ВЫСТУПЛЕНИЕ НА ГОДОВОМ
СОБРАНИИ РОССИЙСКОГО
ИСТОРИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА
9 СЕНТЯБРЯ 2015 ГОДА

А.В. Торкунов

Московский государственный институт международных отношений (университет)
МИД России. Россия, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76.

.....
Празднование 70-летия нашей победы в Великой Отечественной войне, масштабные национальные и международные мероприятия, приуроченные к окончанию Второй мировой войны вновь вызвали небывалую волну интереса как к событиям самой войны, так и к проблемам послевоенного мирового устройства. Появляются новые оценки, отличные от прежних трактовок событий, значительная часть которых, судя по всему, связана с политической конъюнктурой. В связи с этим хотел бы остановиться на двух важных сюжетах, которые, как мне кажется, недооцениваются сегодня – институциональной составляющей послевоенного устройства мира и специфике дальневосточного, а точнее азиатско-тихоокеанского урегулирования по итогам войны.
.....

Ключевые слова: история, институты, ООН, СССР, Восточная Азия, НАТО.

Институциональная архитектура послевоенного мира

Несомненным достижением Думбартон-Окса стала выработка Устава ООН и его последующее принятие. Однако, недостаток проработанных политических договоренностей и небрежение институциональными деталями привели к тому, что такие элементы Устава как Военно-штабной комитет, силы по поддержанию мира, режим эмбарго (или санкций, как не совсем верно говорят сейчас), права и возможности региональных организаций и инициатив в интересах поддержания мира и безопасности оказались отданы на откуп конъюнктурным интерпретациям, ad hoc форматам, которые в условиях преобладания Запада в ООН далеко не всегда отражали сущность и дух Устава этой организации.

Вместе с тем, нельзя не подчеркнуть, что при разработке Устава ООН были приняты во внимание как позитивный опыт, так и серьезные изъяны в основополагающих документах и практике предшественницы ООН – Лиги наций. Более того, некоторые институты, созданные в рамках Лиги, были унаследованы ООН и стали элементом ее системы – например, Международная организация труда (МОТ). Та же Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) имела «прямых предшественников» в Лиге. Развитие новых отраслей промышленности, связи и транспорта вело к созданию действующих и поныне секторальных организаций и новых режимов – электросвязи, гражданской авиации. В этот же период начинает складываться тогда еще примитивная практика защиты прав человека, появляются первые, в том числе неправительственные, механизмы оказания гуманитарной помощи. Плодотворными оказались усилия Лиги по созданию режима неприменения химического оружия, и найдены базовые принципы, связанные с контролем и сокращением обычных вооружений.

Сама Лига, еще официально существовавшая параллельно учреждаемой ООН, ее институты, международные гражданские служащие, равно как и дипломатический аппарат европейских стран, традиционно взаимодействовавший с Лигой, оказывали воздействие на конкретное содержание переговоров и консультаций по наполнению договоренностей лидеров стран союзников¹.

Магистральным отражением этого влияния было стремление к всеохватности, подлинной универсальности в деятельности ООН. Именно поэтому переговорный процесс в Думбартон-Оксе параллельно сопровождался переговорами в Бреттон-Вудсе, а чуть позже стартовали переговоры по Международной (как она тогда называлась) торговой организации, завершившиеся на Гаванской конференции (1947 г.) паллиативом по созданию ГАТТ.

В целом же первый послевоенный период 1945-1961 гг. характеризовался становлением базовых параметров современной системы многосторонних отношений и создания прецедентов для будущего институционального развития. Так, Нюрнбергский процесс становится прецедентом феномена международной уголовной юстиции. Происходит становление современных региональных организаций – Лиги арабских государств (1945 г.), Организации американских государств (1948 г.). Складывается представление о многосторонних усилиях по поддержанию мира и миротворчеству. В этот период возникает новый тип многосторонних институтов – интеграционные объединения в Европе: (Европейское объединение угля и стали (1951 г.), Евратом (1957 г.). В целом происходит институционализация европейского порядка, возникают Организация европейского экономического сотрудничества (1961 г.), Совет Европы (1949 г.).

