

Дипломатия – средство международно-политических взаимодействий

Вопросы теории

Галина Дробот

Понятие дипломатии и ее роль в мировой политике

В международных отношениях существуют два основных средства взаимодействия между акторами – дипломатия и военное насилие.

Если черпать информацию только из СМИ, то может показаться, что военное насилие встречается на каждом шагу. Однако, хотя каждый день где-то в мире проливается кровь и идут войны, тысячи каждодневных международных взаимодействий в основном носят ненасильственный характер. Основным средством международного общения является дипломатия, а не война.

В качестве доказательства этого положения приведем три аргумента:

– *во-первых*, как правило, политики обращаются к военным действиям после того, как дипломатические взаи-

модействия провалились. При этом если все же имели место военные действия, они чаще всего заканчиваются переговорами (даже если победитель выдвигает ультиматум)§

– *во-вторых*, международные взаимодействия часто уподобляют игре в шахматы, где партнеры ведут игру с целью реализации своих интересов. В шахматах ситуации шаха и мата не являются частыми явлениями. Так и в международных взаимодействиях: многие из них носят характер противоречий, но не доходят до насильственной (с применением вооружений) борьбы;

– *в-третьих*, статистические данные, представленные американскими учеными, свидетельствуют, что за период с 1950 по 1976 гг. 97% всех контактов в международных отношениях носили

ДРОБОТ Галина Анатольевна – доктор политических наук, профессор кафедры социологии международных отношений социологического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова.

Ключевые слова: дипломатия, публичная дипломатия, открытая дипломатия, многосторонняя дипломатия.

неконфликтный характер, а за период с 1815 г. до середины XX в. только 12% международных противоречий с участием великих держав переросли в войну (хотя войны с участием малых государств происходят чаще)¹.

Под дипломатией понимается основной способ взаимодействия между государствами, в рамках которого они стремятся воздействовать на национальные интересы друг друга, не прибегая к военной силе.

Это определение нуждается в пояснениях.

Во-первых, между дипломатией и применением военной силы все же существует сходство и грань очень тонка. Речь идет, например, о “силовой дипломатии” или “дипломатии канонеров” (в период холодной войны между США и СССР). И все же в этих случаях дело не доходило до прямого применения оружия. Так что правы те, кто считает, что дипломатия и вооруженное насилие – принципиально разные способы взаимодействия между государствами.

Во-вторых, приведенное определение дипломатии носит характер “от противного”, то есть противопоставляется понятию вооруженного насилия и

при этом не сводится к перечислению конкретных форм дипломатии. Последнее просто невозможно, учитывая, что дипломатия – исключительно многообразное явление.

В литературе встречаются попытки определить ее как сферу переговоров или как торг по поводу национально-государственных интересов. В обоих случаях допускается ошибка: в первом случае не учитываются неформальные способы дипломатических взаимодействий, во втором – упускается из виду неконфликтная дипломатия, ибо торг – это всегда взаимоотношения в рамках конфликта.

Основная роль дипломатии – мирные международные коммуникации. Исходя из этого, главные функции дипломатии можно обозначить следующим образом:

- урегулирование конфликтов между государствами (возможно, это самая значимая функция дипломатии);
- неконфликтные двух- и многосторонние взаимодействия между государствами по основам отношений или по текущим и частным вопросам;
- представительство в других государствах и в международных организациях.

Основные вехи в истории дипломатии

Описание древнейшей истории дипломатии находим у английского дипломата и историка дипломатии Г.Никольсона². Дипломатия как способ урегулированного ведения отношений между двумя группами людей существовала с древности. Потребность в переговорах у древних племен возникла, например, для временного прекращения битвы, чтобы подобрать раненных и убитых. Уже тогда посланники пользовались привилегиями: их нельзя было уничтожать, иначе они не смогли донести ответ.

Фукидид в “Истории Пелопонесской войны” подробно описал дипломатическую конференцию в Спарте (432 г. до н.э.), где было принято решение о войне между Делосским во главе с Афинами и Пелопонесским во главе со Спартой союзами.

