

ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
КАФЕДРА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И РЕГИОНОВЕДЕНИЯ

КОНЦЕПТЫ РАЗВИТИЯ АМЕРИ- КАНСКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ АДМИНИСТРАЦИИ ДЖОРДЖА БУ- ША-МЛАДШЕГО

**АНТОЛОГИЯ ТЕКСТОВ АМЕРИКАНСКИХ ПОЛИТОЛОГОВ – АНАЛИТИ-
КОВ И СОТРУДНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДЕПАРТАМЕНТА**

*для студентов факультета международных отношений
Воронежского государственного университета, изучающих дисциплины
«Внешняя политика США»
«Формирование внешнеполитических доктрин США»
«Американо-российские отношения в биполярном мире»*

*составитель
М.В. Кирчанов*

Воронеж
2007

УДК 32
ББК 65.6
К 65

Концепты развития американской внешней политики Администрации Джорджа Буша-младшего. Антология текстов американских политологов – аналитиков и сотрудников Государственного департамента / сост. и вступительная статья М.В. Кирчанова. – Воронеж, 2007. – 74 с.

- © Авторы.
- © М.В. Кирчанов, составление.
- © М.В. Кирчанов, вступительная статья
- © Факультет международных отношений
- © Кафедра международных отношений и регионоведения

Оглавление

<i>М.В. Кирчанов</i> <i>Концептуальные аспекты формирования американской европейской, ближневосточной и антитеррористической политики</i>	4 – 10
<i>Энтони КОРДЭСМЭН</i> <i>Усилия Запада в области безопасности и Большой Средний Восток</i>	11 – 24
<i>Чак ХЭЙГЭЛ</i> <i>Роль НАТО в обеспечении безопасности на Большом Ближнем Востоке</i>	25 – 30
<i>Генри Дж. ХАЙД</i> <i>Разговор с нашими безмолвствующими союзниками: общественная дипломатия и внешняя политика США</i>	31 – 40
<i>Джэймз М. ЛИНДСИ</i> <i>Новые партийные подходы к американской внешней политике</i>	41 – 47
<i>Ли Х. ХАМИЛТОН</i> <i>Международные экономические проблемы и внешняя политика США</i>	48 – 53
<i>Одри ЭРИКСОН</i> <i>Лоббирование Конгресса: основной способ влияния американских граждан на внешнюю политику</i>	54 – 59
<i>Ян БЖЕЗИНСКИ</i> <i>НАТО: трансформация Альянса</i>	60 – 64
<i>Чарлз Э. КУПЧАН</i> <i>Обновление атлантического партнерства: предложения</i>	65 – 73

М.В. Курчанов

Концептуальные аспекты формирования американской европейской, ближневосточной и антитеррористической политики

Американская аналитика полагает, что внешняя политика США в сфере борьбы против международного терроризма должна быть максимально взвешенной и продуманной. Кроме этого, она должна иметь и теоретическую основу. С другой стороны, американские политологи не отрицают и того, что в деле борьбы против террористической угрозы Соединенные Штаты должны не только учитывать мнение своих внешнеполитических партнеров, но непосредственно привлекать их к антитеррористической борьбе, поощряя их участие в этом: «Наши усилия должны быть полностью скоординированными, устойчивыми и продолжительными. Они потребуют приверженности делу, политической воли и терпения. Они должны преследовать реально достижимые цели и не давать поводов к возникновению ложных ожиданий или порождать последние. И, наконец, они должны избегать применения косметических или "успокаивающих" мер физической безопасности, которые носят лишь поверхностный характер и мало (если вообще) способствуют повышению уровня национальной и международной безопасности. В заключение, следует признать, что борьба с терроризмом никогда не кончится. Поэтому наши поиски решений и новых подходов также должны носить постоянный и целеустремленный характер, быть соразмерными исходящей от наших противников угрозе как в плане новизны этих решений и подходов, так и с точки зрения нашей решимости в борьбе с терроризмом»¹.

Анализируя внешнюю политику, в том числе и через НАТО, американское научное сообщество указывает на необходимость более подробного и глубокого изучения внутренней ситуации в тех странах, с которыми США поддерживают отношения. Американское исследовательское сообщество признает, что средний американец мало знает о Востоке: «проблемы, касающиеся отношения Запада к Большому Ближнему Востоку, дополняются

¹ Добрянски П. *Освещающий путь: усилия США по укреплению демократии во всем мире* / П. Добрянски // *Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США*. – 2003. – Март.

недостатком понимания ислама, Ирана и арабского мира, а в некоторых случаях и открытыми или неявными культурными и расовыми предрассудками»². В этом контексте, американские аналитики предостерегают от крайне однозначных оценок в духе концепции «столкновения цивилизаций». Отрицая наличие конфликта между Востоком и Западом, они акцентируют внимание на том, что два эти мира в одинаковой мере далеки от единства. Поэтому, предлагается иное объяснение: «несмотря на утверждения Хантингтона, реальной проблемой является не "столкновение цивилизаций" между Западом и арабским / исламским миром, а столкновением внутри арабского / исламского мира. Реальной проблемой является, может ли он справиться с собственными политическими, культурными, экономическими и демографическими проблемами путем реформ и эволюции или же он столкнется с длительным периодом насилия и революций»³. Акцентируя особое внимание на политики США и НАТО в регионе Ближнего Востока, американские аналитики стремятся доказать, что восточная политика США не менее важна, чем политика в отношении Европы.

Особое место в этих концептуальных построениях американского аналитического сообщества принадлежит Ирану. Мнения американских интеллектуалов в отношении этой страны чрезвычайно разнообразны от игнорирования до популяризации необходимости решительных действий, направленных, с одной стороны, на недопущение того, чтобы Иран стал ядерной страной, а, с другой, на смену правящего режима. Например, Генри Сокольски, директор Образовательного центра по вопросам политики нераспространения оружия массового поражения указывает на то, что ядерная программа Ирана, точнее – попытка Ирана ее реально реализовать, может стать причиной широкой дестабилизации ситуации в регионе: «если у Ирана есть законное право приобретать ядерные объекты, которые совершенно ему не нужны и которые не имеют соответствующих гарантий безопасности, что удержит соседей Тегерана от того, чтобы последовать его примеру и тоже стать странами, обладающими ядерным оружием? На самом деле, что помешает созданию того мира, против появления которого неоднократно предостерегал Эль-Барадей: мира с

² Кордесман Э.Х. *Усилия Запада в области безопасности и Большой Средний Восток* / Э.Х. Кордесман // *Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США*. – 2004. – Июнь.

³ *Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США*. – 2004. – Июнь.

20 или более государствами, которые вот-вот создадут бомбу, и бесконечно уверенными в том, что их ядерные потенциалы смогут обеспечить им защиту? Мы знаем, к чему привели в 1914 году наращивание военной мощи и взаимные подозрения - к Первой и Второй мировым войнам, которые унесли жизни свыше 100 миллионов человек. Представьте себе аналогичную пороховую бочку - только теперь с обладающими ядерным оружием соперниками, которые простираются от Пекина до Вашингтона и от Алжира до Японии»⁴.

Американские аналитики предполагают, что Ближний Восток станет той площадкой, где американская дипломатия и внешнеполитическая стратегия будет держать своеобразный экзамен на прочность и способность реагировать и отвечать на новые современные вызовы: «будущее НАТО будет определяться исходом событий на Большом Ближнем Востоке. Это историческая ноша для всех нас в регионе с богатой культурой и историей, который пока не определил своего места в современном мире. Наш подход должен сочетать тонкость и дальновидность, равно как и решимость и целеустремленность»⁵. Именно политика США на Ближнем Востоке важна в контексте борьбы с международным терроризмом – демократизация региона, привнесение демократических ценностей в значительной степени ослабит позиции террористических групп и укрепит американские позиции в регионе.

Но среди американского исследовательского сообщества, особенно той его части, которая близка к Государственному Департаменту, звучат и критические голоса, которые указывают на то, что НАТО следует несколько изменить свою стратегию. Например, Чарлз Купчан указывает на то, что в случае если НАТО и США прислушаются к критическим голосам, доносящимся из исследовательского сообщества, то они смогут извлечь несколько уроков. Суммируя их содержание, Ч. Купчан пишет, что: «Ни один альянс не может функционировать успешно в отсутствие общей стратегии или при наличии конкурирующих стратегий. Любой альянс имеет значение только тогда, когда его члены корректируют свою политику с учетом интересов своих партнеров - когда они

⁴ Сокольски Г.Д. Политика в отношении Ирана: ограничить использование ядерной энергии мирными целями / Г.Д. Сокольски // Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США. – 2005. – Март.

⁵ Хейгел Ч. Роль НАТО в обеспечении безопасности на Большом Ближнем Востоке / Ч. Хейгел // Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США. – 2004. – Июнь.

делают друг для друга такое, чего они не стали бы делать, если бы альянса не существовало. Общая стратегия не требует равных потенциалов. Дополнительность - это актив, а не пассив. Если США являются незаменимой страной в плане своей военной мощи, то европейцы, разумеется, являются незаменимыми союзниками в других формах потенциалов, от которых зависит качество политического управления. Настало время уточнить цели и выгоды европейской интеграции. Европейцы должны определиться с темпами и масштабами европейской интеграции. Но реакция Америки на этот процесс будет зависеть от того, как лидеры и электорат Евросоюза будут воспринимать роль союза»⁶. Если речь идет об изменении политики НАТО, то это автоматически означает и необходимость значительных перемен в современной внешней политике США, как страны, которая выступает в качестве главного гаранта и условия существования и функционирования Организации Северо-Атлантического Договора.

Борьба против международного терроризма, по мнению аналитиков Государственного Департамента, может быть успешной в случае постоянного наращивания потенциала антитеррористических средств и мер. Это наращивание может иметь несколько проявлений. Первое – обучение правоприменению и совершенствование законодательной базы борьбы с терроризмом. В этом направлении страны, пострадавшие от терроризма не только могут, но и должны рассчитывать на помощь США и международного сообщества: «сразу же после взрывов бомб на Бали Соединенные Штаты, Япония и Австралия провели многостороннюю работу по оказанию Индонезии помощи в борьбе с терроризмом. Оказавшись перед лицом весьма реальной угрозы, Индонезия упорно прилагала усилия к созданию потенциала по борьбе с терроризмом. В 2003 году Управление координатора по борьбе с терроризмом при Государственном департаменте запланировало и выделило Бюро Государственного департамента по обеспечению безопасности дипломатического корпуса финансовые средства для реализации программы помощи в борьбе с терроризмом на сумму 8 миллионов долларов, которая имеет своей целью подготовку, оснащение и организацию подразделения по борьбе с терроризмом, действующего в составе Индонезийской нацио-

⁶ Купчан Ч.Э. Обновление атлантического партнерства / Ч.Э. Купчан // *Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США*. – 2004. – Июнь.

нальной полиции»⁷. Но, согласно американскому Государственному Департаменту, международное сотрудничество не должно ограничиваться лишь этим.

Аналитики американского внешнеполитического ведомства указывают на то, что, например в Индонезии США оказывали местным властям помощь в борьбе и против финансовой деятельности террористических организаций: «помимо наращивания потенциала в сфере полицейского правоприменения многосторонняя помощь Индонезии включает в себя крупномасштабные усилия по защите финансовой системы от злоупотребления ею со стороны террористов. Свыше 820 000 долларов было выделено органам Соединенных Штатов на оказание Индонезии технической помощи и подготовку ее специалистов в области борьбы против финансирования террористов и отмывания ими денег (БФТ/БОД). В сентябре 2002 года, за месяц до взрывов на Бали, Соединенные Штаты предприняли начальные шаги к наращиванию потенциала БФТ/БОД наряду с составлением приблизительной оценки режима борьбы Индонезии против предоставления террористам финансовых средств. В сентябре 2003 года была отправлена на место вторая группа экспертов для дальнейшей оценки потенциальных возможностей Индонезии в этой борьбе. Индонезия достигла значительного прогресса в укреплении своей способности ведения борьбы против финансирования террористов в пяти основных элементах, необходимых для создания эффективного режима борьбы против предоставления терроризму финансовых средств»⁸. Этот финансовый аспект имеет и другую сторону, о чем неоднократно писали американские аналитики и эксперты.

Например, Хуан Карлос Сарате указывает на необходимость координации деятельности не только государств, но и отдельных министерств и ведомств в борьбе против международного терроризма. В США в рамках такой политики успешно развивается сотрудничество между Государственным Департаментом, с одной стороны, и Управлением по терроризму и финансовой разведке, с другой: «президент Джордж Буш-мл. и министр финансов Джон Сноу недавно объявили о создании нового управления в составе Министерства финансов для активизации наших долгосрочных усилий по разрыву финансовых связей террористов и лучшей

⁷ *Экономические перспективы. Журнал Государственного Департамента США.* – 2004. – Сентябрь.

⁸ *Экономические перспективы. Журнал Государственного Департамента США.* – 2004. – Сентябрь.

защите финансовой системы США от преступной деятельности. Управление по терроризму и финансовой разведке (ТФР) консолидирует стратегические, правоохранные, регулирующие, международные и аналитические функции Министерства финансов и добавляет к ним необходимые разведывательные компоненты. Это изменение позволит нам лучше развивать и ориентировать наш разведывательный анализ и финансовые данные - такие, как данные о банковской секретности, - чтобы мы могли отслеживать, как террористы используют финансовые системы, и разрабатывать методы, позволяющие их остановить. Оно также позволит нам эффективнее осуществлять наши санкции и программы по обеспечению регулирования и тесно сотрудничать с посольствами и частным сектором по всему миру в целях укрепления международной коалиции против финансирования терроризма»⁹.

В период Администрации Джорджа Буша-мл. американский Государственный Департамент, и связанные с ним аналитические структуры активно культивировали и отстаивали ценности демократических свобод и выбора, идеи американской демократии. Американская дипломатия получила максимально широкое поле для стратегического маневра, заручилась реальной поддержкой своих европейских партнеров, молодых европейских демократий, новых членов НАТО, которые вошли в альянс благодаря принципиальному согласию со стороны США.

В такой ситуации американская дипломатия стремится к максимально продуктивному использованию своих европейских союзников в деле борьбы с международной террористической угрозой. Проявлением этой политики являются попытки США привлечь своих союзников из Европы к делу строительства Большой Ближнего Востока – политике достаточно спорной и противоречивой, но могущей привести к интересным последствиям.

В рамках настоящей антологии для студентов факультета международных отношений предлагается собрание ряда текстов, написанных американскими аналитиками. Должность и статус авторов указаны на момент первой публикации. Студенты, изучаю-

⁹ Сарате Х.К. Банкротство террористов / Х.К. Сарате // Экономические перспективы. Журнал Государственного Департамента США. – 2004. – Сентябрь. Автор упомянутой статьи Хуан Карлос Сарате к 2004 году являлся помощником министра финансов по проблеме финансирования терроризма. Он отвечал за формирование и координацию мероприятий Министерства финансов по борьбе с финансированием терроризма и отмыванием денег, осуществлял общее направление работы и надзор за Правоохранительной сетью по борьбе с финансовыми преступлениями, Управления по контролю за иностранными активами и определял принципы работы для Отдела уголовных расследований Налоговой службы США.

щие специальные дисциплины, связанные с США, американской внешней политикой, могут найти информацию по этой теме на страницах американских аналитических и научных журналов, а так же в изданиях Государственного Департамента США, лишь малая часть работ сотрудников которого представлена в настоящем пособии.

ТЕКСТЫ

Энтони Х. КОРДЭСМЭН

УСИЛИЯ ЗАПАДА В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ И БОЛЬШОЙ СРЕДНИЙ ВОСТОК

Энтони Х. Кордэсмэн - старший научный сотрудник, Центр стратегических и международных исследований. Печатается по: Кордесман Э.Х. Усилия Запада в области безопасности и Большой Средний Восток // Внешняя политика США. – 2004. – Т. 9. – № 2.
<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0604/ijpr/cordesman.htm>

Существуют веские практические соображения, почему все члены Альянса должны сотрудничать в вопросе достижения безопасности во всем регионе Большого Ближнего Востока, но для осуществления этого необходима реалистическая оценка внутренней политики, подлинное понимание долгосрочных политических и социо-экономических проблем в странах региона и приверженность рассматривать в корне причины, приводящие к нестабильности, насилию и терроризму.

НАТО сохраняет ведущую роль в обеспечении стабильности в Европе. Оно обеспечивает структуру, объединяющую различные европейские страны путем коллективной системы безопасности с использованием гарантий военного потенциала США.

Однако главные вызовы для Запада находятся вне этого региона. Балканы остаются единственным районом Европы, где сохраняется нестабильность в военном отношении, а Северная Африка, Ближний Восток и Центральная Азия представляют угрозу исламского экстремизма и терроризма. Дружественным режимам в этих регионах требуются гарантии безопасности и помощь извне, а усилия в Ираке и Афганистане показали, что Запад может сделать гораздо больше для решения проблемы обанкротившихся режимов и устранения региональной угрозы, если страны Запада будут действовать сообща.

