

ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
КАФЕДРА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И РЕГИОНОВЕДЕНИЯ

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ КОНЦЕПТЫ АДМИНИСТРАЦИИ ДЖОРДЖА БУША-МЛАДШЕГО

**АНТОЛОГИЯ ТЕКСТОВ АМЕРИКАНСКИХ ПОЛИТОЛОГОВ –
АНАЛИТИКОВ 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
В 60

Внешнеполитические концепты Администрации Джорджа Буша-младшего.
Антология текстов американских политологов – аналитиков и сотрудников
Государственного департамента / сост. и вступительная статья М.В. Кирчанова. –
Воронеж, 2007. – 96 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>Проблемы демократизации и борьбы с терроризмом в концептах американского Государственного Департамента</i>	4 – 17
<i>Ричард Н. ХАССС</i> <i>"Мозговые центры" и американская внешняя политика: точка зрения политика</i>	18 – 26
<i>Дональд Э. ЭЙБЭЛСБОН</i> <i>"Мозговые центры" и американская внешняя политика: история вопроса</i>	27 – 35
<i>Майкл Джей ФРИДМЭН</i> <i>Холодная война: испытание американской мощи и проверка идеалов</i>	36 – 43
<i>Дэвид У. ЭЛЛВУД</i> <i>План Маршалла: стратегия, которая принесла плоды</i>	44 – 55
<i>Генри Д. СОКОЛЬСКИ</i> <i>Политика в отношении Ирана: ограничить использование ядерной энергии мирными целями</i>	56 – 62
<i>Бейкер СПРИНГ</i> <i>Трансформация американо-российских отношений: политика с позиции силы утрачивает былое значение</i>	63 – 69
<i>Ричард ЛУГАР</i> <i>Американо-российский фронт борьбы против терроризма и распространения вооружений</i>	69 – 75
<i>Мэтью А. КОРДОВА</i> <i>Трансформация американо-российских отношений</i>	75 – 83
<i>Энтони УЭЙН</i> <i>Интернационализация борьбы</i>	84 – 91
<i>Ричард ПЕЛЛС</i> <i>Отражение проблемы распространения оружия массового поражения в литературе и кино</i>	91 – 95

М.В. Кирчанов

Проблемы демократизации и борьбы с терроризмом в концептах американского Государственного Департамента

Широта интересов и разнообразии исследуемых проблем – одни из основных признаков, которые характерны для аналитической и исследовательской деятельности аналитических структур Государственного Департамента. Среди основных проблем, которые находятся в центре внимания Государственного Департамента США, проблемы противодействия международному терроризму и борьбы с ним.

Американские аналитики полагают, что современная террористическая угроза не является угрозой, направленной против исключительно США. Современный международный терроризм ставит под сомнение сами основы западной, в том числе – и американской, модели политического развития. Поэтому, аналитические службы американского дипломатического ведомства указывают на то, что борьба против международного терроризма должна вестись всеми заинтересованными государствами по ряду направлений: «в ответ на теракты 11 сентября правительство США начало глобальную войну с терроризмом на пяти фронтах: военном, разведывательном, правоохранительном, финансовом и дипломатическом. Соединенные Штаты разработали стратегию борьбы с финансированием терроризма, основанную на трех опорах для выявления, ликвидации и сдерживания финансовых сетей террористов. Во-первых, мы проводим правоохранительные и разведывательные операции, позволяющие предавать спонсоров терроризма суду. Во-вторых, мы составляем специальные списки, чтобы открыто указывать имена людей и названия организаций, участвующих в террористической деятельности или поддерживающих ее, клеймить их позором и блокировать их активы. В-третьих, мы разработали программы по развитию потенциала для укрепления институтов наших иностранных союзников по активной борьбе с финансированием терроризма. Если первые две опоры ретроспективны, поскольку известные финансовые операции расследуются постфактум, то третья опора, связанная

с развитием потенциала, ориентирована на укрепление возможностей стран по защите международных финансовых систем от злоупотреблений со стороны спонсоров терроризма»¹.

