Международные процессы, Том 16, № 1, сс. 181–185
DOI 10.17994/IT.2018.16.1.52.15

ОХОТА НА «ТРУДНУЮ ЦЕЛЬ»
*РОЛЬ КНУТА И ПРЯНИКА В УКРОЩЕНИИ СЕВЕРНОЙ КОРЕИ**

Haggard S., Noland M. Hard Target: Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea. Stanford, California: Stanford University Press, 2017. 321 p.

Хаггард С., Ноланд М. Трудная цель: санкции, стимулы и кейс Северной Кореи. Стэнфорд, Калифорния: Стэнфорд Юниверсити Пресс, 2017. 321 с.

Большая часть монографий, опубликованных американскими исследователями по северокорейской ядерной проблеме с момента её обострения в 2002 году, закономерно фокусировалась на военно-политической проблематике [Cha and Kang 2003; Funabashi 2007; Pritchard 2007; Chinoy 2008; Betchol 2010]. Чаще всего исследовались причины разработки Пхеньяном ядерной программы, рассматривались силовые и дипломатические инструменты воздействия на КНДР, анализировались риски вооружённого столкновения. Фундаментальных исследовательских работ, посвящённых национальному хозяйству КНДР, на Западе выходило существенно меньше[1], хотя на современном этапе перспективы долгосрочного урегулирования ситуации на Корейском полуострове в значительной степени зависят и от экономических факторов.

На этом фоне существенный вклад в дискуссии о подходах к взаимодействию с КНДР вносит книга профессора Калифорнийского университета Стефана Хаггарда и исполнительного вице-президента Института мировой экономики Петерсона Маркуса Ноланда. Два крупнейших американских специалиста по экономике Северной Кореи в своих предыдущих трудах рассматривали последствия глубокого кризиса и голода, постигшего страну в 1990-х годах [Haggard, Noland 2007], а также экономических преобразований начала 2000-х [Haggard, Noland 2011]. В новой работе они анализируют структуру и динамику внешнеэкономических связей КНДР с целью выявления стратегии, которая позволила бы заставить Пхеньян отказаться от ракетно-ядерной программы. Специалисты задаются вопросом: можно ли воздействовать на поведение северокорейского руководства методами экономического вовлечения, или санкции выступают более перспективным способом обуздать амбиции Ким Чен Ына, склонив его к переговорам по денуклеаризации? Особую актуальность эта проблематика получила на фоне существенного ужесточения финансово-экономических ограничений в отношении Северной Кореи, введённых Советом Безопасности ООН в 2016–2017 гг.

Под вовлечением в рецензируемом исследовании понимается «обещание или продолжение экономических обменов, включая торговлю, инвестиции, помощь и другие уступки, в качестве инструмента внешней политики» (с. 4). Авторы отмечают, что в теоретической литературе страте-

* Публикация подготовлена при поддержке гранта Российского научного фонда (проект № 17-78-10126) в Институте Дальнего Востока РАН.

[1] Несмотря на то, что были и исключения, например: [Smith 2015].

гия вовлечения обычно рассматривается с двух позиций. С одной стороны, экономические стимулы могут использоваться как разменная карта на переговорах для получения политических уступок. В данном случае логика вовлечения несильно отличается от политики санкционного давления, поскольку обе линии нацелены на то, чтобы заставить руководство оппонента задуматься о соотношении издержек и преимуществ при проведении его курса. С другой – одним из результатов последовательного вовлечения может стать эффект трансформационной социализации. Например, приучение противника к новым нормам и возможностям. Подобные цели по изменению северокорейского режима в сторону большей открытости и реформ, в частности, преследовала «политика солнечного тепла», проводившаяся южнокорейским президентом Ким Дэ Чжуном (1998–2003).

Авторы монографии выделяют три ключевых параметра, которые могут влиять на эффективность как санкций, так и стратегии вовлечения с точки зрения достижения поставленных целей. Среди них – внутренние политико-экономические характеристики государства-цели, способность всех участников урегулирования к координации действий, а также вероятность исполнения обязательств, принятых на себя сторонами (с. 6–10).

После этого в книге анализируются политические факторы, ограничивающие потенциал воздействия как санкций, так и стратегий вовлечения на поведение КНДР. Американские специалисты относят северокорейский режим к категории «трудных целей», которые могут быть невосприимчивы к внешнему экономическому давлению, поскольку авторитарная форма правления позволяет руководству перекладывать возникающие издержки на население (с. 57). Особое внимание авторы обращают на «исключительную узость правящей коалиции» в КНДР, а также на нежелание руководства страны проводить хозяйственные реформы даже перед лицом серьёзных потрясений (например, в период кризиса и голода 1990-х).