Большой Ближний Восток в центре внимания

Исламский экстремизм, стоявший за террористическими атаками 11 сентября 2001 года, привлек внимание всего мира к угрозам, исходящим из этих регионов. Позиция администрации Буша заключается в том, что Большой Ближний Восток находится в сфере ответственности Запада, а не США, и необходимость миссии НАТО более не является приоритетом, теоретически связанным с повышением боеготовности сил, а становится реальной и насущной необходимостью.

Пока не понятно, насколько настойчиво администрация попытается перефокусировать усилия Запада в сфере безопасности. Однако она уже предприняла усилия для осуществления четырех инициатив:

Постоянное наращивание присутствия сил безопасности НАТО в Афганистане, создание единого командования НАТО в Афганистане к 2005 году, что позволит поставить НАТО во главе миротворческих усилий и усилий по государственному строительству, а также разгромить остатки "Талибана" и "Аль-Кайды".

Модификация статуса сил в Ираке таким образом, чтобы командование сил НАТО во главе с Соединенными Штатами занималось вопросами военной помощи и помощи в обеспечении безопасности после передачи власти, тогда как ООН возглавила бы усилия в политической и экономической сфере.

Реструктуризация состава и размещения американских сил в Европе с тем, чтобы обеспечить лучшее взаимодействие с Ближним Востоком и Центральной Азией, путем сокращения присутствия США в таких районах, как Германия, и создания новых баз в Восточной и Южной Европе.

Переход от планирования и общих перспективных оценок потенциала НАТО к реальному размещению сил

Многие европейские страны не согласны с некоторыми разделами данной программы, особенно с той ролью, которую им предлагается играть в Ираке. В то же время, однако, как у Европы, так и у Соединенных Штатов есть веские причины сотрудничать в данном регионе, включая необходимость действовать вме-

сте в военной сфере, зависимость от ближневосточной нефти и угрозу терроризма со стороны исламских экстремистов.

Проблемы трансформации сил

Даже с учетом того, что бюджетные ассигнования на оборону превышают 400 млрд. долларов, Соединенные Штаты остаются перед лицом проблемы модернизации в оборонной сфере, которая требуется их европейским союзникам. Война в Ираке показала, что Соединенные Штаты испытывают серьезное напряжение даже при ведении военных действий в условиях одного затяжного конфликта низкой интенсивности. Это происходит не потому, что Соединенные Штаты не могут использовать свои огромные преимущества в высокотехнологичных обычных силах для ведения дополнительных и более масштабных войн; скорее это происходит из-за того, что они не могут этого сделать при нынешней структуре вооруженных сил и обеспечить цикл размещения и ротации, необходимый для сохранения своих профессиональных, хорошо обученных сил. Существенные изменения, необходимые для того, чтобы Соединенные Штаты могли эффективно вести асимметричные войны, только начались.

Таким образом, Соединенным Штатам требуется больше, чем политические коалиции. Им нужны коалиции, участвующие в военных действиях.

Однако, несмотря на проблемы Америки, европейские страны слишком хорошо понимают, что военная модернизация и трансформация сил в Соединенных Штатах намного опережает их собственные шаги в этом направлении. Отчасти это является результатом намного более эффективной структуры вооруженных сил и более четко и более функционально определенных приоритетов совершенствования вооруженных сил в Соединенных Штатах. Отчасти это является результатом того, что многие европейские страны более озабочены экономическими и социальными приоритетами и будущим Европейского союза (ЕС), чем стратегией и расходами на оборону.

Однако это происходит и потому, что Соединенные Штаты выделяют больше средств на оборону. Европа не может себе позволить иметь такой же, как Соединенные Штаты, набор средств разведки и наблюдения, точных систем нанесения дальних уда-

ров, инфраструктуры планирования сил и разработки военного потенциала в области сетевых коммуникаций, и она выделяет всего лишь 140 миллиардов долларов на ограниченную координацию традиционных сил, не имеющих в настоящее время четко определенной миссии.

Великобритания является единственной страной Европы, которая начала поиск эффективного компромисса между независимыми действиями и необходимостью полагаться на системы и поддержку США при планировании на случай непредвиденных обстоятельств; но даже она все еще продолжает проводить некоторое сокращение сил и планов модернизации.

Планы Франции в меньшей степени ограничены недостаточным финансированием и являются более инновационными. Франции лучше других европейских стран удастся найти новый баланс между модернизацией, реформированием и военными расходами - хотя значительная часть французских сил все еще не размещается разумным образом в любом районе, где они могут быть действительно нужны.

Хотя у Германии по-прежнему есть боеспособные части, ее расходы ныне составляют менее половины подобных расходов (в процентах от валового внутреннего продукта) во времена холодной войны - они значительно меньше расходов Франции и Великобритании и даже большинства стран Европы, не говоря уже о Соединенных Штатах. Этого слишком мало для модернизации вооруженных сил. Более того, Германия приняла политическое решение недофинансировать данную сферу до 2007 года включительно. Подход Германии к сохранению устаревшей структуры вооруженных сил и набора на военную службу может быть политически верным с точки зрения внутренней политики, но он чрезвычайно расточителен с точки зрения военного потенциала.

Большинство небольших европейских стран не спешит отказаться от традиционного подхода к военному планированию и перейти к целенаправленному планированию военного потенциала. Например, Норвегия является одной из немногих небольших европейских стран, эффективно занявшейся специализацией в выполнении особых миссий вместо попыток сохранить традиционный набор наземных, морских и воздушных сил, что она не может себе позволить. Польша и Испания также показали свою способность планировать развитие вооруженных сил при ограниченном

бюджете. Но многие страны Европы становятся в военном отношении домом для престарелых.

Зависимость от поставок энергоресурсов с Ближнего Востока

Большой Ближний Восток действительно является для Европы, как и для Соединенных Штатов, зоной жизненно важных стратегических интересов с точки зрения национальной безопасности. Индустриально развитые страны мира становятся все более зависимыми от глобальной экономики, которую питает экспорт энергоресурсов с Ближнего Востока, и эта зависимость быстро растет, независимо от того, увеличивают ли конкретные страны прямой импорт из Персидского залива и Северной Африки.

Это происходит потому, что размер прямого импорта нефти лишь частично показывает степень стратегической зависимости. Соединенные Штаты и европейские экономики становятся все более зависимыми от энергоемкого импорта из Азии и других регионов. Управление энергетической информации США не производит оценку непрямого импорта ближневосточной нефти - т.е. нефти, которую страны, экспортирующие готовые товары в Соединенные Штаты и Европу, должны сами импортировать для того, чтобы произвести эти товары. С учетом такого импорта оценка зависимости Соединенных Штатов, например, могла бы быть на 30-40 процентов выше.

Более того, индустриально развитые страны становятся все более зависимыми от состояния мировой экономики. Например, за исключением Латинской Америки, Мексики и Канады, все основные торговые партнеры США в критической степени зависят от нефти, экспортируемой с Ближнего Востока.

Долговременные проблемы безопасности на Ближнем Востоке

Угроза исламского экстремизма является еще одним объединяющим стратегическим фактором, и этот фактор будет действовать долго после того, как нынешние проблемы с Ираком, "Талибаном" и "Аль-Кайдой" уйдут в прошлое. Проблемы исламского экстремизма и терроризма имеют в основе глубокие культурные и идеологические корни. На них влияет широкомасштабный провал

секуляризованной политики и идеологии в большинстве стран Ближнего Востока, радикальные социальные и культурные изменения в результате развала многих секторов сельского хозяйства, гиперурбанизация и повсеместные изменения в сфере массовой информации и связи, такие как появление спутникового телевидения и Интернета.

"Культурный шок" и политические проблемы, явившиеся результатом этих изменений, почти гарантируют длительный период нестабильности по мере того, как многие на Ближнем Востоке пытаются найти убежище в религии и возрождении арабской культуры. В то же время влияние турецкого и западного колониализма, напряженность на религиозной почве, арабо-израильский конфликт и враждебность по отношению к материализму Запада, который Восток не может себе позволить из-за недостатка средств, вместе взятые, порождают враждебность по отношению к Соединенным Штатам и Европе. Серьезные экономические и демографические проблемы также оказывают свое влияние.

Регион слабо развивался в экономическом отношении со времени окончания нефтяного бума в конце 70-х годов. Как видно из доклада Всемирного банка о глобальном экономическом развитии за 2003 год, рост доходов на душу населения в постоянных ценах сократился с 3,6 процента в период 1971-1980 до -0,6 процента в период 1981-1990 и составлял лишь 1 процент в 1991-2000, что отражает статичность доходов в последние 20 лет в регионе, где доходы распределяются чрезвычайно неравномерно.

Некоторые государства, такие как Кувейт, Катар и Объединенные Арабские Эмираты, настолько богаты нефтью и газом в пересчете на душу населения, что они могут позволить себе без конца делать ошибки и оплачивать их исправление. Большинство ближневосточных государств, однако, жестоко страдает от неэффективного управления экономикой и чрезмерного контроля над экономикой со стороны государства. Структурные экономические реформы начались в Алжире, Марокко, Тунисе, Египте, Иордании, Саудовской Аравии, Ливане и Бахрейне. Однако успех этих реформ остается под вопросом, и ни в одной из этих стран реформы пока не доведены до той степени, когда становятся видны серьезные перспективы их успешного завершения.

Ближне- и среднесрочная экономическая перспектива остается неопределенной для других ближневосточных стран, и это относится также к большинству нефтеэкспортеров. Например,

Саудовская Аравия более десятилетия живет с бюджетным дефицитом, а ее нефтяные богатства становятся все более незначительными по мере того, как ее население растет гораздо быстрее, чем экономика. Экономика Израиля и Палестины изуродована войной. Египет, Иордания, Ливан и Сирия испытывают серьезные экономические и демографические проблемы, а иракская экономика уже ослабла и может столкнуться с дальнейшими потрясениями в будущем. Экономика Ирана находится в серьезном кризисе, что усугубляется глубокими идеологическими конфликтами.

В результате сочетание непостоянства нефтяных доходов, высокого уровня роста населения и неспособности модернизировать и диверсифицировать экономику угрожает превратить бывшее нефтяное богатство стран-экспортеров в нефтяную бедность.

Экономические проблемы дополняются серьезными демографическими проблемами. Население Ближнего Востока и Северной Африки выросло с 78,6 млн. в 1950 году до 307,1 млн. в 2000 году. Согласно консервативному прогнозу, оно достигнет 376,2 млн. в 2010 году, 522,3 млн. в 2030 году, и 656,3 млн. в 2050 году. Такой рост приведет к исчерпанию природных водных запасов, поставит регион в зависимость от найденных источников импорта и увеличит число молодого населения в работоспособном возрасте (от 15 до 30 лет) с 20,5 млн. в 1950 году до 145,2 млн. в 2050 году. Притом, что более 40 процентов населения региона находится в возрасте 14 лет и моложе, в результате такого крена в будущем неизбежно будет наблюдаться чрезвычайное напряжение социальной, образовательной, политической и экономической системы.

Вдобавок, политические структуры остаются хрупкими и в значительной степени авторитарными, независимо от формальной структуры управления. В широком смысле ни одно государство региона не смогло создать светскую политическую культуру, которая бы обеспечивала эффективный плюрализм.

Социальная напряженность усугубляется тем, что население региона чрезвычайно молодо, устаревшая образовательная система работает с полной нагрузкой, а рынок труда не способен предоставить работу многим молодым людям. Эмиграция создает дополнительный источник социального напряжения, а религиозные и культурные барьеры и проблема занятости женщин являются дополнительными серьезными проблемами, влияющими

на производительность и способность конкурировать с развитыми регионами.

Является ли 2004 год годом НАТО и Большого Ближнего Востока?

Существуют серьезные практические проблемы, которые необходимо решить для налаживания сотрудничества внутри НАТО по вопросу Ближнего Востока. Наличествует несколько ключевых факторов:

Ирак

Независимо от генезиса и оправдания необходимости войны в Ираке, европейские страны теперь не могут отойти в сторону и позволить коалиции во главе с Соединенными Штатами и Великобританией потерпеть неудачу. В то же время проблемы Ирака являются столь же политическими и экономическими, сколь и военными, и в настоящее время нет полной ясности по поводу того, к чему приведет миссия НАТО.

Ирак может оказаться просто недостаточно стабильным и жизнеспособным для того, чтобы США/Европа выполнили свою роль так, как ее видят Соединенные Штаты. Другой проблемой является то, захочет ли Ирак, чтобы Соединенные Штаты каким-либо образом выступали в качестве советника и учителя - и он может оказаться лишь немного более терпимым к присутствию НАТО или значительному европейскому присутствию, если ему не удастся прийти к согласию с США.

Разумеется, Соединенные Штаты могут нанести поражение повстанцам, но если они этого не сделают, они попросят НАТО - точнее НАТО-Европу - предпринять миссию по обеспечению безопасности, которая будет включать реальные боевые действия. Опыт многонациональных сил показал, что очень неоднородное сочетание польских, испанских, украинских и других сил может хорошо действовать в рамках миротворческой миссии в относительно стабильном районе с применением процедур НАТО. Вялотекущий конфликт и терроризм могут значительно изменить ситуацию. Неясно также, смогут ли они получить необходимую политическую поддержку, даже если ряд министерств обороны европейских стран решит, что такая миссия была бы желательна.

Соединенные Штаты говорят о необходимости серьезного планирования в отношении европейских сил, а дебаты в ЕС и НАТО порождают серьезные сомнения по поводу того, насколько хорошо какая-либо европейская страна, кроме Великобритании, понимает размер затрат и сложность планирования применения крупных сил на больших расстояниях.

Поручить такую миссию НАТО значит, по крайней мере, бросить косвенный вызов нынешней политике Франции и Германии в отношении Ирака. Это означает дать предпочтение НАТО перед другими интересами. Чтобы Германия и Франция играли важную роль, необходимо достижение серьезного компромисса с Америкой.

Продолжительность миссии станет проблемой как в Ираке, так и в Афганистане. Начать выполнять такую роль просто. Однако тот факт, что силы по поддержанию мира находятся в Косово уже пятый год, а в Боснии восьмой год, показывает, что гораздо сложнее выйти из игры.

Значение проблем экономики и нефти в Ираке будет постоянно возрастать в течение 2004 года, как и то, кто предоставляет и кто распоряжается помощью, списанием долгов и репарациями.

Афганистан

Европа и НАТО уже играют важную роль в Афганистане. Например, Германия проявила себя в качестве лидера в отношении экономических и политических проблем Афганистана. Однако существует ряд практических проблем:

Помимо прогресса, достигнутого с Лойя джиргой, проблемы, связанные с превращением "Кабулстана" в Афганистан, останутся в центре внимания, в том числе огромное количество политических и экономических проблем национального масштаба, а также военных проблем. Такое государственное строительство создает дополнительные проблемы в том, что касается затрат и ресурсов. Кроме того, совершенно не ясно, существует ли продуманный план по преодолению внутреннего разделения в Афганистане, слабости центрального правительства и решению ключевых проблем экономического развития.

Проблема безопасности распространяется вглубь Пакистана, и на ее наличие оказывают серьезное влияние пакистанские исламские экстремисты, "Аль-Кайда" и новые салафитские движения. Следует определить роль НАТО в отношении этих проблем,

поскольку они будут представлять собой многочисленные вызовы в Афганистане.

В более общем плане просто непонятно, как далеко простирается Большой Ближний Восток. Если в него включать Афганистан и Ирак, то он должен включать и Пакистан, Каспийский регион и Центральную Азию. Существует риск того, что в процессе решения проблем возникнут новые источники напряженности и разногласий.

Афганистан находится в "подбрюшье" России и в сфере интересов российской безопасности. Если Россия не получит четко определенную роль, она вряд ли обрадуется выполнению НАТО важной миссии в регионе. Непонятно также, насколько возможно отделить такую миссию от борьбы против исламских экстремистских движений в остальных странах Центральной Азии. Китай и Иран также будут заинтересованными (и интересными) участниками процесса.

Арабо-израильская проблема

Арабо-израильский мирный процесс является не менее серьезным вызовом в регионе.

Ни одна проблема не приводит к поляризации арабского и исламского мира так, как палестино-израильский конфликт. В данном аспекте враждебность направлена главным образом против США, а не всего западного мира, поскольку европейские правительства и общественное мнение намного больше критикуют Израиль, чем любая политическая партия США или американский народ.

"Дорожная карта", казалось, предложила выход - компромисс, вокруг которого Запад мог объединиться - но прогресса на этом пути не достигнуто. В Израиле и у палестинцев уже есть два потерпевших неудачу руководства и две политические структуры, не способные продвигаться к реальному миру. Может оказаться так, что там будет и два потерпевших неудачу народа, где в каждом из них большинство слишком охвачено злобой и страхом, чтобы найти компромисс или увидеть законные требования другой стороны.