Анализ проблем терроризма в современном американском интеллектуальном сообществе нередко базируется на дихотомии «терроризм – диктатура». Поэтому, США декларируют свою готовность противостоять терроризму в любой точке земного шара и вести борьбу против террористической угрозы так долго, как этого будут требовать обстоятельства: «мы будем разбивать террористические сети, привлекать к ответственности страны, укрывающие террористов, и противодействовать агрессивным тиранам, обладающим или стремящимся обладать ядерным, химическим и биологическим оружием, которое может быть передано союзникам-террористам. Это разные обличья одного и того же зла. Террористам нужно место, где можно строить заговоры, осуществлять подготовку и вести организационную работу. Тираны могут значительно расширить сферу своих смертоносных деяний, благодаря союзу с террористами. Террористы, устанавливающие тесные отношения с тиранами, могут приобрести технологии, позволяющие им убивать во все более массовом масштабе. Каждая из этих угроз приумножает опасность, создаваемую другой. И единственный путь к безопасности – эффективное противодействие и террористам, и тиранам»². Иными словами, американская аналитика полагает, что террористы могут найти поддержку и диктаторских режимов, а сами диктаторские режимы могут проводить политику террора в своих государствах или стимулировать и поддерживать террористические организации.

Изучая внешнюю политику США, американские аналитики полагают, что Америка стала жертвой террористического

¹ Реалуио С. Создание контртеррористического финансового режима / С. Реалуио // *Экономические перспективы. Журнал Государственного Департамента США*. – 2004. – Сентябрь. Что касается автора упомянутой публикации в журнале «Экономические перспективы», то Селина Реалуио руководит Программами по борьбе с финансированием террористов Государственного департамента США. Ее отдел отвечает за координацию контртеррористической политики и действий США, совместных с иностранными правительствами, цель которых сдерживать финансирование терроризма.

² Райс К. Баланс сил в пользу свободы / К. Райс // *Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США*. – 2002. – Декабрь.

нападения по причине того, что внешняя политика 1990-х годов допустила несколько ошибок. Американские политологи указывают, что США неверно расставили политические акценты и определили политические приоритеты: вместо того, чтобы реально бороться против международного терроризма, Государственный Департамент сосредотачивал свое внимание на борьбе с мелкими террористическими угрозами. Кроме этого, американская дипломатия переоценила свои успехи: «Мы позволили себе успокоиться, поверив в то, что, в общем и целом, одновременные массированные нападения, а так же нападения с таким разрушительным потенциалом, которые мы видели в Нью-Йорке и Вашингтоне 11 сентября, судя по всему, не по силам большинству террористов, включая террористов, прямо или косвенно связанных с Усамой бин Ладеном. Трагические события того сентябрьского дня наглядно показали, насколько глубоко ошибочными были подобные предположения. В этом отношении мы, пожалуй, переоценили значение своих прошлых успехов (например, того, что нам во многом удавалось срывать большинство террористических операций бин Ладена в период со времени взрывов бомб в посольствах в августе 1998 года до нападения на эсминец США "Коул" в ноябре 2000 года), а так же некомпетентность террористов и их склонность к совершению ошибок (например, неудачную попытку Ахмада Рессама въехать в Соединенные Штаты из Канады в декабре 1999 года). На самом деле более впечатляющим и обескураживающим является тот факт, что, по всей вероятности, планирование этих нападений и нападения в Адене на эсминец США "Коул" в ноябре прошлого года происходило в одно и то же время, что свидетельствует об оперативных и организационных возможностях одновременного координирования нескольких крупномасштабных нападений»³.

С другой стороны, американские аналитики полагают, что дипломатия – один из наиболее эффективных методов борьбы против международного терроризма: «дипломатия имеет важнейшее значение в борьбе с современным международным терроризмом, который во многих отношениях не признает границ между государствами. В пределах досягаемости террористических групп оказываются все новые районы земного

³ Хоффман Б. Терроризм и борьба с ним после 11 сентября / Б. Хоффман // Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США. – 2001. – Ноябрь.

шара. Борьба с сетью террористических групп, подобной той, в которую входит возглавляемая Усамой бин Ладеном организация "Аль-Кайда", требует совместных усилий многих государств, поскольку деятельностью этой сети охвачены территории многих стран. Эффективная дипломатия, направленная против терроризма, выполняет роль своего рода цементирующего состава, который соединяет эти усилия в единое целое, не давая им приобрести фрагментарный характер. Формирование контртеррористической коалиции после совершенных 11 сентября террористических актов стало самым последним и наглядным подтверждением того, что помощь зарубежных партнеров нужна Соединенным Штатам в противодействии даже тем угрозам, которые направлены исключительно против Соединенных Штатов»⁴. Именно в рамках дипломатической активности США могут достичь немалых результатов, найдя новых союзников и обеспечив поддержку своей политике на международной арене.