В силу идеологических причин подавляющее большинство экономических организаций в этот период являлись де-факто организациями стран Запада. Наша страна и ее восточноевропейские союзники накапливали опыт многостороннего взаимодействия в рамках СЭВ и ОВД. Однако, наш и западный международно-институциональный опыт оказались разными, а главное – разделенными. Этого разделения мы не преодолели до конца и по сей день.

Позднее, в 1961–1973 гг. кардинальным образом меняется международный ландшафт, на карте мира появляются освободившиеся страны Азии и Африки, которые не удовлетворены сложившейся системой многосторонних отношений. В дополнение к Бреттон-Вудским институтам появляются новые структуры в системе ООН – ЮНКТАД, ЮНИДО, в которых доминируют молодые государства. Деятельность Бреттон-Вудских институтов в результате Ямайских соглашений (1976 г.) серьезно реформируется. Происходит корректировка режима международной торговли в пользу развивающихся стран – появляется Общая система преференций. Возникает в качестве серьезного политико-экономического инструмента Официальная помощь в целях развития. Развитые страны вынуждены находить свои собственные способы институциональной консолидации – на базе «заснувшей» ОЕЭС появляется действующая и поныне ОЭСР. Возникают новые очаги региональной интеграции.

После Карибского кризиса 1962 г. становится очевидной необходимость всеобъемлющего регулирования в сфере ядерного оружия, начинает складываться современный институциональный режим контроля, ограничения и нераспространения ядерного оружия.

Середина и вторая половина 1970-х гг. отмечены двумя важнейшими явлениями: полноцен-

¹ Не случайно, что первые Генеральные секретари ООН – Трюгве Ли и Даг Хаммаршельд – выходцы из чиновников и активистов Лиги и пан-европейского движения.

■ Научная жизнь

ным началом работы параорганизаций, прежде всего «семерки», и включением энергетических вопросов в многосторонние отношения. ОПЕК принимает современные очертания, а страны – потребители энергоресурсов создают Международное энергетическое агентство (МЭА). Через механизм Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе начинается процесс формирования региональной организации на континенте.

В 1980-е гг. отмечены взрывным ростом числа и активности неправительственных организаций, чьи названия не сходят со страниц СМИ и в наши дни. Они возникают в сферах борьбы за мир, европейской безопасности, борьбы с апартеидом, защиты прав человека и охраны природы. Именно в этот период складывается современная практика взаимодействия ООН и других межправительственных организаций с неправительственными организациями. Для Бреттон-Вудских институтов наступает период сомнительного расцвета. МВФ и МБРР, руководствуясь идеологией экономического и политического либерализма (этот феномен впоследствии получил название «Вашингтонского консенсуса»), пытаются реформировать экономики развивающихся стран, прежде всего Латинской Америки. Эта практика потом будет применена для стран ЦВЕ и постсоветского пространства.

1990-е гг., как вы помните, были связаны с надеждами на усиление ООН в качестве центрального элемента многосторонних, да и в целом международных отношений. Своеобразной программой деятельности ООН становятся два знаковых документа: «Повестка дня для мира» и «Повестка дня для развития». Параллельно возникают множественные планы, связанные с реформой ООН, в частности с 1994 г. начинается официальная дискуссия о реформе Совета Безопасности ООН.

Однако, международно-политическая динамика оказалась столь быстрой, что намерения реформировать многостороннюю систему ООН и её институтов приводили к сбоям. Сбои были тем более серьезными, чем серьезнее становились вызовы: Руанда, Сомали, интервенция в Ираке, ситуация в Сирии и действия ИГИЛ. Это отрывочный список только политических кризисов, на фоне которого неудачи многостороннего регулирования азиатского экономического кризиса 1998 г., финансового кризиса 2008-09 гг., греческие неурядицы не выглядят столь трагично.