Сочетание израильской стены безопасности и поселений и палестинского терроризма может подтолкнуть Израиль к шагам, которые сделают существование палестинского государства на Западном берегу практически невозможным - если демографическая ситуация и экономика в секторе Газа и на Западном берегу

еще не сделали этого. Разумеется, неспособность США и Европы договориться в деталях об израильских границах и таких проблемах, как статус Иерусалима, при обсуждении "Дорожной карты", не упростит решение проблемы в будущем.

Такая ситуация ставит на повестку дня следующие вопросы:

Можно ли отделить роль НАТО/Европы в Ираке и Афганистане от арабо-израильского мирного процесса? Возможно с точки зрения Америки, но не с точки зрения Европы и, возможно, не с точки зрения арабского и исламского населения и его враждебности по отношению к миссиям, тесно связанным с США. Лучшим решением в отношении миротворчества было бы, чтобы ведущую роль приняла на себя Великобритания и другие европейские страны, которым США могут доверять в качестве стран, полностью разделяющих озабоченности Израиля.

Может ли НАТО игнорировать вероятную потребность в совместной миротворческой миссии для разрешения арабо-израильского кризиса? Эта война пока еще не настолько жестока и опустошающа, чтобы политическое руководство и общественное мнение каждой из сторон согласилось принять мир из-за истощения сил, тогда как мира путем установления доверия не удалось достичь уже долгое время. Чем хуже перспективы для достижения мира, основанного на доверии, тем больше может быть потребность в участии вооруженных сил извне. Однако достичь согласия по этому вопросу в рамках НАТО будет очень непросто, а любая военная миссия почти наверняка потребует столь же долгосрочной и дорогостоящей экономической помощи.

Иран

Европа может присоединиться к США в попытках заблокировать распространение оружия из Ирана, но она не рассматривает Иран как часть "оси зла". Там, где Соединенные Штаты стремились ввести санкции против Ирана, Европа стремилась к диалогу, культурному обмену и экономическим связям - такой подход выглядит более успешным, и у него больше шансов дать умеренным силам в Ираке влияние и силу. Администрация Буша может отказаться от санкций и сдерживания, при этом любая единая политика в сфере безопасности в отношении Большого Ближнего Востока должна будет иметь дело с Ираном.

Война против терроризма

Ни один из ранее рассматривавшихся вопросов не предусматривал необходимости решения проблемы исламского терроризма в широком масштабе, а также необходимости разработать более интегрированные и более эффективные подходы к борьбе с терроризмом и обеспечению внутренней безопасности. Во многих отношениях значительное улучшение ситуации уже происходит. Значительно улучшился обмен разведывательной информацией и сотрудничество между странами, диалог по вопросам внутренней безопасности и сотрудничество в рамках Интерпола. НАТО выполняет роль центра обработки разведывательной информации и анализа.

Необходимость продолжать наращивать усилия в этом направлении очевидна, но возникает множество проблем, касающихся уровня расходов и необходимости согласовывать политику, в том числе в отношении миссии по обеспечению военной безопасности.

Столкновение цивилизаций или столкновение с цивилизацией

Наконец, за проблемами безопасности и дипломатическими проблемами скрывается более широкая проблема, касающаяся того, каким образом Запад должен относиться к конфликтам и вспышкам напряженности в арабском и исламском мире, особенно к тому вызову, который исламский экстремизм бросает стабильности и политическим системам в странах региона, а значит и другим странам.

Проблемы, касающиеся отношения Запада к Большому Ближнему Востоку, дополняются недостатком понимания ислама, Ирана и арабского мира, а в некоторых случаях и открытыми или неявными культурными и расовыми предрассудками. В Соединенных Штатах их связи с Израилем и шок в результате терактов 11 сентября усиливают недопонимание. В Европе этим проблемам придает особое звучание нападение террористов на Испанию в марте нынешнего года и угроза будущих террористических актов, а также культурный и экономический шок в результате законной и незаконной иммиграции - несмотря на то, что демогра-

фическая ситуация в Европе заставляет ее полагаться на иммиграцию трудовых ресурсов из арабского и исламского мира в течение многих будущих лет.

Несмотря на утверждения Хантингтона (Сэмюэл Хантингтон, автор "Столкновения цивилизаций"), реальной проблемой является не "столкновение цивилизаций" между Западом и арабским/исламским миром, а столкновением внутри арабско-го/исламского мира. Реальной проблемой является, может ли он справиться с собственными политическими, культурными, экономическими и демографическими проблемами путем реформ и эволюции или же он столкнется с длительным периодом насилия и революций. Являются ли Алжир и Иран воплощением того, что исламский экстремизм принесет в этот регион?

Может стать так, что силы, действующие внутри арабско-го/исламского мира, столь велики и обладают столь большим потенциалом, что усилия Запада, направленные на поддержку эволюции и реформ, окажут лишь незначительное влияние, что и происходило в прошлом. Делались многочисленные попытки диалога, оказывалась некая экономическая помощь, осуществлялись гигантские и расточительные продажи оружия, но значительного прогресса достичь не удалось. То же самое можно сказать о попытках военной помощи и помощи в сфере безопасности. Около десяти лет Средиземноморского диалога в НАТО пока не привели ни к каким результатам, кроме самого диалога. Были бы полезны более существенные отношения.

Заключение

Запад не может надеяться на то, что справится с проблемами нестабильности, насилия и терроризма внутри арабско-го/исламского мира, если он не сделает реальной попытки увидеть и понять корни проблемы. Он также должен развивать идеологическое партнерство с умеренными режимами и арабскими и исламскими интеллектуалами, если хочет получать шанс сокрушить идеологию враждебности.

Администрация Буша касалась всех этих проблем в своем призыве к демократии в арабском мире, так же как и европейцы в своих призывах к реформам. Однако до сих пор существуют лишь незначительные свидетельства того, что кто-либо формирует

практическую политику, учитывающую нюансы и очень разнообразные потребности столь разных арабских и исламских государств. Каким образом режимы, в которых не существуют настоящие политические партии и у которых нет опыта плюрализма, могут стать реальными и стабильными демократиями? Каким образом они реализуют соответствующую потребность в правовом государстве и соблюдении прав человека в рамках светской политической культуры? Что следует сделать, чтобы решить проблемы демографии и провести необходимые крупные экономические реформы? Намеренно или нет, те, кто живет в регионе, главным образом рассматривают нынешние усилия скорее как призывы к смене режимов в интересах США, чем поддержку реальных практических реформ.

Если Запад будет заниматься Большим Ближним Востоком лишь с точки зрения подходов НАТО к проблемам безопасности, лучшее, на что он может надеяться, это комбинация политики сдерживания, продолжающегося экстремизма и время от времени возникающих войн. Чтобы устранить терроризм и достичь безопасности в сфере поставок энергоресурсов, следует заняться корнями проблем, существующих в регионе, столь же детально и в столь же практичной манере, как при осуществлении любой военной миссии.

Чак ХЭЙГЭЛ

РОЛЬ НАТО В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ НА БОЛЬШОМ БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ

Чак Хэйгэл - Сенатор США от Небраски, республиканец, член сенатского Комитета по международным отношениям и Специального комитета по разведке. Печатается по: Хейгел Ч. Роль НАТО в обеспечении безопасности на Большом Ближнем Востоке // Внешняя политика США. – 2004. – Т. 9. – № 2.

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0604/ijpr/hagel.htm>

Угроза для НАТО сегодня исходит не от великих держав, а от слабых. У мира нет возможности выбирать проблемы, с которыми он сталкивается. Терроризм, бедность, эндемические заболевания, распространение оружия массового поражения, государства-банкроты и затяжные конфликты сложны и взаимосвязаны. Будущий успех НАТО определяется его способностью углублять и расширять сотрудничество в области разведки, правоохранительных, экономических, дипломатических и гуманитарных действий, особенно на Большом Ближнем Востоке.

Прочность Атлантического альянса начинается с общих ценностей, интересов и судьбы его членов. В момент его создания в 1949 году страны Европы и Северной Америки понимали общую цель Альянса. Практически никто не спорил, представляет ли Советский Союз угрозу безопасности и миру во всем мире.

Организация Североатлантического договора (НАТО) стала самым успешным альянсом в истории, поскольку она подкрепляла свое предназначение силой и служила интересам своих членов. Мы строили Альянс, а Альянс помог построить лучший мир.

Окончание холодной войны и воссоединение Германии подняли новые вопросы. Кое-кто утверждал, что Европейский союз (ЕС) не сможет приспособиться к реинтеграции объединенной Германии в Европу. Некоторые предсказывали, что НАТО может стать жертвой собственного успеха. При отсутствии угрозы из Советского Союза судьба НАТО была неясной. Какова теперь была его цель?

Однако прочность и дальновидность Атлантического альянса хорошо отразил в своей книге "Дипломатия" Генри Киссинджер:

"Архитекторы Атлантического альянса не поверили бы, если бы им сказали, что победа в холодной войне поставит под сомнение будущее их творения. Они воспринимали как должное, что

наградой за победу в холодной войне станет прочное атлантическое партнерство. Во имя этой цели велись и выигрывались решающие политические бои холодной войны. В этом процессе Америка стала связанной с Европой постоянными консультативными институтами и единой системой военного командования - структурой, по масштабу и прочности уникальной в истории коалиций".

В периоды исторических перемен альянсы и институты должны адаптироваться, чтобы оставаться жизнеспособными и актуальными. В 1990-е годы НАТО начало процесс адаптации, стремясь определить новую роль в мировых делах, включая расширение состава, прием новых стран из Восточной Европы и установление новых отношений с Россией.

11 сентября 2001 года более четко определило предназначение НАТО. Сегодня наибольшая угроза Атлантическому альянсу, НАТО и всему миру исходит от международных террористических групп и сетей и возможности того, что эти группы смогут получить и применить оружие массового поражения.

Угроза для НАТО сегодня исходит не от великих стран, а от слабых. Терроризм находит убежище в обанкротившихся или терпящих крах государствах, неурегулированных региональных конфликтах и в ситуации хронической бедности и отчаяния. Ни одно отдельно взятое государство, включая Соединенные Штаты, даже с их огромной военной и экономической мощью, не сможет противостоять этим вызовам в одиночку.

Борьба, которую мы сейчас ведем, представляет собой глобальную борьбу, не вполне соответствующую нашему пониманию военных конфронтаций или альянсов прежних эпох. Это не традиционное соперничество постоянных армий, сражающихся за территорию. Прежде чем мы сможем рассчитывать на прочную безопасность и стабильность, помимо военной силы, в этих странах необходимо добиться прогресса в области прав человека, эффективного управления и экономических реформ.

Военная сила продолжит играть жизненно важную роль. Однако будущий успех НАТО будет определяться способностью его членов углублять и расширять свое сотрудничество в разведывательной, правоохранительной, экономической, дипломатической и гуманитарной областях.

Адаптация к этой новой стратегической обстановке пройдет непросто и недешево и потребует новой стратегической доктрины

НАТО. Поскольку Альянс приспособляется и к расширенному составу, и к новой глобальной стратегической обстановке, НАТО должно преодолеть разрыв в военных расходах и возможностях своих членов. Нельзя продолжать откладывать трудные решения.

Важно, чтобы члены НАТО не позволяли себе усугублять соперничество из-за разногласий. Проблемы и расхождения, которые всегда будут существовать между членами, должны преодолеваются внутри, а не вне НАТО. Собственные внутренние раздоры могут лишь подорвать НАТО.

Президент Буш предложил план для Большого Ближнего Востока, потенциально исторический по масштабам и отражающий стратегическую важность этого региона для внешней политики США. Поддержку, которую Америка оказывает свободе на Большом Ближнем Востоке, необходимо подкрепить оперативными программами партнерства с народами и правительствами этого региона, содействующими более демократической политике и более открытой экономике. НАТО имеет решающее значение для этого успеха.

Позвольте предложить пять конкретных областей, где НАТО может сыграть более весомую роль в обеспечении безопасности и стабильности на Большом Ближнем Востоке: Турция, Афганистан, Ирак, Средиземное море и израильско-палестинская проблема.

Обозреватель "Нью-Йорк таймс", лауреат Пулитцеровской премии Том Фридман охарактеризовал нынешнюю эпоху в мировой политике как "историческую развилку". И Турция стоит на этой развилке. Курс нашего взаимодействия с арабскими и исламскими обществами должен подчеркивать наведение мостов, а не копание рвов, и альянс НАТО может обеспечить этот механизм. Сейчас мы должны добиться того, чтобы мы применяли к Турции такой же всеобъемлющий подход, какой применяли Европа и НАТО, налаживая взаимодействие с объединенной Германией и государствами бывшего Варшавского пакта. Турция стала жизненно важным членом НАТО. Ее правительство - твердая и честная сила, выражающие интересы населения Турции. Оно заслуживает доверия и признания за эти усилия.

Турция также является культурным и географическим мостом к арабскому и исламскому миру. Сближаясь с Турцией, Атлантический альянс получит больше возможностей стимулировать дальнейшие политические и экономические реформы и улучшать

перспективы урегулирования споров, связанных с этой страной. Если бы мы оттолкнули Турцию, мы подвергли бы опасности нашу заинтересованность в мире и стабильности в целом регионе.

В Афганистане Лоя джирга недавно завершила подготовку новой конституции, которая намечает курс к выборам позднее в этом году и обещает демократические преобразования и власть закона. Правительство Президента Хамида Карзая и народ Афганистана прошли за последние два года большой путь. Но работа в Афганистане отнюдь не завершена. Перегруппировавшиеся силы "Талибана" и "Аль-Кайды" продолжают угрожать достигнутому там хрупкому прогрессу.

НАТО взяло на себя руководство действующими по мандату ООН Международными силами по содействию безопасности (ИСАФ) - первую миссию Альянса за пределами Евроатлантического региона. И Генеральный секретарь НАТО Яап де Хооп Схеффер неоднократно заявлял, что "Афганистан для Альянса - приоритет номер один".

В конечном счете, НАТО должно взять на себя ответственность за все военные операции и восстановительные работы в Афганистане, включая операцию "Прочная свобода". Расширение ИСАФ за пределами Кабула и возглавляемых НАТО региональных групп реконструкции по всей стране укрепит усилия по обеспечению перехода к стабильности и демократии в Афганистане. Необходимо также доставить в Афганистан обещанные НАТО ресурсы - местные и оперативные.

В-третьих, НАТО необходимо сыграть значительную роль в содействии обеспечению безопасности и стабильности в Ираке. В прошлом году НАТО обязалось оказать поддержку польским силам в Ираке. Однако НАТО должно начать переговоры о передаче ему обязанностей польского сектора в центральной части Ирака или, возможно, взять на себя ответственность за дивизию на севере Ирака.

Обеспечение безопасности и стабильности в Ираке - общий глобальный и региональный интерес всех членов НАТО. До войны могли быть разногласия о том, как лучше всего противодействовать режиму Саддама Хусейна, но они остались позади. Альянс должен суметь преодолеть разногласия, как это уже было в прошлом. Вспоминаются Суэц, Вьетнам и размещение ядерных ракет среднего радиуса действия в Германии в 1983 году. Точно так же надо подходить и к Ираку.

Если Ирак станет государством-банкротом, освобождение Ирака окажется упущенной исторической возможностью - для самого Ирака, для Большого Ближнего Востока и для всего мира. Исход событий в Ираке непосредственно повлияет на нашу общую политику и интересы на Большом Ближнем Востоке и в исламском мире, включая войну с терроризмом, урегулирование израильско-палестинского конфликта и глобальную энергетическую безопасность.

Мало надежд на будущее Ирака без полной поддержки и приверженности международного сообщества, особенно ООН и НАТО, в этот решающий переходный период. Соединенные Штаты не могут поддерживать долгосрочную политику в Ираке без активного партнерства с ООН и НАТО.

В-четвертых, НАТО должно расширить и углубить свое партнерство со странами Средиземного моря. В этом регионе достигнут ряд важных успехов, однако мы должны рассмотреть модифицированную версию программы "Партнерство во имя мира" для этого региона.

В предстоящие годы Средиземное море приобретет еще большую стратегическую важность для НАТО. Его следует рассматривать как чрезвычайно важный геополитический регион с собственной динамикой. Терроризм, нелегальная торговля наркотиками и людьми, другие угрозы в этом регионе - серьезные проблемы для безопасности Европы и Атлантического альянса. Средиземное море объединяет Европу, Северную Африку и Ближний Восток и поэтому подвержено влиянию политических процессов в каждом регионе.

Налицо огромный потенциал для расширения сотрудничества в области безопасности, особенно сбора разведданных и обмена ими, а также экономического и торгового развития в Алжире, Тунисе и Марокко. Эти страны предпринимают важные шаги к политическим и экономическим реформам. Им надо сделать еще больше, но все три страны движутся в верном направлении. Этот прогресс может быть подорван нестабильностью в Западной Африке и радикальными исламскими группами и террористами, базирующимися в этом регионе. Эти области требуют больше внимания со стороны Атлантического альянса.