Американские аналитики не отвергают и более ранние внешнеполитические концепции и доктрины, полагая, что они могут оказаться вполне действенными и эффективными в борьбе против международного терроризма: «стратегия национальной безопасности не опровергает полувековой доктрины и не отбрасывает политику сдерживания и устрашения. Эти стратегические концепции могут, и по-прежнему будут использоваться там, где это целесообразно. Но некоторые угрозы носят настолько катастрофический характер и могут осуществляться столь неожиданно средствами, которые не поддаются отслеживанию, что сдерживать их невозможно. Экстремистов, которые, похоже, рассматривают самоубийство как святое дело, вряд ли можно сдержать. А новая технология требует нового представления о том, когда угроза реально становится "неминуемой". Так что, исходя из здравого смысла, Соединенные Штаты должны быть готовы, по необходимости, принимать меры до того, как угрозы полностью материализуются»⁵. Но и в такой ситуации, признавая собственный уникальный исторический опыт, обращаясь к

⁴ Пиллар П.Р. Инструменты борьбы с терроризмом / П.Р. Пиллар // Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США. – 2001. – Ноябрь.

⁵ Райс К. Баланс сил в пользу свободы / К. Райс // Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США. – 2002. – Декабрь.

достижениям прошлого, американская демократия не ратует за возвращение назад, к политике изоляционизма.

Примечательно, что в изучении антитеррористической политики американская аналитика не игнорирует и зарубежный, например – индонезийский, опыт борьбы против терроризма и террористической опасности: «взрывы бомб, произведенные террористами на острове Бали в 2002 г., и ответные действия индонезийского правительства и международного сообщества на эти террористические нападения являются убедительным примером исследования конкретного случая стратегии борьбы против финансирования терроризма. На практике эта стратегия представляла собой конкретные действия, совершаемые посредством проведения операций, направленных на всеобъемлющее полицейское правоприменение, мобилизацию общественного мнения и создание соответствующего потенциала борьбы с терроризмом. 12 октября 2002 года Индонезии пришлось столкнуться с тем, что явилось самым масштабным террористическим актом после нападений террористов, имевших место в США за год до этого, а именно - 11 сентября 2001 года. Взрывы бомб на острове Бали со всей наглядностью показали Индонезии реальность международного терроризма. После этих бомбардировок Индонезия неустанно работала со своими международными партнерами, чтобы усилить свою систему защитных мер против террористических угроз, включая способы перекрытия потока финансовых средств, поступающих террористам»⁶.

Анализируя индонезийский опыт, американский Государственный Департамент указывает на то, что в рамках борьбы с терроризмом можно выделить несколько этапов. Первый этап связан с конкретными действиями местных властей, направленными на стабилизацию ситуации, наведение порядка, поиски и арест возможных организаторов и / или исполнителей террористического акта: «при поддержке своих международных союзников Индонезия быстро приступила к проведению эффективной кампании по обеспечению соблюдения закона с тем, чтобы провести расследование и поймать террористов, ответственных за это нападение. В

⁶ Реалуйо С., Стейндтон С. *Ответ на теракт на острове Бали: история международного успеха* / С. Реалуйо, С. Стейндтон // *Экономические перспективы. Журнал Государственного Департамента США.* – **2004.** – Сентябрь.

Индонезии прибегли к услугам австралийских и американских правоохранительных экспертов с тем, чтобы помочь этой стране в различных аспектах расследования взрывов на Бали - от выявления жертв до определения каналов, по которым поступали деньги на совершение данного теракта. На сегодняшний день в связи с операцией "Бали" арестованы 80 членов "Джамаа аль Исламия". В результате приложения скоординированных усилий по применению закона, направленных на то, чтобы подготовить пакеты надежных доказательств, индонезийские судебные власти успешно преследовали в судебном порядке преступников, которые произвели взрывы, и на июнь 2004 года вынесли 33 обвинительных приговора, включая три смертных и многочисленные приговоры к пожизненному тюремному заключению»⁷. Залогом успеха подобных операций является всестороннее сотрудничество, с одной стороны, властей и общества, а, с другой, специальных служб различных государств.