Обсуждая возможную социально-экономическую и политическую трансформацию как следствие экономического вовлечения, С. Хаггард и М. Ноланд доказывают низкую вероятность такого развития событий в случае с Северной Кореей. В качестве главных аргументов против неё они указывают на высокий уровень милитаризации государства и общества, а также нежелание официального Пхеньяна реформировать экономическую систему страны даже ради достижения значимых социальных результатов, так как главным приоритетом остаётся оборона и безопасность режима, а не уровень материального благосостояния населения. Отдельные эпизоды своеобразных рыночных экспериментов в КНДР американские специалисты склонны трактовать скорее как попытку взять происходившие стихийно в экономике процессы под государственный контроль (с. 57).

Авторы также пытаются оценить экономический эффект санкций на связи КНДР с внешним миром в области торговли, инвестиций и получения помощи. На северокорейском примере показано, как под влиянием экономических ограничений меняется географическая структура внешней торговли государства-цели: происходит смещение в сторону партнёров, наименьшим образом ограничивающих контакты, выдвигающих наименьшие требования в обмен на сотрудничество и предлагающих больше взамен (с. 94–95). Для КНДР таким партнёром стали Китай, а также в отдельные периоды Южная Корея. В результате американские санкции в отношении Северной Кореи долгое время не имели серьёзного эффекта, поскольку у Вашингтона не было экономических рычагов воздействия на неё в силу незначительности их торговых обменов, а другие страны были нацелены на сотрудничество с Пхеньяном. В связи с этим перед Соединёнными Штатами встала задача контроля над поведением игроков, которые помогают государству-цели уклоняться от санкций.

Помимо внутреннего политического контекста, авторы указывают на значение международной обстановки для обеспече-

ния эффективности как санкций, так и вовлечения. Приоритетное внимание при этом уделяется обеспечению скоординированности действий всех участников урегулирования. В качестве иллюстрации проблемы координации С. Хаггард и М. Ноланд приводят историю шестисторонних переговоров (2003–2008), в ходе которых пять стран (США, Китай, Россия, Япония и Республика Корея) пытались достичь договорённости с КНДР по её отказу от ядерной программы. Прогресс переговоров обеспечивался комбинацией ограничений с предложениями экономических выгод в обмен на сотрудничество Пхеньяна.

Северокорейское урегулирование демонстрирует не только сложности согласования позиций государств в международной среде, но и трудности обеспечения полного и добросовестного выполнения обязательств, которые берут на себя участники переговорного процесса. При этом если при введении санкций материальные последствия для государства-цели возникают незамедлительно, то в случае с экономическими стимулами их преждевременное предоставление может ослабить его мотивацию к выполнению данных обещаний. Сложности возникают и в случае с первоочередным выполнением каких-либо военно-политических требований (особенно если их последствия необратимы, например в случае разрушения инфраструктуры ядерной программы), поскольку ответные обязательства могут быть не реализованы (например, могут быть выдвинуты дополнительные требования к государству-цели).

Как следствие, из-за недоверия между участниками переговоров процесс движения к цели с использованием тактики *quid pro quo* может закончиться неудачей. В отношении северокорейской проблемы уже предпринимались попытки как заключить «большую сделку» (то есть наметить максимум уступок с обеих сторон без согласования детальной последовательности их предоставления – в рамках Рамочного соглашения 1994 года), так и чётко прописать взаимные обязательства (например, на основе поэтапного плана 2007 года). По разным причинам ни одна из этих попыток не увенчалась успехом.

В монографии особенно подробно проанализирован период 2009–2016 годов, который авторы характеризуют как ситуацию «перманентного кризиса». Среди причин провала переговоров выделяются проблемы согласования последовательности шагов сторон и недоверие между участниками урегулирования (с. 223). Ещё одним уроком данного периода стало то, что введение санкций и использование военных сигналов не имело ожидаемого влияния на поведение Пхеньяна, а скорее провоцировало его на ответные действия по эскалации ситуации (с. 224). Кроме того, авторы подчёркивают, что возможный эффект санкций был нивелирован действиями Пекина по поддержанию северокорейского режима в рамках стратегии вовлечения, которая, однако, не принесла позитивных изменений в поведении КНДР.

Рассмотрение стратегии вовлечения как способа добиться трансформации государства-цели восходит к традициям либерализма в международных отношениях. Подобный подход предполагает, что рост экономической взаимозависимости повышает стоимость конфликта для политического руководства государства-цели, заставляя его следовать кооперативной модели поведения. На этой надежде основывались линия президента Республики Кореи Ким Дэ Чжуна и политика руководства Китая (с периода правления Ху Цзиньтао до недавнего времени) в отношении КНДР. Между тем авторы рецензируемой книги утверждают, что к Северной Корее подобные соображения могут прилагаться лишь в очень ограниченном масштабе (с. 10–11). *Во-первых*, в ситуации закрытой экономики её руководство несёт незначительные экономические потери от агрессивной внешней политики. *Во-вторых*, поскольку от расширения экономических связей основную выгоду могут получать предприятия, контролируемые государством или военными, результатом вовлечения станет увеличение их потенциала, а не склонность

руководства к проведению реформ и кооперативному поведению на международной арене.