Многие аналитики справедливо отмечают, что смена системы международных отношений в 1991 г. прошла по уникальному сценарию – институты прошлой системы, прежде всего ООН, пережили тектонические сдвиги. Уверен, что ресурс ООН далеко не исчерпан, а творческий подход к имплементации Устава может позволить решить многие проблемы сегодняшнего дня. Однако предстоит укрепить значимость Устава ООН, на основе которого необходимо прийти к единому пониманию и толкованию

основных постулатов международного права – незыблемость суверенитета всех стран, невмешательство во внутренние дела, использование сил только по мандату ООН и другие.

Итоги Второй мировой войны для Восточной Азии

Как известно, политико-правовые итоги Второй мировой войны были формально подведены в Сан-Францисском мирном договоре, восстановившем суверенитет Японии. Договор был заключен в условиях уже набирающей обороты холодной войны. Из крупных событий, предшествовавших подписанию договора и создававших для него определенный международно-политический фон, упомяну заключение в 1949 г. Североатлантического договора; провозглашение 1 октября того же года в Пекине КНР; успешное испытание в СССР атомного оружия, создававшего для нашей страны условия для становления в качестве одной из сверхдержав и полюса биполярного мира; подписание в феврале 1950 г. договора о мире, союзе и взаимной помощи между СССР и КНР сроком на 30 лет; наконец, начало в июне 1950 г. войны на Корейском полуострове. Эти события изменили ситуацию не только в Европе и Азии, но и во всем мире. Особое значение имело образование КНР, которое означало, что Китай, долгое время являвшийся лишь объектом притязаний других государств, выходит на международную арену как великая держава со своими собственными интересами и что с ним волей-неволей придется считаться всем остальным.

В условиях нарастающей конфронтации с Москвой США в период подготовки Сан-Францисского договора стремились отразить в нем свои новые стратегические интересы, которые заключались в том, чтобы предотвратить распространение коммунистической идеологии и обеспечить сдерживание коммунистических стран. Политика опиралась на концепцию «сдерживания», сформулированную в 1948 г. в директиве Совета национальной безопасности № 68 и ставившую задачу вынудить Советский Союз ограничить зону своего контроля его государственными границами по состоянию на 1947 г [6].

Хорошо известны причины, по которым СССР не подписал мирный договор. Главная из них заключалась в том, что Москва не могла оставить «за бортом» договора своего нового союзника — КНР, а Вашингтон, наоборот, не мог признать это новое государство. В феврале 1950 г. был заключён советско-китайский Договор о дружбе, союзе и взаимной помощи. Хотя он рассматривал «японский милитаризм» в качестве потенциального противника, реальным противником двух стран были Соединенные Штаты. Сталин возлагал на Китай большие надежды с учетом возможности новой мировой войны, в которой Китай станет ключевым союзником СССР в Азии. При этом решения СССР по всем крупным вопросам, касающимся Азии,

стали приниматься с учетом альянса двух стран. Не случайно направленная в сентябре 1951 г. на Сан-Францисскую конференцию советская делегация во главе с заместителем министра иностранных дел СССР А. А. Громыко имела указания сосредоточить основное внимание на вопросе о приглашении КНР к участию в конференции. Причем китайское руководство было проинформировано о том, что без удовлетворения этого требования советское правительство подписывать составленный американцами документ не будет [1].

Кроме того, Москва не могла согласиться с предложенным американцами проектом территориального урегулирования. В соответствии с текстом договора Япония отказывалась от Корейского полуострова, Тайваня, Курильских островов и ряда других территорий, но вопрос, кому они должны были передаваться, оставался неясным.

СССР выступил против того, что правительство США вопреки подписанным ими международным документам, в первую очередь Ялтинскому соглашению, фактически отказывались признать в договоре суверенитет СССР над территориями Южного Сахалина и Курильских островов. Не отвечало интересам СССР и то, что договор, формально восстанавливавший суверенитет Японии, в то же время допускал возможность размещения или сохранения иностранных вооруженных сил на её территории, если об этом будет заключено специальное соглашение. Фактически договор не устанавливал ограничений на ремилитаризацию Японии, её участие в военных блоках. В то же время предложения и поправки Советского Союза и некоторых других стран были полностью проигнорированы организаторами конференции, которая была задумана и осуществлена Вашингтоном как чисто формальное мероприятие. Этим она отличалась от традиционных мирных конференций, на которых происходит детальное обсуждение содержания документа и учет мнений всех сторон.