Второй этап в борьбе против терроризма имеет уже не внутригосударственный, а международный характер. По мнению аналитиков американского Государственного Департамента, государство, ставшее жертвой террористического нападения, не только может, но и в праве требовать от международного сообщества более активного участия в борьбе против терроризма. В индонезийском случае это проявилось, например, в том, что основываясь на материалах и доказательствах, собранных правительством и спецслужбами Индонезии, ООН признало ряд организаций, которые обвинялись Индонезией в совершении преступлений, террористическими: «23 октября 2002 года партнерство 52 стран потребовало, чтобы Организация Объединенных Наций признала "Джамаа аль Исламию" террористической сетью, и когда ООН сделала это, поддержало данное признание. Более 150 юрисдикций согласились заблокировать активы, имеющие своей целью осуществление планов, связанных с деятельностью ДИ. Это признание представляло собой появление самого широкого и заметного союза против террористической группировки со времени признания "Аль-Кайды" и Талибана террористическими

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

группировками после нападений на Соединенные Штаты 11 сентября. Членов ООН обязали заморозить и арестовать активы, связанные с ДИ»⁸. Таким образом, успешная борьба против терроризма невозможна усилиями только одного государства или в рамках двусторонних консультаций («чтобы подчеркнуть важность международного сотрудничества в области борьбы с терроризмом и способствовать возрождению местной экономики, 17-18 декабря 2002 года Индонезия и Австралия провели совместную Конференцию по борьбе с отмыванием денег и финансированием террористов, в которой приняли участие представители 33 стран и 14 международных организаций. Участники этой конференции горячим одобрением встретили принятое ООН международное решение о признании "Джамаа аль Ислами" террористической сетью и призвали к расширению международного сотрудничества посредством проведения правоохранительных и разведывательных операций, также наращивания потенциала борьбы с терроризмом в Юго-Восточной Азии и районе Тихого океана»⁹), а должна, согласно аналитикам американского внешнеполитического ведомства, вестись совместно, при значительной координации усилий.

Аналитики Государственного Департамента считают, что в борьбе с международным терроризмом межправительственные организации должны играть более активную роль. Кроме этого, некоторые представители американского аналитического сообщества настаивают на том, что необходимо реанимировать роль ООН в мировой политике. Что касается Организации Объединенных Наций, то, согласно американской аналитике Государственного Департамента, ООН должна несколько измениться: «Мы хотим, чтобы ООН соответствовала замыслу своих основателей, обязывающему все государства-члены вносить вклад в международный мир и безопасность, обеспечивая своим гражданам свободу, здоровье и экономические возможности. Мы стремимся обеспечить эффективный многосторонний подход. Многосторонняя дипломатия должна приносить не просто пустые декларации -

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

⁹ *Экономические перспективы. Журнал Государственного Департамента США. – 2004. – Сентябрь.*

она должна осязаемо продвигать мир, свободу, устойчивое развитие, здравоохранение и гуманитарную помощь на благо рядовых граждан на каждом континенте. Когда организации ООН работают хорошо, Соединенные Штаты воодушевлены этим. Если они не выполняют своего назначения, Соединенные Штаты обязаны об этом заявить. Мы добиваемся рационального управления ресурсами ООН. Эффективная ООН должна разумно тратить свои ресурсы. Те, кому адресована помощь по ее программам, должны реально ее получать. Соединенные Штаты будут работать с другими государствами-членами, обеспечивая обоснованное управление и финансирование организаций и программ ООН. Мы будем и впредь содействовать реформам, повышающим дееспособность и эффективность ООН»¹⁰. В случае добровольной смены имиджа ООН имеет все шансы реально увеличить свое влияние и начать реально участвовать не только в обсуждении международных проблем, но и выработке конкретных решений и в их реализации.

Чтобы ООН действительно изменилась, аналитики американского Государственного Департамента в 2003 году предложили четко сформулировать главные приоритеты в деятельности ООН. Согласно американской концепции, существует пять направлений реформы Организации, а именно: 1) сохранение мира и защита мирных граждан, которым угрожают войны и тирания; 2) поставить многосторонний подход на службу демократии, свободе и эффективному управлению; 3) помогать странам и лицам, испытывающим крайнюю нужду; 4) содействие ориентированному на результаты экономическому развитию; 5) настаивать на реформах и бюджетной дисциплине в ООН¹¹.