Поводом явился конфликт между Афинами и членами Пелопонесского союза из-за подвластных территорий и сфер торговли. Решение о начале войны было принято на собрании представителей Пелопонесского союза большинством голосов после заслушивания пострадавших.

Характерная деталь: во время конференции в Спарте находилась по торговым делам делегация Афин. Ей не только дали возможность закончить свои дела, но и позволили присутствовать на конференции и даже выступить на ней.

Покровителем посланников у древних греков считался Гермес – бог торговли, ремесел и воровства (у римлян эта роль принадлежала Меркурию). Гермес считался беззлобным, но бессовестным плутом. Дипломаты часто жалели, что их покровителем выбрано хоть и блестящее, но не заслуживающее доверия существо.

В Древней Греции послами назначали наилучших ораторов. В их обязанности не входило изучать страны пребывания. Надо было только произнести убедительную речь перед собранием чужого города. Часто эту миссию выполняли артисты.

Римляне, по мнению Г.Никольсона, не обладали особыми дипломатическими способностями. В течение столетий своего господства они чаще обращались к методам войны в отношениях с другими народами, чем дипломатии. Только в последний период существования Рима почувствовалась необходимость в искусстве ведения переговоров (особенно в Византийской империи, с IV в. н.э.).

Современная дипломатия (назначение постоянных послов) зарождается в среде итальянских городов-государств в XIII–XIV вв. Эта практика стала устойчивой в XV в. Так что Италия может считаться колыбелью современной дипломатии. Возникает тип государственного деятеля – дипломата.

Кто становился дипломатом?

В XIV – XVI вв. этой деятельностью часто занимались поэты и писатели, например, Данте, Петрарка, Боккаччо. Иногда эту роль исполняли купцы и просто авантюристы.

Впрочем, политики тоже были причастны к дипломатическому поприщу, например, Макиавелли.

В XVII–XVIII вв. внешней политикой занимался узкий круг аристократов, образо-

вывавших своего рода братство, или, по определению Г.Моргентау, “аристократический интернационал”. Их связывали общая европейская культура и родственные узы.

Дипломаты разных, часто враждующих стран были ближе друг к другу по духу, чем к гражданам своей страны более низкого происхождения. Часто члены одной аристократической семьи служили при разных государях и могли быть по разные стороны во время войны.

Существовала практика смены страны и места службы в личных целях. Большую роль при этом играла плата за службу.

Так, на российской дипломатической службе было много немцев.

На Венском конгрессе 1815 г. советниками Александра I по внешним делам были два немца, один грек, один корсиканец, один швейцарец, один поляк и только один русский.

По воспоминаниям Бисмарка, он был прусским послом в России. Когда его отзывали в 1862 г., русский император предложил ему остаться на русской службе, имея в виду его выдающиеся способности. Бисмарк вежливо отказался, поскольку имел другие далеко идущие планы в Германии. Здесь нас поражает не то, что он отказался, а то, что сделал это вежливо.

В наше время подобное предложение было бы равнозначно предложению к измене своей стране.

Как не без основания полагает Г.Моргентау, аристократическое братство было внутренне единым, связанным общими узами, которые смягчали противоречия между странами³.

Важное значение в упорядочивании дипломатической деятельности и ее профессионализации имел Венский конгресс 1815 г.

На нем дипломатия была, наконец, официально признана особым видом государственной деятельности. Были установлены категории дипломатических представителей. Кроме того, был решен весьма чувствительный вопрос о старшинстве в дипломатическом корпусе.

Нерешенность этого вопроса приводила к бесконечным недоразумениям: отставая положение и достоинство своего повелителя, послы нередко устраивали неприличные споры и драки в королевских приемных.

Теперь дуайеном (старшиной, старейшиной) среди представителей иностранных государств стал считаться тот, кто пробыл дольше всех на этом посту. Спорный вопрос о международном положении патрона посла отпал. Эта традиция сохраняется до сего дня.

Венский конгресс заложил основу многих обычаев в дипломатической деятельности, которые в XX в. легли в основу кодифицированного дипломатического права.