Некоторые российские исследователи считают, что отказ СССР от подписания договора был в исторической перспективе недалеким и осложнил задачу нормализации отношений с Японией. Выражается мнение, что было бы правильней подписать этот документ, сопроводив ратификацию специальным заявлением с оговорками [2]. Критиковал решение Сталина и Н.С. Хрущев, который указывал: «...одно дело быть недовольным и другое – совершать неправильные действия, которые наносят вред нашему государству. Нас пригласили подписать мирный договор с Японией, а мы отказались. Сложилась неясная обстановка, которая тянется до сих пор» [3].

Особо следует остановиться на наиболее болезненном для стран восточноазиатского региона вопросе об урегулировании судьбы территорий, ранее входивших в состав Японской империи. Вашингтон добивался того, чтобы за-

крепить за Японией и Филиппинами, которые мыслились в качестве главных союзников Соединенных Штатов в Восточной Азии, место в лагере некоммунистического Запада. Наконец, для Америки было важно с помощью условий мирного договора найти аргументы в пользу сохранения своих военных баз в регионе, и особенно в Японии.

В данном контексте в процессе подготовки мирного договора с Японией американский проект был существенно изменен по сравнению с первоначальным. Цель заключалась в том, чтобы при определении статуса территорий, ранее входивших в состав Японской империи, сохранить территориальные споры в регионе в нерешенном состоянии, создать источники незатухающих конфликтов и «поссорить» между собой страны восточноазиатского региона, не допустив их объединения на антиамериканской основе. В результате из текста проекта было намеренно изъято упоминание государств, в пользу которых Япония отказывалась от Формозы (Тайваня), Курильских островов и ряда других территорий. При этом США намеренно занимали нейтральную позицию по вопросу об их принадлежности.

В результате в отношении между соседними государствами региона была заложена мина замедленного действия. Аналогично тому, как с помощью проблемы «северных территорий», искусственно созданной американцами, Вашингтону удалось вбить клин между Японией и СССР в период 1950-х гг., проблема Сэнкаку/Дяююйдао стала другим камнем преткновения между Японией и Китаем. Это позволяло Америке расширять в регионе свое военное присутствие и наращивать там свое влияние.

При этом стоит вспомнить и о том, что практически все современные территориальные споры в Восточной Азии, восходящие к Сан-Францисскому мирному договору, включая Южные Курилы/ «северные территории», Такэсима/ Токдо, Сэнкаку/ Дяююйдао (Окинава), Спратли/ Наньша, Парасельские острова /Сиша, выстраиваются в единую цепь вдоль «линии Ачесона» – линии «обороны» в Западной части Тихого океана, которая в январе 1950 г. была обозначена Соединенными Штатами в качестве границы зоны своих жизненных интересов [4, 5]. С началом Корейской войны США вмешались в гражданские войны в Корее и Китае. Чтобы избежать дальнейшей эскалации этих региональных конфликтов, которые могли привести к ядерному столкновению и к новой мировой войне, линия «обороны» была прочерчена соответственно через 38-ю параллель и Тайваньский пролив.

В отношении Китая линию сдерживания, наряду с Тайванем, формировали Сэнкаку, Окинава, Спратли и Парасельские острова – территории, которые стали объектами пограничных споров Китая с соседями. Острова Спратли и Парасельские, упомянутые в статье 2(f) мирного договора и расположенные в Южно-Китайском море на юго-западном рубеже «линии Ачесона»,

■ Научная жизнь

фактически стали рассматриваться в качестве форпостов в обороне Филиппин, занимавших в период «холодной войны» центральное место в американской стратегии в Юго-Восточной Азии.