Кроме ООН, американские аналитики уделяют особое внимание роли НАТО. В самой общей перспективе расширение НАТО осознается как один из инструментов демократизации, последовательной десоветизации: «двигаясь в будущее, НАТО решает региональные и глобальные по своему характеру задачи. Мы должны помнить, что Европа еще не в полном

¹⁰ Холмс К. ООН и американская многосторонняя дипломатия: принципы и приоритеты для создания лучшего мира / К. Холмс // Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США. – 2003. – Март.

¹¹ Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США. – 2003. – Март.

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»¹². Иногда НАТО позиционируется как действенный инструмент борьбы с советским наследием в странах, которые до распада СССР вынужденно выходили в Организацию Варшавского договора. Такой подход нередко характерен для американских аналитиков восточноевропейского, например – польского, происхождения. Другие представители американского аналитического сообщества в целом так же позитивно настроены в отношении расширения НАТО на Восток.

Среди американского политического сообщества нет единства мнений относительно стран Центральной и Восточной Европы, но республиканцы полагают, что американская дипломатия в период ее активного заигрывания с Россией в первой половине 1990-х годов допустила ряд серьезных ошибок в отношении центрально и восточно-европейских стран. Часть деятелей республиканской партии, особенно те, что связаны с Государственным Департаментом, указывают, что «самый большой моральный вызов, на который мы должны ответить на заре нового столетия, состоит в том, чтобы исправить ошибки, допущенные в прошлом веке в Ялте, когда Запад отдал страны Центральной и Восточной Европы на откуп Сталину и обрек их на рабство за железным занавесом». Вхождение новых стран в НАТО понимается в США как, своего рода, восстановление исторической справедливости, возвращение в Европу, откуда эти страны были насильственно вырваны русским коммунизмом: «мы начали процесс исправления этих ошибок в 1998 году, когда Сенат проголосовал за прием Польши, Венгрии и Чешской Республики в состав НАТО. Однако прием Польши, Венгрии и Чешской Республики не смог полностью стереть тот шрам,

¹² Бжезински Я. НАТО: трансформация альянса / Я. Бжезински // Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США. – 2004. – Июнь.

который остался после Ялты. В годы холодной войны я был в числе сенаторов, которые пытались защитить независимость стран, получивших известность как "плененные нации" (балтийские государства: Литва, Латвия и Эстония), и которые выступали за то, чтобы Соединенные Штаты никогда не признавали их незаконное присоединение к Советскому Союзу»¹³.

По мнению некоторых представителей американского академического сообщества значительная часть граждан США положительно отнеслась к расширению организации за счет принятия в ее состав стран Центральной и Восточной Европы. Некоторые американские аналитики склонны объяснять это тем, что немалый процент американских граждан помнят и знают, что их предки прибыли в США именно из этого региона Европы: «новые члены НАТО тесно связаны с Соединенными Штатами через чисто человеческие узы: более 25 миллионов американцев - выходцы из Центральной и Восточной Европы. Они также симпатизируют Соединенным Штатам благодаря проводившейся на протяжении десятилетий принципиальной внешней политике Америки. Латыши, литовцы и эстонцы знают, что США практически в одиночестве никогда не признавали насильственную аннексию их стран Советским Союзом в 1940 году. Как они сами, так и жители других стран Центральной и Восточной Европы помнят, как отмечались в США "Недели поработанных народов". Благодаря их мужеству и настойчивости Америки в противостоянии советскому империализму, Европа сейчас стоит на пороге осуществления мечты стать "единой и свободной"»¹⁴. С другой стороны, американские аналитики полагают, что вступление новых стран в НАТО объективно будет влиять на повышение их безопасности. Интеграция в НАТО увеличит и число контактов между ними и США. Таким образом, расширение НАТО ведет к росту числа американских союзников, усиливая антитеррористическую коалицию.

Американские аналитики указывают и на то, что НАТО, где доминирует США, должна проводить и более активную политику

¹³ Хелмс Д. К вопросу о выработке внешнеполитического курса США / Д. Хелмс // *Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США*. – 2001. – Март.

¹⁴ Байден Дж. Стамбульский саммит: соответствовать вызову / Дж. Байден // *Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США*. – 2004. – Июнь.