В-пятых, НАТО должно начать планировать свою роль в израильско-палестинском конфликте. На мой взгляд, в итоге может понадобиться миротворческая миссия НАТО, чтобы помочь обес-

печить мир между израильтянами и палестинцами. Может настать день, когда войска НАТО будут отслеживать процесс рождения палестинского государства. НАТО - единственный институт, обладающий авторитетом и способностью взять на себя столь важную задачу. Время для такого развития событий еще не пришло, но я убежден, что мы должны начать ориентировать наши размышления, политику и планирование в этом направлении. Урегулирование израильско-палестинского конфликта нельзя отделять от наших усилий в Ираке и Афганистане.

Перемены трудны, особенно для институтов. Они заставляют нас пересматривать основы нашей идентичности, нашего предназначения и нашей политики. У мира нет возможности выбирать проблемы, с которыми он сталкивается. Они сложны и взаимосвязаны - терроризм, бедность, эндемические заболевания, распространение оружия массового поражения, государства-банкроты и затяжные конфликты - и не поддаются простым решениям.

Будущее НАТО будет определяться исходом событий на Большом Ближнем Востоке. Это историческая ноша для всех нас в регионе с богатой культурой и историей, который пока не определил своего места в современном мире. Наш подход должен сочетать тонкость и дальновидность, равно как и решимость и целеустремленность.

В истории никогда не было партнерства или альянса, имеющего столь хорошие возможности и политическую способность возглавить перемены на пути к более безопасному и лучшему миру, как институт под названием НАТО.

Одним из главных достижений второй половины 20-го века стало изменение мирового порядка, обеспечение новых свобод и процветания для миллионов людей, которые прежде не знали ни свободы, ни процветания. Гарантировать этот прогресс в значительной степени помогло НАТО.

Так будет и в 21-м веке. Миссия и цели НАТО определены. Его обязательства ясны. В этом заключается благородство его наследия, реальность его судьбы.

Генри Дж. ХАЙД

**Разговор с нашими безмолвствующими союзниками:
общественная дипломатия и внешняя политика США**

Генри Дж. Хайд - Член Палаты представителей, председатель Комитета по международным отношениям Палаты представителей США. Печатается по: Хайд Г.Дж. Разговор с нашими безмолвствующими союзниками: общественная дипломатия и внешняя политика США // Внешняя политика США. – 2002. – Т. 7. – № 4.

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1202/ijpr/pj7-4hyde.htm>

Обновленная Стратегия национальной безопасности, которую предлагает администрация Буша, содержит убедительно сформулированную внешнеполитическую программу США на предстоящее десятилетие и на последующий период. Связав воедино наши основополагающие принципы, долгосрочные задачи и те проблемы, которые нам придется решать в новом столетии, авторы этого превосходно составленного документа в конспективной форме излагают исходные положения для обдумывания тех стратегических направлений, на которых Соединенные Штаты могли бы оптимально использовать имеющиеся ресурсы для отстаивания своих интересов на мировой арене.

Разумеется, в аналитическом документе такого масштаба невозможно в деталях обсуждать все вошедшие в него вопросы, что неизбежно порождает призывы к большему вниманию к тем или иным вопросам. У каждого читателя есть свое мнение о наиболее важном вопросе. На мой взгляд, особого внимания в контексте нашей внешней политики заслуживает тема общественной дипломатии.

Обновленная Стратегия национальной безопасности исходит из понимания того, что Соединенные Штаты обладают огромной и беспрецедентной мощью, и в то же время разумно отмечает, что мы не способны достичь всех своих целей в одиночку. Мы должны иметь союзников, которые помогали бы нам решать эти задачи, особенно, если мы хотим добиться надежных и долгосрочных решений.

В мире много стран, чьи интересы могут время от времени совпадать с нашими в достаточно широком диапазоне областей, чтобы мы могли именовать их своими "союзниками", однако, я считаю, что самых мощных и надежных союзников нам следует

искать среди населяющих мир народов. А общественная дипломатия выступает наиболее эффективным инструментом привлечения их на свою сторону.

Общественная дипломатия – собирательный термин, обозначающий усилия правительства США, направленные на разъяснение миру проводимой им внешней политики и более глубокое ознакомление с нею народов мира с Соединенными Штатами – включает в себя международное вещание, программы обменов, разнообразный набор информационных услуг, обращенных к самому широкому населению, а также множество других программ и мероприятий, проводимых на удивление большим числом ведомств и организаций. Но, наряду с этим, по сути дела пассивным подходом, существуют и другие возможности, и более широкая цель, которые пока не нашли полного понимания, а именно: использование общественной дипломатии для прямого разговора с народами мира и вовлечения их в долговременные усилия в поддержку свободы, процветания и стабильности во всем мире.

Для осуществления этой далеко идущей цели необходимо первым делом вывести общественную дипломатию с периферии нашей внешней политики, где она оказалась из-за многолетнего пренебрежения ею. Для начала, мы должны избавиться от всего того груза непонимания и дезинформации, который искажает имидж Соединенных Штатов за рубежом, потому что такое искажение представлений о нас сегодня создает серьезную угрозу нашему влиянию и безопасности. И только после этого мы сможем закладывать фундамент глубокого и долговременного взаимодействия с населяющими мир народами, которое дополняло бы наши отношения с их правительствами, не будучи составной частью этих отношений. А необходимые условия для решения этой исторической задачи у нас уже есть.

Позвольте мне пояснить суть этой задачи и те выигрыши, которые мы получим, решив ее.

Мы, американцы, не без основания гордимся своей страной. Если и есть другая страна, которая сделала больше на благо мира за его долгую и сложную историю, чем наша, то мне неизвестно о ее существовании. Мы защищали целые континенты от завоевания, оказывали щедрую помощь далеким странам, посылали тысячи молодых романтиков в отдаленные и зачастую негостеприимные земли для оказания помощи бедным и обездоленным людям.

Почему же в таком случае, читая или слушая рассказы об Америке в иностранных СМИ, мы так часто оказываемся в какой-то вымышленной стране, где всем правит ненависть? Многие средства массовой информации, в том числе и государственные, ежедневно помещают материалы, характеризующие Соединенные Штаты как некую злую силу, обвиняющие нашу страну в бесчисленных злонамеренных заговорах против остального мира. Даже при том, что мы ведем борьбу с террористами, организовавшими убийство тысяч американцев, наши действия преподносятся в мусульманском мире как война с исламом. Наши, пусть и не всегда удачные, попытки содействовать установлению мира на Ближнем Востоке вызывают беспорядки и бунты, создающие угрозу правительствам, которые отваживаются на сотрудничество с нами.

Почему сложилось такое положение вещей? Как получилось, что страна, создавшая Голливуд и Мэдисон-авеню, допустила, чтобы такой деструктивный и пародийный образ стал расхожим стереотипом в умах людей в других странах мира? С годами образы направленной против нас тупой ненависти стали привычным явлением на экранах наших телевизоров.

В течение всего этого времени мы слышим призывы о том, что "что-то нужно делать". Но, если что-то и делается на этом направлении, то этого недостаточно.

Я считаю, что эта проблема носит слишком масштабный и застарелый характер, чтобы решить ее путем перенастройки того или иного ведомства или перетряски той или иной программы. Если не срабатывает сама стратегия, то не следует и дальше бить в одну и ту же точку. Вместо этого, необходимо переосмыслить весь подход в принципе.

Мы начинаем все отчетливее понимать, что суть проблемы кроется в неэффективности и устарелости применяемых нами методов. Так, вещание в диапазоне коротких волн просто не может конкурировать с каналами УКВ и АМ, с точки зрения их доступности для слушателей, не говоря уже о телевещании, самом мощном средстве воздействия на аудитории. Перенос центра тяжести наших усилий на эти и другие виды средств массовой информации, включая Интернет, потребует времени и денег, однако именно такая переориентация выступает необходимым условием для достижения контакта с нужными аудиториями.

Есть и более глубокая проблема. Согласно некоторым наблюдателям, мы во многих случаях отказываемся от участия в соревновании за общественное мнение, а, стало быть, сами создаем положение, при котором исходящей от наших противников клевете ничего не противопоставляется. Избегая полемики, мы отказываемся от возможности убедить людей, и в результате нас вообще перестают слушать.

Результаты такой политики плачевны. Выступая в прошлом году на слушаниях в Комитете Палаты представителей по международным отношениям, председатель Совета управляющих вещанием, курирующего наши программы международного вещания, сказал, что "в арабском мире у нас фактически нет своей молодежной аудитории в возрасте до 25 лет".

Отсюда следует, что нам нужно решить несколько задач. Мы должны создать средства, способные обеспечить контакт с более широкой аудиторией, и наполнить наши программы таким содержанием, интерес к которому заставил бы эти аудитории настраивать на них свои радиоприемники и телевизоры. Решить эти задачи будет нелегко, особенно в условиях все более конкурентного медиа-рынка, но, не решив их, мы не сможем четко и убедительно доносить наши идеи до нужного адресата. Но и на этом наша работа не заканчивается, поскольку мы должны изложить свою позицию не единожды, а много, много раз, и быть готовыми делать это в течение ряда десятилетий.

Именно по этим соображениям я представил проект законодательства, которое позволит нам решить вышеназванные и другие задачи – законодательства, которое, могу без ложной скромности сказать, получило широкую межпартийную поддержку и было единогласно принято Палатой представителей в июле текущего года. К сожалению, мы так и не смогли до закрытия сессии Конгресса убедить Сенат в полезности этого законодательства, однако мы намерены вновь вынести его на рассмотрение Конгресса 108 созыва.

Этот законопроект за номером 3969 состоит из трех разделов. В первом предусматривается перестройка и переориентация программ Госдепартамента в области общественной дипломатии, и, в том числе, ставится ряд задач и выдвигается требование о подготовке ежегодных планов, обеспечивающих их решение. Предполагается, что общественной дипломатии должно отводиться гораздо более значительное место во всех видах дея-

тельности Госдепартамента, и что эти новые функции должны быть обеспечены дополнительными ресурсами.

Вторым разделом законопроекта предусмотрено создание целого ряда программ обменов, сфокусированных на мусульманском мире. Наша цель в данном случае состоит в том, чтобы заложить фундамент долговременных перемен в этой части света, которой до сих пор мы уделяли слишком мало внимания. Реагируя на возникающие перед нами сиюминутные проблемы, мы не должны забывать о том, что генеральная задача, которой нам предстоит заниматься, окончательного решения не имеет.

Третьим разделом законопроекта предусмотрена реорганизация наших служб международного вещания в целях подготовки их к далеко идущим и весьма радикальным преобразованиям. Учитывая важное значение эфирного вещания, с точки зрения стоящей перед нами общей цели, мы не можем позволить себе оставаться в узких рамках традиционных подходов. Новые подходы и дополнительные ресурсы призваны стать главным условием завоевания более широких аудиторий, и данный законопроект служит лишь первым шагом в этом направлении. В связи с этим Палата представителей ассигновала 135 млн. долларов на масштабное преобразование наших программ телевещания.

Теперь позвольте мне обратиться к тому, что, на мой взгляд, должно стать главной целью наших усилий в области общественной дипломатии. Для некоторых людей эта цель носит самоочевидный характер: предоставлять объективные новости и информацию, доносить достоверный и позитивный образ Америки, излагать и разъяснять внешнюю политику США.

Без сомнения, эти функции имеют важнейшее значение. Если мы будем эффективно их выполнять, у нас появится так необходимая нам и пока отсутствующая в международном эфире возможность для разъяснения нашей внешней политики.

Но я считаю, что это далеко не единственная возможность, которую открывает для нас общественная дипломатия. Для того чтобы понять это, мы должны сначала осознать, что наша внешняя политика выполняет свою миссию лишь наполовину.

Позвольте мне пояснить, что именно я имею в виду.

Будучи самым сильным участником событий, происходящих на международной арене, Соединенные Штаты – это единственная в мире страна, проводящая глобальную внешнюю политику, масштабы и ресурсы которой не под силу ни одной другой стране.

Этой политикой охвачены политическая, военная, экономическая и культурная сферы, сложная система отношений практически со всеми суверенными государствами, от России до Ватикана, а также с бесчисленными международными организациями.

Тем не менее, на протяжении уже ряда лет аналитики ведут речь о появлении на мировой политической сцене так называемых "негосударственных участников". Государства по-прежнему выступают основными, но теперь уже не единственными участниками мировой политики – а в некоторых случаях действия или бездействия государств во многом обусловлены действиями или бездействиями негосударственных участников.

Польское движение "Солидарность" 80-х годов было наглядным примером "негосударственного участника", оказавшего мощное и позитивное влияние на ход событий. Думаю, нет необходимости напоминать о том, что и "Аль-Кайда" продемонстрировала аналогичную способность, только с обратным знаком.

Таким образом, все должны понимать, что динамика мирового политического процесса больше не определяется только профессиональными дипломатами. При всей их значимости, то, что они думают и делают, сегодня обусловлено тем, что происходит в эпоху почти мгновенной передачи информации в душах и умах почти 7-миллиардного населения планеты, которая становится все меньше и меньше. Именно поэтому общественная дипломатия, стремящаяся донести до этих душ и умов правду об истинных целях нашей страны в мире, должна стать важнейшим элементом нашей внешней политики.

Смысл сказанного мной состоит в следующем: наша сосредоточенность на отношениях с правительствами других стран и международными организациями привела к тому, что мы проглядели тех, кто мог бы стать нашими самыми надежными союзниками – населяющие нашу планету народы.

Уникальность Соединенных Штатов, по сравнению с другими мировыми державами, состоит в существовании плотной сети связей и контактов, которая соединяет нас с населением практически всех стран мира – сети, которая существует независимо от любых официальных каналов межгосударственного взаимодействия. С одной стороны, это и неудивительно: будучи главной политической, военной и экономической силой в мире, Соединенные Штаты сделали свое присутствие в большинстве районов мира фактом повседневной жизни. Культурное влияние Америки носит

еще более масштабный характер, проникая в самые отдаленные уголки планеты, причем глубина этого проникновения постоянно увеличивается, благодаря безграничным возможностям электронных СМИ.

Но есть и еще более глубокая связь, обусловленная теми универсальными ценностями, которые олицетворяет собой Америка. И речь идет не только о желанных свободах, но и о том, что эти ценности действительно носят всеобщий характер, что они изначально даны каждому человеку и каждой нации на основании принадлежности к человеческому роду, а не по милости сильных мира сего или тех, кто властвует, не будучи избранниками народа. Эти ценности дают надежду даже тем народам, которые никогда не испытывали ничего, кроме отчаяния.

Расширение границ свободы с момента зарождения Америки как нации служит важным слагаемым проводимой ею внешней политики. А характер американцев таков, что ожидать чего-то другого не приходится. Но, наряду с неподдельным альтруизмом, наша поддержка свободы других народов может иметь и еще одну цель, а именно: быть составной частью геополитической стратегии Соединенных Штатов.

Вопреки причитаниям и стенаниям приверженцев доктрины "реальной политики", утверждающих, что мы исповедуем упрощенное и наивное представление о мире, нам есть чем гордиться. То, что фактически весь европейский континент живет сегодня в условиях свободы и безопасности, стало в значительной степени заслугой мощного и позитивного участия Америки, которое в историческом плане охватывает период с момента высадки в Нормандии и по сегодняшний день.

История прошлого столетия преподавала нам целый ряд уроков, и самый важный из них состоит в том, что разделяемое нами с другими народами стремление к свободе может превращаться в мощное оружие противодействия геополитическим угрозам. И самым наглядным примером в данном случае служит пример Советского Союза.

Соединенные Штаты, в частности, и Запад в целом в течение ряда десятилетий прилагали огромные усилия для того, чтобы сдержать и нейтрализовать угрозу, исходившую от советской империи, и добились немалых успехов в этом деле. Но только с приходом демократии в Россию и другие страны, находившиеся за стенами советской тюрьмы, коммунистический режим оконча-

тельно рухнул и унес с собой в могилу и ту угрозу, которую он представлял собой для нас и остального мира. Приходится только удивляться тому, что этот серьезный урок до сих пор остается неусвоенным.

А кандидаты на его усвоение сразу приходят в голову: в списке стран, представляющих собой угрозу для Соединенных Штатов, таких как Ирак, Иран и Северная Корея, нет демократических государств. Все они – репрессивные режимы, использующие методы принуждения для удержания власти. Поскольку эти режимы закрыты от остального мира, то набор привычных инструментов, которые имеются у Соединенных Штатов для воздействия на поведение этих и других режимов, кажется до обидного ограниченным и зачастую сводится к комбинации санкций, осуждающих заявлений и дипломатической изоляции. Несмотря на немалые усилия с нашей стороны, каждый из этих режимов по-прежнему держит курс на приобретение оружия массового поражения и на пугающую перспективу существенного усиления своей способности к причинению ущерба Соединенным Штатам и их интересам.