В XX в. происходят серьезные изменения в дипломатической практике, актуальные и в наше время. Выделим пять основных направлений.

Открытая (демократическая*) дипломатия versus (против – лат.) тайная дипломатия. Это, пожалуй, одно из самых значимых изменений в дипломатической деятельности.

До Первой мировой войны даже в странах с глубокими парламентскими традициями контроль над внешней политикой не принадлежал народу.

Условия франко-русского союза (1891–1893 гг.) стали известны только благодаря публикации их советским правительством (1918 г.), несмотря на то, что в соответствие с ними эти страны должны были вступить в войну в случае агрессии против своего союзника.

Аналогичный характер носил Тройственный союз между Германией, Австро-Венгрией и Италией 1879 г.

Россия, связанная союзническими договорами, вынуждена была вступить в Первую мировую войну, будучи совершенно не готовой к ней. Итог – поражение в войне, оказавшее немалое влияние на весь ход российской истории в XX в.

В более поздней новейшей истории подобным секретным документом был, например, протокол к советско-германскому договору о ненападении (1939 г.), известный как Пакт Риббентропа-Молотова, раскритиченный в СССР в конце 80-х годов.

Сутью тайной дипломатии было то, что народ оказывался перед фактом войны или других серьезных событий в области внешнеполитических взаимоотношений своей страны, не подозревая об этом и не будучи к ним готовым. В отношениях между государствами преобладали недоверие и подозрительность.

Шаги, предпринятые после Первой мировой войны для демократизации внешнеполитической деятельности государств, состояли в следующем:

– *во-первых*, в соответствии со Статутом (Уставом) Лиги Наций все договоры между ее членами должны были регистрироваться в ее секретариате. Сходное положение содержится и в Уставе ООН (ст. 102);

– *во-вторых*, была установлена практика ратификации наиболее важных внешнеполитических документов в парламенте стран.

По мнению Г.Никольсона, вначале только в США это не было пустой формальностью. Беспрецедентным случаем стал отказ американского сената ратифицировать подписанный президентом В.Вильсоном договор о создании Лиги Наций, инициатором которого он сам и являлся, в результате чего США на многие годы продлили свою политику международного изоляционизма.

В настоящее время практика ратификации важных международных договоров в парламентах или путем всенародных референдумов стала устойчивой традицией в демократических странах. В результате внутривнутриполитические силы играют все большую роль

* По определению Г.Никольсона.

при принятии внешнеполитических решений.

По словам одного из дипломатов современности, результатом двусторонних переговоров является три договоренности – одно между сторонами и по одному с каждой стороны стола переговоров, то есть с внутренними силами.

Вместе с тем, по мнению профессиональных дипломатов², демократическая дипломатия имеет ряд серьезных издержек по сравнению с тайной:

– *Во-первых*, народ не несет ответственности за последствия принятых внешнеполитических решений. Когда множество неизвестных избирателей контролируют внешнюю политику, влияя на ратификацию договоров через парламент или прессу, чувство личной и корпоративной ответственности лиц, принимающих решения, снижается.

Г.Никольсон даже утверждает: “Если демократии начнут не признавать решений, принятых от их имени и скрепленных надлежащими представителями, то ... рухнет фундамент, на котором построены международные соглашения, и наступит анархия”.

Как показывает опыт последних десятилетий, особенно в рамках Евросоюза, анархия не наступила, хотя власть преобладающим оказывается подчас нелегко убедить свой народ проголосовать “так, как надо” (например, референдум по Маастрихтскому договору в Дании в 1993 г.).

– *Во-вторых*, рядовые избиратели, как и представляющие их депутаты, как правило, не осведомлены о том, что внешняя политика “делается” принципиально иначе, чем внутренняя политика. Это суть международные дела, то есть то, что затрагивает не только интересы их страны, но и интересы других стран, которые необходимо, по возможности, учитывать. Рядовые избиратели думают, что достаточно сформулировать внешнюю политику, соответствующую интересам своей страны, чтобы эта политика была ре-

ализована. Кроме того, рядовым избирателям и представляющим их депутатам свойственно эмоциональное отношение к вопросам внешней политики, основанное на националистических или иных идеологических предпочтениях. Профессиональный дипломат, потративший всю жизнь на изучение другой страны, избегает делать поспешные выводы.