на Ближнем Востоке: «НАТО должно расширить свое взаимодействие с арабским миром и Израилем, чтобы помочь этим странам найти путь к мирному будущему на Большом Ближнем Востоке. Соединенные Штаты хотят, чтобы НАТО стало одним из главных элементов нашего долгосрочного участия в делах этого огромного региона. Недавние консультации союзников в регионе продемонстрировали определенную поддержку усиления отношений с НАТО. Долгосрочные перемены на Ближнем Востоке помогут ликвидировать основы террористического кризиса и дать демократии и гражданскому обществу шанс пустить корни. Эту задачу должны взять на себя и европейцы, и американцы. Мы можем превратить Средиземноморский диалог НАТО в подлинное партнерство, предложив военную подготовку и учения и более тесные политические отношения, а также начать взаимодействие с другими странами региона в рамках Стамбульской инициативы по сотрудничеству»¹⁵. Постепенное проникновение НАТО на Восток, привлечение арабских стран к сотрудничеству с НАТО будет иметь двойной эффект. С одной стороны, США и НАТО укрепят свои позиции на Востоке, а, с другой, активный диалог между Западом и Востоком в рамках американо-европейско-ближневосточного сотрудничества значительно сократит возможности терроризма для превращения Ближнего Востока в базу для террористической деятельности.

Можно по-разному относиться к работам отдельных аналитиков американского Государственного Департамента и различно интерпретировать основные положения их работ, но мы вынуждены признать, что Департамент берет на себя значительную ответственность, полагая, что именно США являются системообразующим государством не только всего мира, но и всей системы современных международных отношений. Поэтому, анализируя проблемы террористической атаки 11 сентября на США, среди американских интеллектуалов достаточно востребованной является точка зрения, согласно которой жертвой международного терроризма стали не США, а вся западная цивилизация в целом.

¹⁵ Бернс Р. Н. НАТО остается нашим важнейшим альянсом / Р.Н. Бернс // Внешняя политика США. Журнал Государственного Департамента США. – 2004. – IIюнь.

Приняв для себя США в качестве своеобразного центра современной международной системы, американские аналитики предложили детальную схему борьбы против международного терроризма, за укрепление существующей системы доминирования развитой демократии, которая предусматривает лидерство развитых стран Запада, выступающих не только в роли мировых негласных лидеров, но и постепенно способствующих перестройке мира в соответствии с демократическими нормами и ценностями.

Американская стратегия борьбы против международного терроризма имеет комплексный характер и содержит в себе предложения, направленные на борьбу с террористическими сетями и финансированием международного терроризма, представляет собой совокупность концептов, в которых дискутируются проблемы устранения как самого явления (терроризма), так и его причин и следствий. Сама американская перцепция терроризма как явления самым тесным образом связана с комплексом идей о том, что именно демократия является той формой политического устройства, которая в максимальной степени отвечает потребностям и нуждам развития человеческого общества в целом.

Поэтому, в американской аналитической традиции в период Администрации Джорджа Буша-мл. утвердилась достаточно устойчивая дихотомия, выражающаяся в формуле «терроризм – диктатура». Иными словами, среди американских интеллектуалов востребованным оказался концепт, согласно которому активизация современного терроризма в мировом масштабе стала результатом незавершенности процесса демократизации, в первую очередь – периферийных регионов Азии, Африки и Ближнего Востока. За демократической риторикой аналитических структур американского Государственного Департамента о сращивании недемократических режимов с различными террористическими движениями и группировками скрывается верное наблюдение о постепенной институционализации терроризма и террористической деятельности.

В такой ситуации, американские концепты противостояния террористической угрозе оказываются связанными с идеями последовательной демократизации недемократических режимов. Американские аналитики полагают, что

демократизация не только радикальным образом изменит политических ландшафт режимов, не знающих демократии, не только утвердит демократические институты и процедуры (политический плюрализм, многопартийную систему, свободные выборы), но и избавит общества ряда стран от серьезных проблем (застой политической элиты, политическая изоляция от внешнего мира), сдерживающих и тормозящих темпы их развития.