Возможность признания этих территорий за Китаем рассматривалась в процессе подготовки к послевоенному урегулированию, хотя в оценках степени этой принадлежности имелись определенные различия. Отсутствие в Сан-Францисском договоре четкого указания на принадлежность островов Спратли и Парасельские было связано не просто с неясностью того, как следует решать этот вопрос, но со стремлением США обеспечить гарантии того, чтобы ни одна из вышеназванных территорий не оказалась в руках Китая.

Одновременно с мирным договором в Сан-Франциско был подписан Договор безопасности между США и Японией, по которому США получили право держать свои войска в Японии и после заключения мирного договора под предлогом её «обороны» и «предотвращения вооруженного нападения на Японию». Договор безопасности санкционировал прямое вмешательство США во внутренние дела Японии в случае непосредственной угрозы существующему строю: в нем предусматривалось использование американских войск «для подавления крупных внутренних бунтов и беспорядков».

Подписание мирного договора с Японией явилось важным шагом на пути формирования структуры холодной войны в Азии, которая окончательно оформилась к середине 1950 гг. Урегулирование с Японией было невозможно без взаимопонимания с некоммунистическими государствами, пострадавшими от японской агрессии и опасавшимися восстановления ее мощи в будущем. Эти страны настороженно воспринимали мысль о «возвращении Японии в содружество наций» и не во всем принимали идею будущего американско-японского двустороннего договора – тайны из его подготовки не делалось. Поэтому, разрабатывая проекты партнерства с Токио, США готовились и к заключению анти-японских договоров с Австралией, Новой Зеландией и Филиппинами.

1 сентября 1951 г. в Сан-Франциско был подписан Договор безопасности между Австралией, Новой Зеландией и США (АНЗЮС). Хотя в тексте не было прямого указания на Японию как потенциальный источник угрозы, с точки зрения Австралии и Новой Зеландии, он являлся гарантией именно против ее возможной агрессии – такова была цена согласия этих стран поддержать США в вопросе мирного урегулирования с Токио.

Следующим после АНЗЮС шагом, уравновешивающим американско-японское партнерство, было подписание в конце 1951 г. Договора о взаимной безопасности между США и Филиппинами. Он был идентичен договору АНЗЮС. Американско-филиппинский договор о взаимной безопасности составлял единый комплекс с До-

говором об основах отношений между двумя странами от 4 июля 1946 г., который (ст. 1) оговаривал право Вашингтона использовать базы на Филиппинах «в интересах взаимной защиты США и Филиппинской Республики». 1 октября 1953 г., уже после окончания Корейской войны, был подписан Договор о взаимной обороне между США и Южной Кореей. По содержанию он соответствовал договору АНЗЮС и, подобно договору США с Филиппинами, предусматривал возможность размещения на юге полуострова американских войск (ст. 4). Заключительным штрихом в американской политике построения сети региональных альянсов в 1950-х гг. было подписание 2 декабря 1954 г. Договора о взаимной обороне с Тайванем.

В результате была заложена система «оси и спиц», фактически ставшая организационным фундаментом системы безопасности в Восточной Азии, причем не только в период холодной войны, но и в постбиполярную эпоху. В основе данной системы лежат двусторонние договоры США с союзниками в регионе: Японией, Республикой Корея, Филиппинами, Таиландом, Тайванем: осью являются сами Соединенные Штаты, договоры которых со стратегическими союзниками в регионе уподоблены «спицам». Такая система является антиподом «сетевого» стратегического союза (блок НАТО), организационная структура которого построена на принципах равноправного участия и коллегиальности при принятии решений.

С другой стороны, советско-китайский договор 1950 г., прямо развивая идеи, заложенные в договоре 1945 г. между Советским Союзом и правительством Чан Кайши, предусматривал обязательство сторон оказывать вооруженную поддержку друг другу в случае возникновения войны. В момент его подписания источником опасности считалась ремилитаризация Японии, поскольку советская дипломатия в Восточной Азии тяготела к аналогиям с Европой, а ситуация вокруг послевоенной Западной Германии развивалась именно по такому сценарию. Вместе с тем, безусловно, этот договор вплоть до ухудшения советско-китайских отношений в конце 1950-х гг. объективно явился противовесом той системы двусторонних союзов, которые были созданы Соединенными Штатами в регионе, и прежде всего японо-американского военно-политического союза.