Размышляя над тем, какую политику мы должны проводить для ответа на эти и другие угрозы в адрес интересов США, мы не должны забывать, что судьба советской империи дает полезный пример того, как мирные перемены внутри страны могут стать результатом воздействия извне.

Для того чтобы обеспечить свое безраздельное господство, советский режим применял мощные рычаги силового воздействия против всех инакомыслящих, разделяя и раскалывая население, а при необходимости и посылая танки, пресекая любые надежды тех, кто пытался бросить ему вызов. Но Запад сумел дать повод для таких надежд, и здесь следует отметить две фигуры, сыгравшие особую роль с этой точки зрения.

Первым из них стал новоизбранный Папа Иоанн Павел II. В своем первом обращении к соотечественникам в Польше он сказал им: "Не бойтесь". Это стало моментом зарождения массового движения, в недрах которого возникла "Солидарность", после чего польский режим начал неуклонно сползать в историческое небытие. Польша сейчас свободна.

Не меньшее значение имело и избрание Рональда Рейгана. Вопреки многочисленным советам, Рейган не стал смягчать свои высказывания в адрес Советского Союза. Когда он назвал Советский Союз "империей зла", многие на Западе, особенно те, кто ут-

верждал, что нашим интересам отвечало бы соглашательство с советским режимом, приклеили к нему ярлык поджигателя войны.

Многие отмахнулись от его заявления, как от "пустых слов". Но ветераны демократического движения в бывшем Советском Союзе называют эти слова поворотным пунктом в своей борьбе. Ведь это был первый случай, когда западный лидер назвал Советский Союз тем, чем он был на самом деле, открыто заявив, что режим этот нелегитимен и что ему наступит конец. Это было недвусмысленное заявление о том, что Америка, наконец, встает на сторону бессильного народа, а не всесильного режима – заявление о том, что мы никогда не откажемся от поддержки угнетенных ради улучшения отношений с угнетателями.

Такое внушение надежды, такое недвусмысленное заявление о том, что Америка встает на сторону людей, ведущих борьбу с непреодолимым злом, привело в движение процесс, результатом которого стало крушение Советского Союза, причем практически без единого выстрела. Мы знаем, какую важную роль сыграл Запад, потому что об этом нам не раз говорили участники той борьбы. Но мы должны понять, что при всем значении того многолетнего давления, который оказывал Запад на Москву, победу в конечном итоге одержали наши союзники, находившиеся внутри, – империю разрушили именно поработанные народы Советского Союза.

Я использую слово "союзники", говоря о наших отношениях с народами мира. Я выбрал это понятие не случайно и не для красного словца. При том, что наши глобальные обязательства требуют осуществления всего необходимого диапазона официальных форм взаимодействия с иностранными режимами и даже культивирования хороших отношений с ними, мы должны помнить, что нашими истинными союзниками выступают управляемые ими народы. Мы и они – союзники, потому что нас объединяет общая цель: свобода. И у нас с ними есть общий противник: репрессивные режимы, не приемлющие демократию.

Означает ли это, что мы должны сделать выбор в пользу неопределенных перспектив, на которые рассчитывают угнетенные народы мира, и отказаться от сотрудничества с их правящими режимами? Должны ли мы отринуть традиционные внешнеполитические цели и даже наши собственные интересы во имя революции? Очевидно, что ответ на эти вопросы будет отрицательным. Если бы мы выбрали для себя такой курс, это было бы не-

имоверной глупостью, и мы бы очень скоро поняли, что не сможем его последовательно проводить. Наши интересы требуют, чтобы мы сотрудничали с целым рядом правительств, власть которых над своими народами не всегда опирается на согласие этих народов. Главный и долговременный приоритет американской внешней политики состоит и должен и впредь состоять в содействии утверждению интересов американского народа, наше стремление помогать другим не нужно путать с обязанностью оказывать такую помощь. В то же время мы не должны и игнорировать необходимость поддержания связей с народами тех стран, в сотрудничестве с правительствами которых мы нуждаемся, но чье пребывание у власти не продлится вечно.

В связи с вышесказанным, я бы поставил следующую цель перед нашей общественной дипломатией и нашей внешней политикой в целом: привлекать к себе в союзники населяющие мир народы. В публичных заявлениях Президента и Конгресса должны быть четко сформулированы долгосрочные задачи внешней политики США. Мы должны поддерживать хорошие отношения с правительствами других стран, но наряду с этим мы должны вести прямой разговор с их народами, минуя режимы и элиты.

При всей огромной мощи, которой обладает Америка, преобразование мира – слишком трудная задача для того, чтобы пытаться решить ее в одиночку. Но мы не одни в этом мире. Народы мира представляют собой огромный стратегический потенциал, ожидающий своей реализации. Формула здесь простая: оптимальный путь к утверждению наших собственных интересов состоит не в том, чтобы убедить другие страны в необходимости принять наши цели, а в том, чтобы помочь им обрести свою собственную свободу. Выбирая этот путь, мы никогда не должны забывать о том, что при всей многочисленности наших громкоголосых противников, их число меркнет перед легионами наших безмолвствующих союзников.

Джэймз М. ЛИНДСИ
Новые партийные подходы к американской внешней политике

Джэймз М. Линдси - старший научный сотрудник Института Брукингса
Печатается по: Линдсей Дж.М. Новые партийные подходы к американской внешней политике // Внешняя политика США. – 2000. – Т. 5. – № 2.

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0900/ijpr/pj52lind.htm>

Американцы дорожат представлением о том, что межпартийные разногласия не должны выходить за границы страны. Однако на практике солидарность двух партий стала в американской внешней политике настоящим дефицитом. Демократы и республиканцы регулярно затевают перепалку о том, что делать Соединенным Штатам за границей, а в Конгрессе фракции обеих партий, похоже, все меньше и меньше склонны прислушиваться к мнению человека в Овальном кабинете. Поистине, вместо того чтобы возвестить новую эру всеобщей гармонии, конец холодной войны, кажется, лишь усилил разногласия.

Эта межпартийная тяжба пробудила в сознании политиков своеобразную ностальгию и заставила многих обернуться назад, как выразился Президент Билл Клинтон, к "великой традиции Гарри Трумэна и Артура Ванденберга - традиции... которая отбрасывает в сторону партийные пристрастия и объединяет республиканцев и демократов на благо американского народа и всего мира". Но тот, кто надеется на то, что следующий Президент сумеет возродить подобную двухпартийную внешнюю политику, будет разочарован. Новые партийные подходы в иностранных делах отражают глубинные течения в американском обществе, которым суждено определить внешнюю политику США на предстоящие годы.

От партийного подхода к согласованной позиции обеих партий

Согласованные позиции обеих партий – не естественное положение вещей в американской внешней политике. Причина проста: американцы по-разному оценивают, в чем состоят их интересы за рубежом и как их лучше всего реализовать. В боль-

шинстве случаев эти разногласия проходят по межпартийным границам.

Рассмотрим одну из самых острых внешнеполитических дискуссий Америки в 20-м веке – отклонение Сенатом Версальского договора. Пока шла Первая мировая война, демократы и республиканцы откладывали в сторону свои разногласия и выступали единым политическим фронтом (нечто подобное просматривается почти во всех войнах, которые вела Америка). Но всего за месяц до окончания войны, накануне промежуточных выборов в Конгресс, Президент Вудро Вильсон поднял настоящую бурю, призвав соотечественников вновь отдать предпочтение демократам. Проголосовать за республиканцев, утверждал он, означало бы подорвать его способность обеспечивать справедливый и прочный мир.

Общественность пренебрегла советом Вильсона, и демократы утратили контроль над Конгрессом. Не удивительно, что новое республиканское большинство пришло в Вашингтон не слишком заинтересованным в сплочении вокруг Президента. Оно жаждало отыграться, и Версальский договор стал подходящей мишенью. Хотя этот пакт поддерживали почти все демократы в Сенате, их коллеги-республиканцы похоронили этот договор – любимое детище Вильсона.

Острота дебатов вокруг Версальского договора и намеки на то, что его провал помог проторить дорогу ко Второй мировой войне, способствовали последующему становлению принципа согласованных действий обеих партий (двухпартийности). В первые несколько месяцев после войны демократы во главе с Президентом Трумэном и республиканцы, ведомые сенатором Ванденбергом, в прошлом изоляционистом впоследствии ставшим интернационалистом, председателем сенатского Комитета по международным отношениям, совместно работали над такими историческими законодательными документами, как Устав ООН, план Маршалла и НАТО. Заложенная Трумэном и Ванденбергом двухпартийная традиция окрепла в 1950-е годы при Президенте Дуайте Эйзенхауэре. К началу 1960-х демократы и республиканцы почти единодушно выступали за более свободную торговлю, высокий уровень расходов на оборону и, самое главное, за военную интервенцию во Вьетнаме.

Отсюда не следует, что межпартийный конфликт из-за внешней политики иссяк в первые два десятилетия после Второй

мировой войны. Демократы и республиканцы находили предметы для распри, в частности это касалось политики США в отношении Китая. И все же эти разногласия меркли в сравнении с примечательным - как это представляется десятилетия спустя - уровнем двухпартийного сотрудничества. Сегодня ни один спикер Палаты представителей не ответил бы Президенту из другой партии, попросившему Конгресс санкционировать применение военной силы, словами: "Если бы Президент сделал то, что здесь предлагается, без консультаций с Конгрессом, от меня он не услышал бы критики". Но именно это сказал Сэм Рэйберн, демократ из Техаса, когда в 1955 году Эйзенхауэр обратился к Конгрессу с просьбой разрешить ему использовать американские войска для защиты Тайваня от нападения.

Гармония рушится

Вьетнамская война ударила по двухпартийной традиции, расколов всю страну и обе ее главные политические партии. Республиканская партия, некогда оплот изоляционизма, твердо держалась силовой разновидности интернационализма. Республиканцы считали, что Советский Союз вот-вот догонит Соединенные Штаты, призывали больше тратить на оборону и по-прежнему выступали под знаменем более свободной торговли.

Демократы, между тем, двинулись в противоположную сторону. Партия, в свое время воспринявшая обет Джона Ф. Кеннеди "заплатить любую цену, вынести любую ношу, справиться с любой бедой", дабы обеспечить выживание свободы, стала скептически оценивать хитросплетения внешней политики. Демократы утверждали, что большинство конфликтов в "третьем мире" не имеет никакого отношения к Москве, приняли идею разрядки с Советским Союзом и отошли от своей позиции поддержки более свободной торговли.

И все же, несмотря на то что в 1970-е и 1980-е годы внешнеполитические вопросы все чаще разделяли республиканцев и демократов, наследие двухпартийности продолжало превалировать. Хотя Вьетнам и надломил практически автоматическую готовность Конгресса поддерживать Президента, почтительное отношение конгрессменов к исполнительной власти сохранялось (пускай в несколько пошатнувшемся варианте) на протяжении

долгого времени в 1980-е годы. Большую помощь Президенту Рейгану в битвах за контроль над вооружениями, помощь никарагуанским контрастам и в решении прочих задач внешней политики оказало нежелание умеренных демократов способствовать его поражению в вопросах внешней политики. Подобная осторожность отчасти обуславливалась политическим расчетом – они опасались, что их обвинят в том, что они играют в политические игры в вопросах национальной безопасности, – но еще и убежденностью в том, что публичный отпор Президенту навредил бы долгосрочным интересам страны за рубежом.

Такие опасения во многом исчезли с окончанием холодной войны, и в итоге "потрепанная" двухпартийность 1980-х уступила дорогу новым партийным подходам. Перемена в партийных подходах к американской внешней политике отчетливо выразилась в проявляемой конгрессменами-республиканцами враждебности по отношению к Биллу Клинтону. Сенатор Джеймс Инхоф, республиканец из Оклахомы, выступил от лица многих членов своей партии, назвав Клинтона "несомненно наихудшим Верховным главнокомандующим в истории Америки". И республиканцы редко упускали возможность призвать Немезиду (Богиню возмездия). Во время конфликта в Косово республиканцы из Конгресса резко критиковали Билла Клинтона – как до конфликта, так и во время него. Палата представителей зашла так далеко, что отказалась проголосовать в поддержку бомбовых ударов. Дабы не отстать, Сенат вспомнил Версальский договор, провалив Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), хотя Президент Клинтон и 62 сенатора просили отложить голосование, с тем чтобы не подрывать репутацию Америки за границей. Оба этих эпизода положили конец прежней практике. Когда Конгресс стремился забрать у президента контроль над внешней политикой по таким вопросам, как Вьетнам и ракеты МХ, он пользовался шумной публичной поддержкой. В отношении Косово и ДВЗЯИ республиканцы бросали вызов Клинтону, несмотря на то что большинство американцев разделяло его позицию.

По правде говоря, соблазн использовать внешнюю политику для партийного выигрыша едва ли ограничивается членами Конгресса или республиканцами. Возможность набрать внутривнутриполитические очки явно предопределяла многие внешние инициативы Президента Клинтона, в том числе решения расширить НАТО и отстаивать идею о национальной противоракетной обороне. И

сенатор-демократ из Делавэра Джозеф Байден просто оказался честнее большинства других, признавшись, что демократы уверены в том, что провал ДВЗЯИ поможет им на выборах: "(Сенатор-республиканец) Билл Рот сказал, что проголосует против договора. Здорово! Это стоит рекламы в 200 тысяч долларов, направленной против его избрания на новый срок".

Чем же объясняются эти новые партийные действия? Соблазнительно возложить всю ответственность за них на поляризующую личность Клинтона, но на самом деле они отражают ряд более глубоких причин. Одна из них заключается в том, что над Соединенными Штатами больше не нависает угроза. С распадом Советского Союза теперь есть большой простор для закономерных разногласий по вопросу о средствах и целях американской внешней политики. А поскольку демократы и республиканцы представляют разных избирателей с различными интересами, едва ли приходится удивляться тому, что они по-разному смотрят на мир.

Вторая причина - смена поколений. Элементы старой двухпартийной этики дожили до 1980х годов потому, что очень многие члены Конгресса были продуктом этой традиции. Однако к 1990-м эти законодатели начали покидать политическое поприще, уходя на пенсию. Сегодня 45 процентов сенаторов и 61 процент членов Палаты представителей впервые заняли свои посты после 1992 года. (После ноябрьских выборов эти цифры станут еще выше.) Эти новые конгрессмены знают лишь фракционную политику нового партийного подхода. Воскрешение старых норм, согласно которым члены Конгресса в критические моменты должны подчиняться президентскому руководству и отбрасывать политические разногласия в области внешней политики, вряд ли будет легким.

Третьей и главной причиной нового партийного размежевания, по иронии судьбы, стала меркнущая политическая значимость внешней политики. Интерес американской общественности к международным делам, который в годы холодной войны был довольно высок, резко упал в 1990-е. Американцы пришли к выводу, что беспрецедентная мощь их страны означает отсутствие у них "весомых ставок" за рубежом. Поскольку сейчас народ поглощен делами внутривнутриполитическими, сняты запреты на использование внешней политики с целью набрать политические очки. Политики обнаруживают, что, демонизируя оппонентов и раздувая политические разногласия, могут расширять свою традицион-

ную социальную базу, не отталкивая многочисленных умеренных избирателей. Словом, внешняя политика стала, если перефразировать немецкого военного стратега Карла фон Клаузевица, продолжением внутренней политики другими средствами. А, как давно известно ученым, чем ниже ставки, тем мельче политика.

Парадокс интернационализма после холодной войны

Становление новых партийных подходов создало парадоксальную ситуацию: Соединенные Штаты обладают беспрецедентной мощью на мировой арене, но президентам все труднее обеспечивать поддержку своей внешней политики внутри страны. Они больше не могут рассчитывать на то, что Конгресс и общественность будут идти у них на поводу. Клинтон победил в таких вопросах, как расширение НАТО, прекращение войны в Боснии и обеспечение утверждения Сенатом Конвенции о химическом оружии лишь после того, как использовал все имеющиеся у него рычаги для создания двухпартийной поддержки в Конгрессе. Но даже при этом победа была одержана с минимальным отрывом. По другим же вопросам – от политики в отношении Китая и торговой политики до глобального потепления – инициативы Клинтона пали жертвами политических раздоров в Капитолии.

Сможет ли следующая администрация возродить старинный дух двухпартийности? Вероятно, нет. Традиция Трумэна и Ванденберга опиралась на консенсус по вопросу о роли Америки в мире. Вьетнам потряс этот консенсус, а конец холодной войны его похоронил. Новая угроза безопасности США могла бы заставить американцев достичь согласия в отношении средств и целей американской внешней политики в 21-м веке, но на горизонте нет ни одного противника, равноценного Советскому Союзу.