– *В-третьих*, демократическая процедура ратификации и утверждения договоров чревата промедлением там, где необходимы незамедлительные решения.

Г.Никольсон приводит такой пример.

В 1919 г. специалисты-финансисты убедили английского премьера Ллойда Джорджа и французского премьера Клемансо в том, что сверхкрупные репарации, наложенные на Германию по результатам Первой мировой войны, не выгодны Англии и Франции, так как разорят немецких торговых партнеров и нарушат все международную финансовую систему.

Но потребовалось полтора года, чтобы английская Палата Общин пришла к тому же мнению. Французскому же общественному мнению для осознания данного обстоятельства потребовалось 5 лет.

За это время мелкая буржуазия Германии была разорена, что стало одним из важнейших факторов не только международно-финансовых неурядиц, но и прихода к власти фашистов в Германии.

Профессиональный дипломат Г.Никольсон заключает: “...только путем длительного опыта мы можем надеяться приспособить демократическую дипломатию как очень важный инструмент к грубым пальцам избирателей”. Это утверждение не потеряло своей актуальности до сегодняшнего дня.

Вместе с тем следует иметь в виду разницу между тайной (секретной) дипломатией и тайными переговорами. Если первое в общем и целом ушло в прошлое, то второе является необходимым атрибутом дипломатической дея-

тельности, особенно в деликатных для внешней политики того или иного государства вопросах. Процедура таких переговоров по определению должна быть под завесой тайны ради достижения позитивного результата, а их итоги, в соответствии с принципами открытой дипломатии, должны быть обнародованы.

Даже Устав ООН разрабатывался в тихом американском городке Думбартон-Оксе (1944 г.) вне поля зрения прессы и общественности и лишь в следующем году был вынесен на международное утверждение.

То же касалось и многих других международных договоров XX – начала XXI вв.

Относительное снижение роли посольств и послов. В XIX – начале XX вв. посольства были немногочисленны и посол выполнял множество функций собственноручно. Сегодня, хотя посол остается существенно универсальной фигурой, штат посольств во многом расширился.

В него входят пресс-атташе, торговый атташе, военный атташе, консулы, разведслужба и проч.

Растущая бюрократизация посольств – следствие увеличения объема и сложности международных взаимодействий в настоящее время.

Ирония наших дней, однако, заключается в том, что по мере роста профессионализма дипломатов их роль в переговорах с иностранным партнером становится меньше. Значительный объем работы посольств переносится либо в международные организации, где есть представители от соответствующих государств, либо на эпизодические встречи первых лиц государств или их полномочных представителей.

Можно назвать две причины такого положения вещей:

Во-первых, – развитие всех средств коммуникации, что облегчает непосредственное общение политиков высших рангов разных стран.

Достаточно привести такой пример: первым президентом США, пересекшим Атлантический океан, чтобы принять участие в дипломатическом завершении Первой мировой войны, был В.Вильсон.

Сегодня общение первых лиц государств с помощью средств связи и непосредственно – повседневная практика.

– *Второй причиной* является усложнение и глобализация проблем мировой политики и международного развития, требующие участия в принятии решений непосредственно высшего руководства государств. В результате сегодняшняя дипломатическая практика в отличие от прежних времен в значительно большей степени связана с деятельностью ведущих политиков (“челночная дипломатия” Г.Киссинджера, Дж.Бейкера, Э.Шеварднадзе).

Саммиты первых лиц государств вызывают как общественное одобрение, так и критику. С одной стороны, они способствуют взаимопониманию лидеров, включают бюрократическую волокиту при принятии решений. С другой – саммиты, скорее, похожи на спектакль. Журналистской шумихи вокруг них значительно больше, чем ожидаемого эффекта.

Вот комментарий американского дипломата: “Что же действительно происходит на большинстве саммитов, где обсуждаются серьезные вопросы? Хотя за банкетным столом и происходят серьезные разговоры, время, отводимое для еды и питья, потрясает своей продолжительностью. При этом на Ближнем Востоке и в Юго-Восточной Азии вообще не принято вести дискуссии во время еды.