Таким образом, в Восточной Азии появилась блоковая архитектура безопасности, основанная на советско-американском противостоянии. Мирное урегулирование и связанная с ним судьба суверенной Японии ввиду ее громадного потенциала стали заложниками холодной войны и борьбы сверхдержав. Но в эту борьбу оказалась вовлечена не одна только Япония, но и весь прилегающий стратегический регион. Крупнейшие из проблем этого региона не разрешены и по сей день.

Список литературы

1. Кошкин А. Правая история: Почему нет мирного договора с Японией. Часть I. [Электронный ресурс] Режим доступа: // <http://file-rf.ru/analytics/340>
2. Кузнецов Ю. Почему Москва не подписала Сан-Францисский мирный договор с Японией // Знакомьтесь – Япония. 2002. №34. С.51.
3. Хрущёв Н.С. Время. Люди. Власть. (Воспоминания). Книга I. М.: ИИК "Московские Новости", 1999. Цит. по: <http://militera.lib.ru/memo/russian/khrushchev1/29.html>
4. Kimie H. The San Francisco Peace Treaty and Frontier Problems in the Regional Order in East Asia: A Sixty Year Perspective. URL: <http://www.japanfocus.org/-kimie-hara/3739/article.html>
5. Matray J. Dean Acheson's Press Club Speech Reexamined. The Journal of Conflict Studies. Vol. XXII No. 1 Spring 2002. URL: <https://journals.lib.unb.ca/index.php/jcs/article/view/366/578>;
6. National Security Council Report 68 (NSC-68). Washington, 1950. URL: https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf

Об авторе

А.В. Торкунов – академик РАН, ректор МГИМО МИД России.

**ON SOME ISSUES OF POST-WAR WORLD ORDER
SPEECH AT THE ANNUAL MEETING OF THE RUSSIAN HISTORICAL SOCIETY
ON SEPTEMBER 9, 2015**

A.V. Torkunov

Moscow State Institute of International Relations (University), 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia.

Abstract: *70th anniversary of our victory in the Great Patriotic War and large-scale national and international events marking the end of the Second World War caused an unprecedented wave of interest in the history of the war and the problems of post-war world order. There are new estimates of the war differing from previous interpretations of events, many of which, apparently, are connected with the political situation. In this regard, I would like to focus on two important issues that seem to me to be underestimated nowadays – institutional component of the postwar world, and the specifics of the Asia-Pacific order at the end of the war.*

Key words: history, institutes, UN, USSR, East Asia, NATO.

References

1. Koshkin A. right story: Why is there no peace treaty with Japan. Part I. [Electronic resource] Access: // <http://file-rf.ru/analytics/340>
2. Kuznetsov Yuri why Moscow has not signed the San Francisco Peace Treaty with Japan // Meet - Japan. 2002. №34. P.51.
3. Khrushchev NSTime. People. Power. (Memories). Book I. IIC M. : "Moscow News", 1999. Op. by: <http://militera.lib.ru/memo/russian/khrushchev1/29.html>
4. Kimie H. The San Francisco Peace Treaty and Frontier Problems in the Regional Order in East Asia: A Sixty Year Perspective. URL: <http://www.japanfocus.org/-kimie-hara/3739/article.html>
5. Matray J. Dean Acheson's Press Club Speech Reexamined. The Journal of Conflict Studies. Vol. XXII No. 1 Spring 2002. URL: <https://journals.lib.unb.ca/index.php/jcs/article/view/366/578>;
6. National Security Council Report 68 (NSC-68). Washington, 1950. URL: https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf

About the author

A.V. Torkunov – Rector of MGIMO University, Chairman of the Editorial Council, Academician of the Russian Academy of Sciences (RAS). E-mail: vestnik@mgimo.ru.