Общенациональные дебаты тоже могли бы вылиться в новую внешнюю политику. В идеале этому могут способствовать президентские выборы. Однако в президентскую кампанию 2000-го года о внешней политике часто думают во вторую очередь. Вице-президент Эл Гор изложил свою внешнеполитическую платформу лишь в апреле 2000 года, после того как завершились внутрипартийные выборы, причем, выступая на съезде Демократической партии с речью о своем согласии баллотироваться, он посвятил этой теме всего четыре беглых абзаца. Губернатор

Джордж У. Буш обвиняет администрацию Клинтона в снижении боеготовности и недостаточно настойчивой деятельности в области противоракетной обороны. В остальном же его внешнеполитические высказывания отличаются избыточной риторикой и недостаточной конкретностью.

Гор и Буш не уделяют особого внимания внешней политике отчасти потому, что, если вынести за скобки их риторические различия, оба кандидата сходятся по основным положениям, определяющим роль Америки в мире. Оба интернационалисты, враждующие с неоиоляционистами в собственных партиях. Но более важная причина, по которой ни тот, ни другой в своей кампании не акцентировали вопросов внешней политики, та же, что обуславливает характер новых партийных подходов – апатия общества в отношении подобных вопросов. Естественно, кандидаты в Президенты тяготеют к проблемам, волнующим рядовых американцев. А сегодня это не политика США по отношению к России, а льготы на лекарства, отпускаемые по рецептам пожилым людям.

Итак, кто бы ни принес президентскую присягу в январе следующего года, он может рассчитывать на дальнейшее усиление партийного подхода, "ударившего" по администрации Клинтона. Хорошо это или плохо? Поживем – увидим. Двухпартийность ради безрассудной политики бывает опрометчивой, точно так же как партийность во имя праведного дела – мудрой. Ясно одно: одних президентских призывов недостаточно для того, чтобы не дать политическим разногласиям выходить за пределы страны. К традиции Трумэна и Ванденберга американская внешняя политика вернется лишь тогда, когда этого потребует американская общественность.

Ли Х. ХАМИЛТОН
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США

Ли Х. Хамилтон - директор Международного исследовательского центра имени Вудро Вильсона, в прошлом член Палаты представителей США. Печатается по: Гамильтон Л.Х. Международные экономические проблемы и внешняя политика США // Внешняя политика США. – 2000. – Т. 5. - № 1.

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpr/pj51hami.htm>

Ключевая задача Соединенных Штатов в области внешне-экономической политики - использовать свое большое влияние для того, чтобы обеспечить открытую и процветающую мировую экономику, углубить и расширить преимущества глобализации. Органичной составной частью этой задачи служит также возможность оказать сильное воздействие на способность Америки добиваться своих международных целей -- политических, стратегических и гуманитарных. Эволюция мировой экономики будет сказываться на нашей национальной безопасности, распространении демократии и прав человека, окружающей среде, терроризме, незаконном обороте наркотиков, организованной преступности, здравоохранении и заболеваниях, нагрузке, создаваемой ростом населения, и большинстве других международных проблем.

Американские стратегические интересы сегодня тесно переплетены с экономическими интересами США. Экономические вопросы в большой степени влияют на наши отношения с другими великими державами -- европейскими странами, Японией, Китаем и Россией. Они пронизывают нашу внешнеполитическую повестку дня -- от Североамериканского соглашения о свободе торговли (НАФТА) и быстрого принятия необходимых законов до азиатского финансового кризиса и вступления Китая во Всемирную торговую организацию (ВТО). Введенные США экономические санкции против Кубы, Ирана и Ливии стали источником серьезных разногласий с некоторыми из наших ближайших союзников. На горизонте немного столь крупных внешнеполитических угроз, как мировой финансовый хаос.

Глобализация представляет собой выдающийся международный экономический феномен нашего времени. Процветание Америки неразрывно связано с процветанием всего мира. Объем

и темпы роста международной торговли и инвестиций резко увеличиваются. Средства связи и информационные технологии преобразуют деловой стиль нашей планеты, соединяют людей и фирмы способами, прежде недоступными. Интеграция производства и реализации товаров и услуг через межгосударственные границы меняет структуру частного сектора. Ежедневно возникают новые международные образования, структуры и альянсы.

Глобализация несет с собой как выгоды, так и издержки, как возможности, так и проблемы. Общее ее воздействие на экономику оказалось положительным, обеспечив выигрыв в производительности, эффективности и росте. Глобализация сыграла важную роль в том знаменательном экономическом подъеме, который наша страна переживает последние девять лет, и способствовала быстрому росту экономики в странах Азии, Европы и Латинской Америки. В перспективе она может принести всему населению планеты большие выгоды.

И все же глобализация порождает и много проблем. Усилившаяся в условиях глобализации конкуренция означает, что некоторые люди и некоторые страны отстают. Глобализация может приводить к меньшей защищенности работников и окружающей среды, когда компании перемещают свое производство в регионы с менее жесткими трудовыми и экологическими стандартами. На мировых рынках капитала возможна опасная нестабильность. Политическое руководство и международные институты порой с трудом поспевают за скоротечными экономическими веяниями. Развивающиеся страны расстроены тем, что не принимают более полноценного участия в выработке международных экономических решений и не разделяют благосостояния, которым обладают другие регионы мира.

Несмотря на эти проблемы, созданные глобализацией, мы не можем и не должны пытаться обратить ее вспять. Тенденция к усилению интеграции между экономиками мира, по всей вероятности, продолжится.

Соединенные Штаты имеют историческую возможность возглавить работу по решению связанных с глобализацией задач и тем самым способствовать созданию более богатого, спокойного и демократического мира. Как нам использовать свою политическую и экономическую мощь для того, чтобы сделать общим достоянием выгоды, приносимые глобальной экономикой, и реализовать многие другие наши внешнеполитические цели?

Во-первых, мы должны и впредь подавать пример процветания, поддерживая сильную отечественную экономику. Успех нашей экономики побуждает другие страны обеспечивать либерализацию, свободу торговли и другие меры, способствующие росту. Американские государственный и частный сектора могут стимулировать технологические нововведения, поощрять экспорт и содействовать закреплению наших лидирующих позиций в области науки и информационных технологий путем массированных инвестиций в НИОКР. Наше лидерство в этих отраслях будущего представляет собой один из самых больших наших внешнеполитических активов.

Во-вторых, нам следует энергично бороться за свободные рынки и открытую торговлю, создавая более эффективные международные экономические институты. Устранение барьеров на пути торговли обеспечивает рост, способствует интеграции национальных экономик и стимулирует международное политическое сотрудничество. Впрочем, свобода торговли создает и проблемы, решить которые могут помочь эффективные международные институты. Мы должны укреплять Всемирную торговую организацию, делая ее более ответственной, прозрачной и учитывающей широкий спектр экономических забот. Нам следует также выстраивать более прочную международную финансовую систему, способную предотвращать кризисы и реагировать на них.

В-третьих, мы должны вкладывать средства в устойчивое развитие, образование и обеспечение законности в более бедных странах, а также в странах, осуществляющих переход к свободному рынку и демократии. Важно, чтобы глобализация не рассматривалась многими как феномен, который экономические элиты навязывают остальному населению Земли, не предлагая ему никакой защиты или помощи. Чтобы способствовать распространению преимуществ глобализации, мы должны оказывать экономическую помощь и облегчать долговое бремя странам, приверженным ответственной экономической политике, поддерживать программы обменов, по которым иностранные студенты и будущие лидеры приезжают в Соединенные Штаты, а американцы направляются в другие страны, содействовать подготовке иностранных судей, юристов и лидеров гражданского общества, с тем чтобы укреплялись власть закона и подконтрольность власти. Все эти мероприятия помогают добиваться наших внешнеполити-

ческих целей -- способствовать процветанию, демократии, международному экономическому и политическому сотрудничеству.

Один из регионов мира, где экономическая политика США может принести потенциально более широкий внешнеполитический эффект, -- это Африка. Бедность и слаборазвитость, безусловно, не единственные проблемы, стоящие перед этим континентом. Однако, в долгосрочной перспективе экономический рост необходим для подъема жизненного уровня африканцев и успешного решения тех задач, которые стоят перед Африкой в политике, безопасности и здравоохранении.

В настоящее время во многих странах Африки отсутствуют современная инфраструктура и ресурсы, необходимые для того, чтобы пользоваться преимуществами глобализации. Соединенные Штаты могут помочь преодолеть этот дефицит, оказывая целенаправленную иностранную помощь, списывая часть долгов, предоставляя техническую помощь, кредиты и более открытый рынок для африканских товаров. Американские компании при наличии подходящего политического климата и поддержки могли бы извлечь существенную прибыль из инвестиций в развитие современных средств связи и транспортных систем в Африке. Партнерства с участием государственного и частного секторов наиболее перспективны с точки зрения повышения жизненного уровня африканцев и продвижения политических, оборонных и экономических интересов США в Африке.

Международная политическая и экономическая обстановка за последние несколько десятилетий изменилась, и эти преобразования повлияли на эволюцию процесса формирования внешней политики США.

Когда 35 лет назад я впервые попал в Конгресс, в американской внешней политике доминировала единственная цель -- победить коммунистическую угрозу. Политику определял узкий круг людей -- Президент, Государственный секретарь, министр обороны, советник по национальной безопасности и еще несколько человек. Международные экономические проблемы рассматривались лишь периферийно или как подчиненный элемент более глобальных геополитических забот.

Сегодня внешняя политика США имеет дело с широким спектром проблем -- от терроризма и незаконного оборота наркотиков до окружающей среды и устойчивого развития. Конгресс гораздо сильнее вовлечен в политический процесс. А экономика заняла в

нашей внешней политике более важное место, чем когда-либо раньше.

Процесс формирования внешней политики сегодня более рассредоточен. Число действующих лиц в политическом процессе резко возросло и теперь включает в себя многие органы исполнительной власти и комитеты Конгресса, а также профессиональные объединения, некоммерческие структуры, международные организации и университеты. Внутри исполнительной власти центр тяжести государственной деятельности в области внешнеэкономической политики может смещаться между Государственным департаментом, министерствами финансов, торговли, энергетики, сельского хозяйства и представителем США на торговых переговорах, и это далеко не полный перечень. К примеру, по вопросам, связанным с финансированием Международного валютного фонда (МВФ) и азиатским финансовым кризисом, ведущую роль играет Министерство финансов.

В Конгрессе на выработку внешнеэкономической политики теперь влияют десятки комитетов и специальных комиссий. Президент больше не может консультироваться только с руководством Конгресса и быть уверенным в том, что конгрессмены поддержат ту или иную президентскую инициативу. Например, в вопросе об экономических санкциях против Индии и Пакистана большое влияние оказали комиссия по Индии и члены Конгресса с весомыми сельскохозяйственными интересами в своих округах.

Существенное воздействие на политику США оказывают многочисленные группы особых интересов, особенно предпринимательские и профсоюзные организации. По ускоренной процедуре принятия законов, нормальным торговым отношениям с Китаем на постоянной основе и многим другим вопросам в центре событий оказались группы, выражающие определенные интересы. Сегодня они стали более влиятельными, поскольку все больше американцев осознает, что внешнеэкономическая политика затрагивает их жизнь. Экспортные производства -- от самолетов и информационных технологий до индустрии развлечений -- представляют собой растущий сектор экономики. Доходы американских предприятий и работников в большой степени определяются торговыми соглашениями и экономическими тенденциями по всему миру.

Соединенным Штатам нужен согласованный и унифицированный политический аппарат, позволяющий проводить такую

многогранную внешнеэкономическую политику, какой требует нынешняя сложная международная обстановка. Целесообразно, чтобы многие учреждения и комитеты Конгресса занимались внешнеэкономической политикой по вопросам, явно затрагивающим их интересы. Но мы обязаны сделать так, чтобы при разработке внешней политики в первую очередь учитывались наши национальные интересы в целом. Центральную роль в этих политических сферах должны сохранить за собой Государственный департамент и основные внешнеполитические комитеты Конгресса.

Возрастающее значение экономических вопросов во внешней политике открывает перед Государственным департаментом новые возможности. Продолжая полагаться на традиционно присущие Госдепартаменту навыки информирования о политическом и экономическом положении за рубежом и ведения дипломатических переговоров, Соединенные Штаты в то же время выиграют благодаря умелой увязке своих общих интересов в области политики и безопасности с тенденциями и задачами глобализации. Как уже убедились многие в правительстве США и вне его, в отрыве от этого невозможно правильно понять и реализовать национальные интересы Америки в сферах международной политики, экономики и безопасности.

Уверен, что американский народ и политические деятели США будут и впредь выступать за внешнюю политику, поощряющую свободу торговли и рост, продвигающую международную экономическую интеграцию и стимулирующую распространение демократии и законности. Такая внешняя политика укрепляет наше собственное экономическое процветание и способствует построению более спокойного и благополучного мира.

Одри ЭРИКСОН
**ЛОББИРОВАНИЕ КОНГРЕССА: ОСНОВНОЙ СПОСОБ
ВЛИЯНИЯ АМЕРИКАНСКИХ ГРАЖДАН НА ВНЕШНЮЮ ПОЛИ-
ТИКУ**

Одри Эриксон - директор по связям с правительством по вопросам международной торговой политики в Федерации американского бюро фермерских хозяйств и председатель Сельскохозяйственного комитета Сиэтла. Печатается по: Эриксон О. Лоббирование Конгресса: основной способ влияния американских граждан на внешнюю политику // Внешняя политика США. – 2000. – Т. 5. – № 1.

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpr/pj51eric.htm>

Участие граждан в законодательном процессе -- одно из основных принципов демократической системы США. От выбора членов Конгресса, которые поддерживают их политические позиции, до направления писем Президенту США -- американские граждане непосредственно влияют на решения лиц, ответственных за внешнюю политику.

Это влияние усиливается, когда отдельные люди объединяются во имя общей цели и образуют группы с особыми интересами. В Соединенных Штатах Америки существует несколько тысяч таких групп, защищающих определенные позиции по широкому кругу вопросов. В настоящее время зарегистрировано более 3 700 групп с особыми интересами, лоббирующих членов Конгресса и администрацию. Некоторые наиболее влиятельные из них могут мобилизовать в поддержку своей позиции сотни тысяч избирателей. А группы, которые демонстрируют способность умело вести активные массовые кампании, пользуются значительным влиянием в Вашингтоне.

Мощь голосов избирателей

Члены Конгресса осознают, что их основная обязанность заключается в выполнении того, чего хотят люди, избравшие их на государственную должность. Для этого они должны голосовать за такие законодательные акты, которые в целом отражают заботы

их избирателей, или быть готовыми обосновать непопулярное голосование, когда настает время перевыборов.

Хотя избранные представители часто получают указания со стороны партийного руководства Палаты представителей и Сената о голосовании в соответствии с линией соответствующей партии, тем не менее они уделяют большое внимание данным опросов общественного мнения и взглядам избирателей из своего округа или штата. Избранные представители придают огромное значение позициям по политическим вопросам, выраженным в письмах избирателей, их телефонных звонках, сообщениях по электронной почте и на личных встречах. Как правило, считается, что на каждого человека, который звонит по телефону или посылает письмо своему избранному представителю, приходится еще порядка 10 избирателей, которые поддерживают ту же позицию. Таким образом, эффект от одного акта лоббирования можно умножить по крайней мере на десять. Если какой-нибудь член Конгресса получает по определенному вопросу большое число откликов избирателей, а руководство его партии просит его проголосовать в пику этим откликам, то часто окончательное решение принимается под действием мнения избирателей.

Избиратели могут усиливать свое влияние, вступив в группу с особыми интересами или общенациональную ассоциацию. В качестве членов общенациональной ассоциации они участвуют в ее внутреннем процессе выработки политики и опираются на избранных чиновников или профессиональных сотрудников этой организации, которые лоббируют Конгресс от их имени. Таким образом, когда один лоббист от такой ассоциации излагает в Конгрессе позиции по политическим вопросам, он выступает от лица многих людей.

Влияние данного подхода усиливается, когда общенациональные ассоциации объединяются, образуя коалиции, которые единым фронтом выступают по вопросам политики, в результате чего их мнение становится трудно игнорировать. Письмам от имени коалиций в Вашингтоне придается огромное значение, а для аналогично настроенных организаций они играют роль средства, позволяющего быстро и эффективно продемонстрировать широкомасштабную поддержку определенной политической позиции.

Эффективное внешнеполитическое лоббирование

Самыми успешными лоббистами по вопросам внешней политики оказываются те, кто зарекомендовал себя в качестве эксперта по конкретным вопросам, умело формулирует доводы о том, почему члену Конгресса следует проголосовать определенным образом, и поддерживает тесные рабочие отношения с влиятельными членами Конгресса, -- включая председателей соответствующих комитетов и руководство Сената и Палаты представителей, -- а также с их аппаратом.

"Лоббисты-эксперты" играют решающую роль в процессе лоббирования в Вашингтоне. Члены Конгресса и их сотрудники, чиновники администрации, иностранные официальные представители и даже другие лоббисты обращаются к ним за советом, в результате чего такие эксперты собирают дополнительную информацию, которая способствует повышению их квалификации. Влияние эксперта соответственно увеличивается, если организация, которую он представляет, демонстрирует способность организовывать значительный поток откликов снизу по конкретным политическим вопросам.