Где бы встреча не происходила, тосты обычно заменяют речи. В них содержатся дипломатические намеки, особенно если присутствует пресса. В целом, общая трапеза – это потраченное впустую время...

Пытаясь выделить промежуток времени, используемый для обстоятельного об-

мена мнениями в рамках десятичасовой встречи на высшем уровне, исследователь должен выкинуть, по крайней мере, четыре часа, уходящие на еду и питье, еще от двух до четырех часов, которые тратятся на малозначимые разговоры..., затем разделить оставшееся время на два или полтора, имея в виду работу переводчиков. То, что осталось – два или три часа – используется для определения позиций и обмена мнениями⁷⁴.

Многосторонняя дипломатия *versus* двусторонняя дипломатия. Хотя многосторонняя дипломатия стала постоянной практикой в Европе после Венского конгресса (1815 г.), это были относительно редкие события, связанные с международными кризисами, послевоенным урегулированием. С начала XX в. роль многосторонней дипломатии значительно возрастает, а в настоящее время основной объем дипломатических контактов носит многосторонний характер. Но следует оговориться, что двусторонняя дипломатия сохраняет важнейшее значение.

Причины усиления роли многосторонней дипломатии связаны, прежде всего, с ростом числа глобальных проблем, требующих совместного обсуждения и решения. Важное значение имеет также то, что многие бедные страны “третьего” мира не могут позволить себе содержать посольства в других государствах и используют для дипломатических контактов международные межправительственные организации.

Формы многосторонней дипломатии многообразны. Это деятельность ООН и других межправительственных организаций, международные конференции и форумы, в том числе неформальные, как, например, ежегодный экономический форум в Давосе.

После окончания “холодной” войны особое значение приобрела такая форма многосторонней дипломатии,

как международное посредничество в разрешении конфликтов. В истории эта форма дипломатии известна давно.

Так, посредником между Россией и Японией после войны 1905 г. был американский президент Теодор Рузвельт.

Однако в последнее время значение такого рода дипломатических контактов приобрело особо важное значение в связи с неконтролируемым ростом числа конфликтов нового поколения.

Примеры – участие великих держав в урегулировании конфликтов на территории бывшей Югославии в середине 90-х годов (Дейтонский процесс), посредничество в конфликтах на Ближнем Востоке (ООН, ЕС, США, Россия) в настоящее время и др.

Неформальная дипломатия *versus* формальная дипломатия. Всегда существовали две формы дипломатии: формальная (переговоры) и неформальная, под которой понимаются не прямые коммуникации посредством слов (например, заявления МИД) или действий (например, приведение войск в боевую готовность или военные парады), направленные на привлечение международного внимания к какому-то вопросу, связанному с интересами данного конкретного государства. Иногда дипломатию отождествляют с переговорами, что неверно.

Неформальная дипломатия составляет элемент искусства управления внешней политикой государства. Ее единственный недостаток состоит в том, что сигнал может быть неправильно понят, особенно если иметь в виду, что его воспринимает широкая общественность, включая оппозиционные силы внутри других государств.

В связи с возрастанием роли СМИ и в целом информационно-коммуникационных технологий в жизни современного общества особое значение приобретает такая форма неформальной дипломатии, как публичная дипломатия⁷⁵.

Публичная дипломатия – это информирование международной общественности, поддержание контактов с другими народами в сфере образования и культуры, нацеленное на создание привлекательного образа своей страны. Иными словами, это **пропаганда базовых ценностей, основных норм жизнеустройства своей страны за рубежом.**

Естественно, для развитых стран создается соблазн использовать имеющиеся у них преимущества в информационных технологиях и средствах манипулирования общественным сознанием для информационной и культурной экспансии.

По признанию американцев, публичной дипломатией они занимаются с конца 40-х годов. При этом любое изменение расстановки сил на международной арене требовало от Белого дома корректировку задач публичной дипломатии.