В качестве эмпирической базы для исследования потенциального эффекта трансформации северокорейского режима под влиянием стратегии вовлечения авторы используют данные проведенного в 2007 и 2009–2010 гг. по их собственной методике опроса китайских и южнокорейских компаний, работавших в КНДР или с северокорейскими партнёрами. На его основе авторы делают вывод о том, что, несмотря на чаяния официального Сеула, формат коммерчески ориентированного китайско-северокорейского сотрудничества в условиях слабых рыночных институтов имеет больший потенциал влияния на экономическую систему Пхеньяна, чем согласованный руководством двух Корей вариант совместного производства в рамках особой экономической зоны в Кэсоне (с. 164–165). Потенциал влияния мог бы появиться только при увеличении числа подобных специальных режимов хозяйствования на территории КНДР.

Проведённое исследование авторы заключают выводом, согласно которому перспективы урегулирования ядерной проблемы во многом будут зависеть не от внешних стимулов (позитивных или негативных), а от событий внутри самой Северной Кореи (с. 231). Американские специалисты подчёркивают, что Пхеньяну до последнего времени удавалось минимизировать эффект санкций за счёт расширения экономических связей с Китаем (с. 228), а также использования сложных схем из подставных компаний и посредников для проведения сделок и перевода денег (с. 240). При этом расширение приграничных обменов на коммерческой основе не привело к укреплению рыночных институтов в КНДР или проведению внутренних реформ. Авторы монографии прогнозируют, что расширение внешних экономических связей, которое происходило в первую очередь за счёт масштабного наращивания вывоза полезных ископаемых, может привести к дальнейшему цементированию нынешней политической системы, львиную долю экономических выгод в которой получает узкий слой элиты (с. 231).

Усиление санкционного давления на КНДР, по мнению исследователей, находится полностью в руках Пекина. Вашингтон способен повлиять на ситуацию только в случае проведения агрессивной политики «вторичных санкций», то есть внесения в свой чёрный список компаний и финансовых институтов третьих стран (прежде всего Китая), сотрудничающих с Пхеньяном (с. 242). Представленные выводы стали фактическим руководством к действию для Соединённых Штатов в период правления администрации Дональда Трампа, что свидетельствует о практической значимости рецензируемой монографии.

Скрупулезно собранный эмпирический материал, а также его качественное аналитическое осмысление с опорой на теорию международных отношений и политэкономический подход позволили авторам не просто объяснить высокую сопротивляемость северокорейского режима международным санкциям, но и внести значимый вклад в дискуссию об использовании политики санкций и стратегии вовлечения для изменения поведения противника. В то же время некоторые утверждения авторов книги не могут не вызывать критических замечаний.

Во-первых, оценка влияния Китая на руководство Северной Кореи представляется завышенной. Сами авторы показывают, что ответом Пхеньяна на усиление экономических санкций часто были не уступки, а дальнейшая эскалация ситуации. В связи с этим даже жёсткое соблюдение Китаем введённых Советом Безопасности ООН ограничений на экономические контакты с КНДР вряд ли заставит её капитулировать под нажимом извне. *Во-вторых*, тезис о том, что и санкции, и вовлечение неэффективны, чтобы заставить Пхеньян отказаться от ядерного оружия, имплицитно оправдывает использование других, силовых методов и может побуждать к применению инструментов военного давления на КНДР. Между тем политика экономического во-

влечения Северной Кореи на практике была опробована лишь в течение очень недолгого времени и проводилась далеко не всеми участниками урегулирования – в этой связи достоверные эмпирические доказательства неэффективности данного подхода в действительности отсутствуют.

При всех высказанных замечаниях новая книга С. Хаггарда и М. Ноланда, несомненно, заслуживает внимания. Она представляет интерес как для специалистов по корейской проблематике, преподавателей и студентов востоковедческих вузов, так и для работников российских государственных органов и аналитических центров, занимающихся американской политикой в Восточной Азии и международными отношениями в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Людмила Захарова
кандидат экономических наук

Список литературы / References

Bechtol B. (2010). *Defiant Failed State: The North Korean Threat to International Security*. Washington, DC: Potomac Books. 275 p.

Cha V., Kang D. (2003). *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press. 280 p.

Chinoy M. (2008). *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis*. New York: St. Martins. 432 p.

Funabashi Y. (2007). *The Peninsula Question: A Chronicle of the Second North Korean Nuclear Crisis*. Washington, DC: Brookings Institution. 592 p.

Haggard S., Noland M. (2007). *Famine in North Korea: Markets, Aid and Reform*. New York: Columbia University Press. 368 p.

Haggard S., Noland M. (2011). *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics. 256 p.

Pritchard Ch. (2007). *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*. Washington, DC: Brookings Institution Press. 228 p.

Smith H. (2015). *North Korea: Markets and Military Rule*. New York: Cambridge University Press. 381 p.