Лоббисты-эксперты должны иметь доступ к самой свежей информации в своей области. Соответствующую информацию можно получить из сообщений в средствах массовой информации, на встречах с представителями иностранных государств и другими внешнеполитическими лоббистами, читая издания, которые специализируются на вопросах внешней политики, и посещая профессиональные семинары и конференции.

Такого рода лоббисты, внушающие наибольшее доверие, располагают опытом профессиональной карьеры, который служит источником их знаний и умения. И прежде всего успешные внешнеполитические лоббисты владеют искусством установления связей с влиятельными людьми и использования каждого контакта к собственной выгоде.

Лоббирование по конкретному внешнеполитическому вопросу

Одна из лоббистских групп, пользующаяся огромной поддержкой в массах, -- это Федерация американского бюро фермерских хозяйств. Основанное в 1919 г. Бюро фермерских хо-

зяйств -- крупнейшая сельскохозяйственная организация Соединенных Штатов Америки. В Бюро входят более 4,9 миллиона семей-членов в 50 штатах США и Пуэрто-Рико, и его члены производят все виды сельскохозяйственной продукции страны. Способность Бюро мобилизовать поддержку масс по внутренним и международным вопросам, которые влияют на сельское хозяйство, снискала ему широкое признание в качестве общенационального выразителя интересов американских фермеров и владельцев ранчо.

Бюро фермерских хозяйств играет важную роль в лоббировании принятия внешнеполитических законодательных актов, которые непосредственно относятся к сельскому хозяйству, включая продление статуса нормальных торговых отношений (НТО) для Китая. Конгресс США предоставляет Китаю статус НТО, -- т.е. те же торговые льготы, которые он предоставляет другим странам, - - на ежегодной основе. Будучи шестым по величине рынком экспорта американской сельскохозяйственной продукции, Китай в ответ сохраняет свой рынок открытым для экспорта из США. Непредоставление статуса НТО нанесло бы серьезный ущерб торговым отношениям между США и Китаем. Рассматриваемое в широких кругах как экономический вопрос, ежегодное принятие закона о предоставлении Китаю статуса НТО имеет внешнеполитическое значение.

Отношения США с Китаем играют ключевую роль во внешней политике США в Азии с тех пор, как президент Никсон восстановил дипломатические связи с Китаем примерно 30 лет тому назад. Впоследствии американо-китайские отношения стали предметом ежегодных дебатов в Вашингтоне в ходе рассмотрения в Конгрессе вопроса о том, следует ли предоставлять этой стране торговые льготы. Хотя Конгресс регулярно соглашается с Президентом по вопросу продления режима НТО, обычно в Палате представителей вносится резолюция об отмене льгот для Китая в торговле с США.

То, что должно быть дебатами о критериях сохранения двусторонних торговых потоков между Китаем и Соединенными Штатами, становится дебатами по неторговым вопросам, имеющим огромное значение во внешнеполитической сфере. Некоторые члены Конгресса, отражая взгляды групп избирателей, которые выступают против предоставления Китаю льготного торгового режима, в качестве причин в пользу отмены статуса НТО назы-

вают вопросы прав человека, вменяемый шпионаж в сфере американских технологий ядерного оружия, обвинения в незаконном финансировании избирательных кампаний и давнишнюю политическую борьбу Китая с Тибетом и Тайванем.

Группы с особыми интересами оказывают большое влияние на ежегодные дебаты в Конгрессе по поводу Китая. Некоторые группы твердо уверены в том, что Китай следует наказать за его действия на неторговом фронте, и поэтому выступают против предоставления Китаю статуса НТО. Другие считают, что отношения через торговлю служат жизненно важным средством содействия демократическим реформам в Китае, и поэтому поддерживают продление режима НТО. Обе точки зрения доминируют в сообщениях средств массовой информации в течение 60 дней, пока Палата представителей обсуждает данный вопрос, и все же дебаты регулярно завершаются положительным итогом голосования в Палате представителей в пользу сохранения нормальных отношений с Китаем. В 1999 г. эта резолюция прошла в Палате представителей с соотношением 260-170 в пользу продления режима НТО.

Надеясь обратить итоговое голосование в свою пользу, группы, выражающие интересы сельского хозяйства и бизнеса, обрушивают на членов Палаты представителей поток телефонных звонков, сообщений по электронной почте, писем от избирателей и коалиций, а также проводят специальные брифинги для членов Конгресса и их аппарата, чтобы еще раз просветить их в отношении выгод принятия соответствующей резолюции.

Ежегодно Бюро фермерских хозяйств организует среди своих членов массовую кампанию в пользу поддержания нормальной торговли с Китаем. В дополнение к телефонным звонкам избирателей, писем от коалиции и встречам с членами Палаты представителей в их кабинетах в г. Вашингтоне и в округах Бюро активизирует участие рядовых членов, организуя автоматические службы, которые облегчают ведение кампании по высылке писем и телефонным звонкам. К примеру, устанавливается автоматическая служба с бесплатным телефонным номером -- когда член Бюро звонит по этому номеру, то автоматически генерируется индивидуализированное письмо в адрес конгрессмена этого члена, возносящее блага предоставления Китаю статуса НТО. Кроме того, Бюро обращается к своим ключевым членам, живущим по всей стране, с просьбой лично связаться с соответствующими

щими конгрессменами, которые не подтвердили свою поддержку принятию резолюции о продлении режима НТО.

В нынешнем году ставки в вопросе о торговых отношениях с Китаем поднялись еще выше. Соединенные Штаты и Китай завершили двусторонние переговоры о вступлении Китая во Всемирную торговую организацию (ВТО), в ходе которых Китай согласился существенно открыть свой рынок для импорта продукции сельского хозяйства. Это соглашение подготавливает почву для налаживания все более ценных торговых отношений с Китаем для американских фермеров и владельцев ранчо.

В соответствии с правилами ВТО для того, чтобы воспользоваться выгодами от вступления Китая в ВТО, Соединенные Штаты должны предоставить Китаю неограниченный режим НТО на постоянной основе. Бюро фермерских хозяйств наряду с другими организациями, выражающими интересы сельского хозяйства и бизнеса, мобилизуют своих членов с целью обеспечения поддержки Конгрессом постоянного статуса НТО. Однако, определенные группы с особыми интересами выступают против членства Китая в ВТО и готовятся развернуть широкую кампанию против его принятия. Ожидается, что их стратегия организации широко-масштабной оппозиции натолкнется на активную кампанию с участием тех групп, которые поддерживают вступление Китая в ВТО.

Рассмотрение в Конгрессе вопроса о предоставлении Китаю постоянного режима НТО станет испытанием навыков и тактики защитников обеих позиций в споре. Обе стороны будут уделять огромное внимание своей лоббистской деятельности для информирования о том, что поставлено на карту.

Лоббирование -- необходимый и неотъемлемый аспект законодательного процесса США. Оно обеспечивает учет прав и забот американских граждан до того, как законопроект станет законом. Этот процесс дает возможность голосу рядового избирателя быть услышанным и тем самым гарантирует утверждение принципов нашей демократии.

Ян БЖЕЗИНСКИ
НАТО: ТРАНСФОРМАЦИЯ АЛЬЯНСА

Ян Бжезински – заместитель помощника министра обороны по делам Европы и НАТО. Печатается по: Бжезински Я. НАТО: трансформация Альянса // Внешняя политика США. – 2004. – Т. 9. – № 2.
<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0604/ijpr/brzezinski.htm>

Основополагающей целью Организации Североатлантического договора остается коллективная оборона, но вытекающие из этого задачи сильно отличаются от планировавшихся Альянсом в годы холодной войны и даже от выполнявшихся в прошлом десятилетия. Непредсказуемые, кажущиеся беспричинными теракты ясно показали опасность для открытых обществ, создаваемую теми, кто стремится вызвать массовые потери. Особенно тревожат масштабы опасности, создаваемой террористическими организациями, с учетом их желания приобрести оружие массового поражения (ОМП).

НАТО защищает трансатлантическое сообщество от этой угрозы и упорно работает, чтобы повысить прочность своего щита и меткость своего копья для противодействия и отражения этого глобального вызова.

Два саммита НАТО - Пражский в 2002 году и Стамбульский в 2004 - служат вехами периода беспрецедентной активности в Альянсе. Фактически за последние два года в НАТО произошло больше конструктивных перемен, чем за любое десятилетие в истории Альянса. Пражский саммит создал условия для знаменательных инициатив в области военной трансформации, и операции Альянса проводятся с замечательной скоростью.

НАТО предложило семи партнерам присоединиться к Альянсу. В апреле 2004 года новыми членами стали Болгария, Латвия, Литва, Румыния, Словакия, Словения и Эстония. Каждая из этих стран внесла вклад в глобальную войну с терроризмом. Солдаты этих демократических стран Центральной Европы несут службу вместе с военными других союзников по НАТО в Афганистане и Ираке. Их интеграция в НАТО представляет собой значимый шаг к общей цели - построить единую и свободную Европу, где безопасность и процветание являются общими и неделимыми.

НАТО взяло на себя руководство Международными силами по содействию безопасности (ИСАФ) в Афганистане. НАТО согласилось на Пражском саммите принять у ООН миссию по обес-

печению безопасности в Кабуле. Это первая миссия НАТО за пределами Европы. Сегодня в Афганистане находятся свыше 6000 военнослужащих НАТО, обеспечивающих стабильность в Кабуле и Кундузе. Альянс рассматривает вопрос о расширении миссии ИСАФ, предполагая включить в нее обеспечение стабильности в северных и западных районах Афганистана и создание пяти новых региональных групп реконструкции.

НАТО оказало поддержку Польше, когда та взяла на себя руководство многонациональной дивизией в Ираке. Когда Польша приступила к этой трудной задаче, возглавив многонациональную дивизию из военнослужащих 16 стран, НАТО оказало поддержку в формировании войск, планировании и связи. Действия НАТО в Афганистане и Ираке решительно положили конец разговорам о том, что, дескать, "НАТО лучше оставить свою территорию, в противном случае придется вообще отойти от дел". НАТО не сделало ни того, ни другого.

НАТО продолжает операцию "Эктив индевор". Начатая еще до Праги операция "Эктив индевор" (ОЭИ) была одной из первых инициатив Альянса по противодействию терроризму. Как важный элемент реакции НАТО в рамках Статьи 5 Североатлантического договора на теракты 11 сентября 2001 года в Соединенных Штатах, корабли и самолеты союзников вносят вклад в глобальную войну с терроризмом, проводя морские патрули в Средиземном море и задерживая подозрительные суда, где могут находиться террористы. К настоящему времени силы, участвующие в ОЭИ, выявили, отследили и задержали 48 кораблей, подозреваемых в связанной с терроризмом деятельности в восточной части Средиземного моря, а также сопроводили через Гибралтарский пролив 421 гражданское судно.

НАТО также создало Силы реагирования НАТО (СРН). СРН, которые по графику должны выйти на исходный уровень боеготовности в октябре 2004 года, представляют собой объединенные силы в составе 21 000 человек, обладающие высокой поражающей способностью, в техническом отношении превосходящие любую предполагаемую угрозу и готовые к переброскам с кратким сроком уведомления (5-30 дней). СРН - это механизм обеспечения НАТО особым потенциалом высшего класса для выполнения всего спектра задач Альянса, причем союзники выделяют военнослужащих в режиме шестимесячной ротации.

СРН уже оказались мощной движущей силой трансформации. Военные органы НАТО разрабатывают стандарты готовности и боеспособности, которые должны выполнять силы СРН, а также процедуру подтверждения их возможностей. Доктрина Альянса по переброске СРН будет стандартным предметом в учебных заведениях НАТО.

Вдохновляемая СРН трансформация ощущается и в столицах Альянса. Страны признают необходимость изменить законы, ограничивающие использование их военнослужащих, выделенных в СРН. Союзники добиваются того, чтобы национальные законы обеспечивали быстрое командирование военнослужащих; большинство союзников увеличивает число военнослужащих, которые могут быть переброшены на законной основе.

Создана более гибкая командная структура НАТО. Чтобы эффективно преодолевать быстро распространяющиеся кризисы перебрасываемыми объединенными вооруженными силами, Альянс решил на Пражском саммите модернизировать и упростить свою командную структуру. Эта новая структура, утвержденная в июне 2003 года, упразднила девять штабов и при этом обеспечивает командование и управление операциями НАТО в любой точке мира.

НАТО учредило Командование объединенными вооруженными силами НАТО, отвечающее за трансформацию (КОТ). В рамках реформы командной структуры КОТ вырабатывает новые подходы к планированию и формированию войск, а также создает Образцовые центры и процедуру сертификации СРН. Будучи движущей силой трансформации Альянса, СРН обещают стать опорой военной оперативной совместимости в пределах Европы и через Атлантику.

НАТО организовало батальон химической, биологической, радиологической и ядерной защиты (ХБРЯ). Возглавляемый Чехией многонациональный батальон ХБРЯ-защиты уже проводит подготовку военнослужащих и учения по обеспечению боеготовности. Полностью сформированный и оснащенный, он сможет быстро реагировать на нападение с применением ХБРЯ оружия - либо самостоятельно, либо вместе с силами НАТО, подобными СРН. На исходный уровень боеготовности он выйдет 1 июля.

Начатое в Праге дело не закончится в Стамбуле.

Вклад союзников в военные операции на Балканах, Средиземном море, в Афганистане и Ираке отражает все более слож-

ные глобальные задачи, которые приходится решать НАТО. Эти операции создают большую нагрузку на ресурсы союзников и подчеркивают актуальность трансформации НАТО. Они высвечивают давно признанные недостатки обороны в таких областях, как воздушная переброска и снаряды точного наведения. Более того, хотя некоторые союзники реформируют свои войсковые структуры для повышения их развертываемости, способности к самостоятельным действиям и поражающей силы, в целом союзнические войска все еще отличаются избыточной численностью статичных сил территориальной обороны.

Чтобы преодолеть эту ситуацию, Альянсу необходимо сделать более сильный упор на Пражское обязательство о военном потенциале, особенно в таких областях, как развертываемость, способность к самостоятельным действиям и боевая эффективность. НАТО также разрабатывает к Стамбульской встрече ряд инициатив, которые улучшат механизм определения будущих потребностей Альянса в войсках и возможность их удовлетворения странами. Союзникам необходимо ликвидировать силы времен холодной войны, больше не пригодные для современных задач НАТО, и реинвестировать высвобождающиеся ресурсы в силы, способные к развертыванию и применению.

Двигаясь в будущее, НАТО решает региональные и глобальные по своему характеру задачи. Мы должны помнить, что Европа еще не в полном составе. Несколько стран, принятых в члены на Пражском саммите, займут свои места за столом на Стамбульском саммите, но в Европе еще остаются демократические страны, стремящиеся вступить в НАТО. Наша идея единой и свободной Европы не будет реализована до тех пор, пока такие страны, как Украина, Албания, Македония и Хорватия, не станут полноправными членами трансатлантического сообщества. Новые и старые союзники заинтересованы в том, чтобы помочь этим странам выполнить политические, экономические и военные требования членства в НАТО.

В регионе Европы, в прошлые годы больше известном своим насилием, Альянс рассмотрит вопрос об успешном завершении одной из первых своих миссий "вне зоны ответственности" - миссии СФОР (Сил по стабилизации) в Боснии. Европейский союз (ЕС) рассматривает вопрос о новой, последующей миссии в Боснии по соглашениям "Берлин плюс", которые учреждают сотрудничество между ЕС и НАТО. Даже если миссия СФОР завершит-

ся, НАТО останется в Боснии, чтобы помочь, среди прочих задач, провести боснийскую военную реформу.

С глобальной точки зрения НАТО должно рассмотреть, как оно может способствовать миру и стабильности за пределами Европы. Реализуемая администрацией Буша передовая стратегия свободы на Ближнем Востоке признает, что пока в этом регионе мира не процветает свобода, он, как сказал Президент, "останется местом застоя, недовольства и насилия, готовых на экспорт".

НАТО может способствовать реформам и демократии в этом регионе, углубляя Средиземноморский диалог, в котором в настоящее время участвуют Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Мавритания, Марокко и Тунис. НАТО может также создать более широкую систему отношений с отдельными странами Большого Ближнего Востока, работая с ними в области борьбы с терроризмом и оружием массового поражения, запретительных мер и операций по обеспечению стабильности.

В Праге НАТО признало необходимость трансформации своей структуры для успешного противодействия мировым вызовам после 11 сентября. На пути к этой цели уже достигнут большой прогресс. Собравшись на Стамбульском саммите, лидеры НАТО определяют направление Альянса, сплоченного общими ценностями, единым мировоззрением, более восприимчивого к будущим глобальным вызовам и готового использовать новые возможности для развития трансатлантических отношений.