Так, президент Дж.Картер в конце 70-х годов перестроил структуру внешнеполитической пропаганды. Было образовано новое ведомство – ЮСИКА (Агентство международных коммуникаций США). Перед ЮСИКА были поставлены две задачи:

1. Рассказывать миру о США и ее политике, в частности, о ее приверженности культурному разнообразию и индивидуальной свободе.

2. Рассказывать американской общественности о мире для того, чтобы обогатить ее культуру, а также дать американцам "понимание, как эффективно решать проблемы, возникающие среди государств".

Для этого использовались, в частности, радиостанции "Свобода" и "Свободная Европа", печатные издания "Америка", "Проблемы коммунизма".

В данной статье сделана попытка обосновать тезис о том, что дипломатия является основным способом международных взаимодействий.

Недавние события на Кавказе самым неожиданным образом подтверждают это утверждение.

Грузино-югоосетинский вооруженный конфликт августа 2008 г., длившийся несколько дней, перешел в фазу длительных дипломатических переговоров между

Интересы американской публичной дипломатии в период "холодной" войны были направлены не только против СССР, его действительных или потенциальных союзников: радио- и печатная информация передавалась на десятках языков мира.

Белый дом всегда уделял особое значение умению дипломата работать с информацией и пропагандировать идеи администрации в стране пребывания. Не случайно четыре из пяти назначенных Белым домом в период президентства Рейгана послов – представители СМИ, педагоги и люди, умеющие хорошо работать с общественностью.

Россия пока существенно отстает от США и других развитых стран по уровню пропаганды привлекательности своей страны. Но у нее есть резервы для этого. Прежде всего, это высокий уровень образования россиян и развития российских СМИ, включая российский сегмент Интернета Рунет. Практические выводы и рекомендации, которые отсюда следуют, состоят в следующем:

1. Государство должно создать благоприятные условия для пропаганды национальной привлекательности нашей страны с использованием всех возможных средств.

2. Необходимо использовать опыт США и других развитых стран в области публичной дипломатии.

3. Огромное практическое значение имеет исследование взаимосвязи публичной дипломатии и мирового общественного мнения как новейшего фактора в системе современных международных отношений.

многими заинтересованными сторонами, включая Россию, Евросоюз, Южную Осетию, Абхазию, Грузию, США. Этот процесс, судя по всему, продлится еще неопределенно долго.

Таким образом, как показывает исторический опыт, даже в том случае, если имел место военный конфликт, он всегда заканчивается дипломатическими переговорами, которые и закрепляют баланс сил в постконфликтном мире.

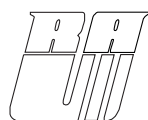
Главное изменение, которое привнесли в дипломатическую практику последние десятилетия, состоит в том, что дипломатия перестала быть средством только межгосударственного взаимодействия: переговоры по разным поводам ведут с правительствами сепаратистские силы, неправительственные организации, террористические группировки. Объектом внимания Совета Безопасности ООН стали в последнее время действия сомалийских пиратов, которые также ведут переговоры с международным сообществом в своих интересах.

Спектр дипломатических контактов в современном мире широк, как никогда.

Поэтому можно заключить, что применение военной силы теряет свою популярность. Даже сомалийские пираты воздерживаются от применения оружия, не говоря уж об общественном мнении ведущих стран мира, которое не приемлет человеческие жертвы.

Примечания

- ¹ *Singer D.J.* Accounting for International War: The State of the Discipline // *Annual Review of Sociology*. 1960. № 6.
- ² *Никольсон Г.* Дипломатия. Пер. с англ. / Под ред. А.А.Трояновского. М., 1941.
- ³ *Morgenthau H.J.* Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. N.Y., 1978. Ch.16.
- ⁴ *Pearson F.S., Rochester M.J.* International Relations: the Global Conditions in the Twenty-First Century. N.Y., 1998. P. 261–262.
- ⁵ *Сендов В.Г.* От традиционной дипломатии к публичной дипломатии // http://evartist.narod.ru/text10/81.htm#3_05



ОБЗРЕВАТЕЛЬ
OBSERVER

<http://www.rau.su>

E-mail: observer@nasled.ru