Чарлз Э. КУПЧАН

ОБНОВЛЕНИЕ АТЛАНТИЧЕСКОГО ПАРТНЕРСТВА: ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Чарлз Э. Купчан - старший научный сотрудник и руководитель европейских исследований в Совете по международным отношениям. Печатается по: Купчан Ч.Э. Обновление Атлантического партнерства: предложения // Внешняя политика США. – 2004. – Т. 9. – № 2.
<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0604/ijpr/kupchan.htm>

НАТО должно адаптироваться к новым геополитическим реалиям и разработать новые "правила движения". Для успешного продвижения вперед Альянс должен выработать общую политику в отношении безответственных государств, использования вооруженных сил, роли многосторонних учреждений и проведения политических и экономических реформ на всем Ближнем Востоке. Пора также уточнить цели европейской интеграции и проанализировать выгоды, которые страны могут от нее получить.

Достижения Североатлантического альянса замечательны. История практически не знает других альянсов, которые обеспечили бы столь многочисленные выгоды своим членам или международному сообществу в целом.

Несмотря на эти достижения, трансатлантические отношения сегодня переживают самый напряженный момент в своей истории за период жизни, по меньшей мере, целого поколения. Многие европейцы полагают, что у США недобрые намерения. А многие американцы возмущаются поведением европейцев и отвергают европейское восприятие сегодняшних угроз. В Европе вошла в моду убежденность в том, что США как сверхдержаву необходимо сдерживать. В свою очередь США в своей политике стали делать ставку на коалиции стран, готовых действовать тогда, когда бездействуют ООН и Организация Североатлантического договора (НАТО).

Война в Ираке привела к тому, что эта напряженность выросла до критического уровня. Франция и Германия организовали сопротивление США в Совете Безопасности ООН вместе с Россией - традиционно главным противником НАТО. Администрация Буша, в свою очередь, попыталась отделить эти государства от других членов Альянса и Европейского союза (Евросоюза). На какое-то время риторика заменила дипломатию в качестве главного инструмента выработки позиции, критики и создания коалиций.

Эти события были, мягко говоря, необычными. На их исход повлияла внутренняя политика, человеческие характеристики участников событий, недостаток общения и неудачное стечение обстоятельств. Однако произошедшее было не просто фактом неожиданных событий, политических споров и невезения. Конфликт по поводу Ирака уходит своими корнями как минимум в события 9 ноября 1989 года, когда рухнула Берлинская стена. А события 11 сентября 2001 года, когда террористы уничтожили Центр международной торговли, атаковали Пентагон и убили почти 3 тысячи мирных граждан, лишь усилили эти противоречия.

Когда рухнула советская империя в Восточной Европе, исчезла важнейшая причина для обеспечения взаимопомощи в области безопасности силами НАТО. Если события 9 ноября 1989 года просто усилили разногласия между США и Европой, то события 11 сентября 2001 года создавали основание для столь серьезных разногласий, которые угрожают уже самим трансатлантическим отношениям. Совершенные в тот день теракты дали толчок к самой радикальной переориентации стратегии США за более чем полвека. Теперь цель Вашингтона заключается не только в том, чтобы сдерживать враждебные государства, но и в том, чтобы атаковать террористов и укрывающие их режимы, прежде чем те смогут действовать. Европейские стратегии, напротив, не подверглись никакому сопоставимому пересмотру. В самом деле, многие союзники США по НАТО жаловались на односторонний подход Америки, ставя под сомнение тезис администрации о том, что отныне под угрозой находится безопасность всех стран.

Эти сдвиги в отношениях между США и Европой - последствия событий 9 ноября 1989 года и 11 сентября 2001 года - ясно указывают на то, что трансатлантические отношения нуждаются в срочном пересмотре.

Что можно сделать, чтобы вновь подвести под атлантическое партнерство прочную основу в условиях новых растущих вызовов для единства Запада?

Уроки, которые необходимо усвоить

Европейцы и американцы должны сейчас сообща приложить усилия для обеспечения того, чтобы кризис в Ираке стал анома-

лией в их отношениях, а не прецедентом. Для этого атлантические страны должны извлечь уроки из своего общего прошлого:

Урок номер один: Ни один альянс не может функционировать успешно в отсутствие общей стратегии или при наличии конкурирующих стратегий. Любой альянс имеет значение только тогда, когда его члены корректируют свою политику с учетом интересов своих партнеров - когда они делают друг для друга такое, чего они не стали бы делать, если бы альянса не существовало. Если мы хотим, чтобы трансатлантические отношения оставались столь же значимыми, как и в прошлом, обе стороны должны извлечь уроки из своих разногласий по Ираку. Американцы должны вновь подтвердить свою позицию, которая определяла их отношения с союзниками на всем протяжении холодной войны: что способность совершать действия не то же самое, что способность убеждать; что даже в альянсе, в котором военные потенциалы распределены непропорционально, издержки одностороннего подхода могут превышать издержки поиска согласия. Европейцы, в свою очередь, должны признать, что после 11 сентября 2001 года мир не является больше безопасным для трансатлантических стран, что угрозы, которые делают его опасным, исходят не от Вашингтона, и что ни ностальгии по прошлому, ни изолированности в настоящем недостаточно для отражения этих угроз. Цель - не столько достичь официального согласия, поиск которого может истощать силы и парализовывать волю, сколько ощущение общего направления.

Урок номер два: Общая стратегия не требует равных потенциалов. Дополнительность - это актив, а не пассив. Если США являются незаменимой страной в плане своей военной мощи, то европейцы, разумеется, являются незаменимыми союзниками в других формах потенциалов, от которых зависит качество политического управления. О каких бы проблемах ни шла речь - о борьбе с терроризмом, либерализации торговли, предотвращении международной преступности, сдерживании распространения оружия массового поражения, восстановлении постконфликтных государств, борьбе с бедностью, борьбе с болезнями или распространении демократии и утверждении прав человека, - европейские и американские приоритеты и потенциалы гораздо чаще дополняют друг друга, чем конкурируют друг с другом.

Урок номер три: Настало время уточнить цели и выгоды европейской интеграции. Европейцы должны определиться с тем-

пами и масштабами европейской интеграции. Но реакция Америки на этот процесс будет зависеть от того, как лидеры и электорат Евросоюза будут воспринимать роль союза. Противопоставление Евросоюза США, пускай даже в риторических целях, несомненно, будет усиливать трансатлантическую напряженность и поощрять Вашингтон искать международных партнеров в других регионах. Если же Евросоюз будет строить свою политику на основе принципа дополнительности, как он делал это в прошлом, Вашингтон должен продолжать считать, что углубление и расширение Европы отвечает интересам Америки. Углубленная Европа могла бы обеспечить необратимость союза и обеспечить рост военной мощи Евросоюза, который со временем мог бы стать более эффективным партнером США. Расширенная Европа могла бы обеспечить дальнейшее расширение мира, демократии и процветания на Восток, благодаря чему эти тенденции могли бы начать пересекаться с возможными аналогичными тенденциями в России.

Поэтому обеим сторонам Атлантики предстоит сыграть важную роль в формировании будущего Евросоюза. Американские руководители должны покончить со своим традиционным двойственным отношением к развивающемуся Евросоюзу. Руководители Европы должны противостоять искушению строить свою политику в противовес США. Необходимо услышать призыв тех, кто верит в атлантическое партнерство, к тому, чтобы Европа оставалась стабильным партнером США, даже несмотря на укрепление и расширение ее международной роли.

Общие задачи

Работая для обновления своего партнерства, атлантические демократии должны сосредоточиться на решении следующих общих задач:

Адаптация НАТО к новым геополитическим реалиям

Принципы НАТО остаются актуальными по сей день, чего нельзя сказать обо всей его исторической практике. Отпала необходимость в присутствии многочисленных американских войск в центре Европы, и уже началась их передислокация. Угрозы Альянсу стали более многоплановыми, чем во время холодной войны, поэтому американские и европейские интересы в области безопасности больше не будут переплетаться столь же тесно, как

раньше. НАТО должно стать более гибким в своих процедурах и более смелым в своих миссиях, чем прежде.

Несмотря на то, что США сокращают численность своих войск на европейском континенте, они должны поддерживать достаточное присутствие там для обеспечения как способности к взаимодействию, так и ощущения коллективной цели, которое возникает из интегрированной военной структуры. В то же время, США должны более чутко относиться к попыткам Евросоюза взять на себя более заметную роль в обеспечении европейской безопасности.

Общее направление политики ясно: США продолжают приветствовать то, к чему они стремились с самых первых дней холодной войны - Европу, в которой сами европейцы несут основную ответственность за свою безопасность.

НАТО должно осознать, в какой степени последствия событий 9 ноября 1989 года и 11 сентября 2001 года трансформировали стратегические приоритеты США. Сейчас, когда США передислоцируют свои силы за пределами Европы, Альянс должен найти соответствующий баланс между новым акцентом на миссиях вне европейского региона и своим традиционным акцентом на европейской безопасности. НАТО будут продолжать активно действовать как в географических границах Европы, так и вне их, однако должно наличествовать общее понимание того, что НАТО должно все больше думать об угрозах, исходящих извне Европы, если Альянс хочет играть в мире после событий 11 сентября 2001 года и 9 ноября 1989 года такую же главенствующую роль, какую он играл на всем протяжении холодной войны.

Введение новых правил использования вооруженных сил

В течение последних пятидесяти лет одним из "коньков" трансатлантического партнерства было согласие по основным принципам, регулирующим применение военных потенциалов. Сегодня новые вызовы требуют пересмотра этих принципов. Североатлантический альянс может помочь решить эту проблему, введя "правила движения" в отношении превентивного использования вооруженных сил. Для начала можно было бы достичь согласия по вопросу о том, чего не следует делать: например, европейцы могли бы согласиться не отвергать превентивные действия в принципе, в то время как американцы могли бы согласиться с тем, что превентивные действия должны предприниматься

лишь в особых случаях и не должны быть краеугольным камнем стратегии США. Тогда обе стороны могли бы признать уже достигнутый прогресс в определении условий, при которых вмешательство является оправданным: борьба с терроризмом (как в Афганистане), поддержка санкционированных международным сообществом инспекционных проверок (как в Ираке) или достижение гуманитарных целей (как в Боснии, Косове и Восточном Тиморе). В недавних документах Евросоюза по планированию содержится призыв к энергичным действиям по предупреждению угроз терроризма и оружия массового поражения. Аналогичный призыв прозвучал и из уст Генерального секретаря ООН Кофи Аннана. Эти тенденции свидетельствуют о том, что США, НАТО, Евросоюз и ООН могли бы найти больше точек соприкосновения по этому вопросу, чем можно было бы ожидать.

Выработка общей политики в отношении к безответственным государствам

Превентивные удары всегда должны быть крайним средством. Трансатлантический альянс также должен договориться о том, как предупреждать ситуации, в которых могла бы возникнуть необходимость в нанесении превентивных ударов. Это подразумевает разработку общей политики в отношении государств, которые уже обладают или стремятся обладать оружием массового уничтожения, укрывают террористов или поддерживают терроризм и стремятся с их помощью бросить вызов международному порядку, который европейцы и американцы создали и должны поддерживать. Европейцы должны признать необходимость использования по отношению к безответственным государствам политики не только "пряника", но и "кнута": иногда для достижения результатов необходима принудительная дипломатия. Американцы должны быть готовы включить в свою стратегию политику "пряника": угрозы не всегда приводят к уступкам.

Атлантические партнеры должны позаботиться о том, чтобы их поиск точек соприкосновения не стал предлогом для промедления, которое обеспечивает безответственным государствам дополнительное время для развития своих военных потенциалов. Поэтому необходимо укрепить осуществляемые в настоящее время инициативы - включая углубление сотрудничества по охране ядерных материалов в бывшем Советском Союзе; укрепление связей между американской и европейскими разведывательными службами; расширение недавно начатой силами военно-

морских флотов программы обысков и конфискации, официально именуемой Инициативой по защите от распространения ОМП; ликвидацию "лазеек" в режиме нераспространения ОМП, которые позволяют странам легально накапливать запасы ядерного топлива; и усиление механизмов правоприменения для реагирования на нарушения существующих режимов нераспространения ОМП.

Согласование роли многосторонних учреждений

Разногласие по вопросам эффективности и ответственности международных учреждений является одним из главных источников трансатлантического разлада, по крайней мере, с середины 1990-х годов. Вслед за спорами по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Киотскому протоколу и Международном уголовном суде в Европе - а также среди критиков администрации Буша внутри США - растет убеждение в том, что американцы превращаются в бескомпромиссных сторонников одностороннего подхода, в то время как американские критики считают европейцев не терпящими критики и наивными сторонниками многостороннего подхода, подлинная цель которых - ограничить мощь Америки.

Эти позиции упускают из вида саму суть проблемы. Большинство столкновений между США и Европой было вызвано политическими разногласиями, а не расхождениями во мнениях о пользе международных учреждений. Если бы американцы и европейцы достигли согласия по соответствующим вопросам, процедурные споры показались бы им гораздо менее серьезными.

Как показал опыт Второй мировой войны и холодной войны, когда США и их европейские союзники договариваются о политических целях, институциональные рамки достижения этих целей обычно не заставляют себя долго ждать.

Сейчас по обеим сторонам Атлантики существуют веские причины для возобновления этой традиции, основанной на принципе "функция определяет форму". Европа будет считать международные институты гораздо менее эффективными, если единственная в мире сверхдержава выйдет из них. США теряют поддержку за границей, когда их действия воспринимаются как односторонние, что затрудняет Вашингтону привлечение союзников для достижения своих целей и поддержки внутри самих США.

Выработка общего подхода к Большому Ближнему Востоку

Большой Ближний Восток - это регион мира, который обладает величайшим потенциалом в плане своего воздействия на безопасность и процветание как европейцев, так и американцев. Трансатлантическое сообщество должно заняться решением четырех главных проблем, первой из которых является Ирак. Европейцы и американцы должны отставить в сторону свои узкие политические и экономические амбиции в регионе и разделить ответственность за стабилизацию обстановки в этой стране. НАТО, продемонстрировав свою полезность в Афганистане, является естественным преемником нынешнего международного военного присутствия в Ираке. Если ожидается значительное увеличение финансовой и военной поддержки со стороны Европы, то США должны быть готовы к расширению участия европейцев в политическом управлении Ираком.

Второй проблемой является Иран. Сейчас внутри Ирана развернулись ожесточенные споры по вопросу о направлении его внутренней и внешней политики. Американцы и европейцы должны координировать свою политику - по возможности, также и с Россией, - для того, чтобы иранцы полностью отдавали себе отчет в том, как международное сообщество отреагирует на их решения в отношении распространения ОМП, поддержки терроризма, а также в отношении демократии. Важность поощрения политических реформ в Иране и нейтрализации потенциальных угроз должна дать Европе и США мощный стимул для действий в унисон.

Третьей проблемой является израильско-палестинский конфликт. Широко распространенное в Европе мнение, что США в одностороннем порядке благоволят Израилю, ослабляет поддержку американской внешней политики в Европе. Между тем многие американские высшие должностные лица считают европейскую политику по отношению к этому конфликту автоматически пропалестинской. Обе стороны должны приложить усилия для выработки общей позиции: США должны более точно определить свою концепцию палестинского государства; Европа должна более серьезно относиться к озабоченности Израиля вопросами безопасности.

Четвертое направление трансатлантического сотрудничества на Большом Ближнем Востоке имеет отношение к долгосрочному

экономическому и политическому развитию этого региона. Многие страны региона отстают от всего остального мира в движении к демократии и рыночной экономике. Решение этой проблемы требует согласованных усилий Европы и США по продвижению политических и экономических реформ. Цель должна заключаться в том, чтобы не навязывать перемены традиционным обществам, а сотрудничать с местными политическими, экономическими и гражданскими лидерами в поддержке постепенного процесса реформ.

Заключение

Прозорливость и политическая смелость поддерживали трансатлантическое партнерство на протяжении полувека к огромной выгоде европейцев, американцев и всего мира. Сегоднешние вызовы отличаются от прежних, но выгоды партнерства по-прежнему значительны - как и возможные издержки в случае, если этому партнерству позволено эродировать. Наблюдаемые в последнее время напряженность и резкость свидетельствуют не только о трудностях, которые возникают у Америки и Европы, когда они не могут действовать в качестве партнеров, но и о том, что насущные проблемы лучше всего решать вместе.

В конце концов, Европа и Америка смогут гораздо больше приобрести, действуя в качестве союзников, чем соблюдая нейтралитет или действуя как противники. С просвещенным руководством правительства и граждане по обеим сторонам Атлантики обязательно осознают эту реальность и предпримут соответствующие действия.

Научное издание

Концепты развития
американской внешней политики
Администрации Джорджа Буша-младшего.

Антология текстов американских политологов –
аналитиков и сотрудников Государственного департамента

сост. и вступительная статья М.В. Кирчанова.

Воронеж, 2007

Оригинал-макет:
М.В. Кирчанов

Московский пр-т, 88
Воронежский государственный университет
Факультет международных отношений

Тираж: 100