Последовательная демократизация, по мнению американских аналитиков, лишит террористов той питательной среды, в которой они существуют в ряде стран Ближнего Востока, Африки и Латинской Америки. Анализируя современные антитеррористические меры США, следует признать, что ситуация в Европе позитивно влияет на проведение американской политики, направленной на борьбу против международного терроризма. Политические перемены на европейском континенте, вызванные завершением холодной войны, победой Америки, распадом Советского Союза (который до этого оказывал помощь и поддерживал ряд недемократических и террористических, антиамериканских режимов от Востока до Латинской Америки, от Африки до Азии), началом демократического транзита в странах Центральной и Восточной Европы, успехи и противоречия европейского интеграционного процесса превратили Европу в очень чувствительный регион для внешних угроз и вызовов. Сложности, с которыми столкнулась Европа, сделали ее и чрезвычайно восприимчивой к американским политическим инициативам, направленным на борьбу с терроризмом.

В такой ситуации американская дипломатия получила не только максимально широкое поле для стратегического маневра, но и заручилась реальной поддержкой своих европейских партнеров – в первую очередь, молодых европейских демократий, новых членов НАТО, которые вошли в альянс в том числе и благодаря принципиальному согласию и поддержке со стороны США. 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, изучающие 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

Ричард Н. ХААСС

"Мозговые центры" и американская внешняя политика: точка зрения политика

*Ричард Н. Хаасс - директор отдела политического планирования
Государственного департамента США. Печатается по: Хаасс
Р.Н. «Мозговые центры» и американская внешняя политика:
точка зрения политика // Внешняя политика США. – 2002. – Т. 7.
– № 3. <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpr/pj73haass.htm>*

Среди многих факторов, влияющих на формирование американской внешней политики, "мозговые центры" – один из наиболее важных, но наименее ценимых. Независимые политологические институты – чисто американский феномен. Вот уже почти 100 лет они определяют характер деятельности США на международной арене. Но поскольку аналитические центры ведут свою работу во многом вне поля зрения СМИ, они удостоиваются меньшего внимания, чем другие факторы, воздействующие на американскую политику – такие, как конфликтующие лоббистские группы, межпартийное лавирование и соперничество между ветвями власти. Несмотря на свою относительную малозаметность, "мозговые центры" оказывают значительное влияние на американских внешнеполитических деятелей. Это происходит по пяти различным направлениям: способствуя выработке оригинальных идей и вариантов политики, предоставляя готовый контингент экспертов для работы в правительстве, предлагая форумы для дискуссий на высоком уровне, просвещая население США в области международной политики и помогая официальным органам в посредничестве и урегулировании конфликтов.

Происхождение и эволюция

"Мозговые центры" представляют собой независимые институты, созданные для проведения исследований и приобретения объективного знания, применимого в области

политики. Они заполняют критический вакуум в пространстве между академическим миром, с одной стороны, и сферой власти, с другой. В университетах научно-исследовательская работа зачастую определяется теоретическими и методическими дебатами, лишь отдаленно связанными с реальными политическими проблемами. В правительстве же должностные лица, погруженные в конкретные требования повседневной политики, нередко слишком заняты для того, чтобы отступить на шаг и пересмотреть общую траекторию американской политики. Поэтому основная функция "мозговых центров" – помочь восполнить этот разрыв между миром идей и миром действий.

Современные "мозговые центры" развивались параллельно с ростом Соединенных Штатов и достижениями ими уровня мирового лидера. Впервые они появились сто лет назад, в "прогрессивную эпоху", т.е. в период политики реформизма 1900-1917 годов, которую проводили президенты Рузвельт и Вильсон, в рамках движения за профессионализацию власти. Их задачи были по большей части откровенно аполитичными: отстаивать общественные интересы, беспристрастно консультируя государственных должностных лиц по вопросам, связанным с политикой. К ранним образчикам относится Институт государственных исследований (1916 год), предшественник Института Брукинга (1927 год). Первым "мозговым центром", занимающимся исключительно внешней политикой, был Фонд международного мира Карнеги, основанный в 1910 году для исследования причин войн и для содействия мирному урегулированию споров. Эти задачи стали актуальными в связи с разразившейся Первой мировой войной, которая породила жаркие дебаты о том, какую именно роль Америка должна играть в мире. Зимой 1917-1918 годов полковник Эдвард Хаус, советник Президента Вудро Вильсона, специально собрал видных ученых для анализа вариантов послевоенного мира. Эта группа, известная под названием "Исследование", консультировала американскую делегацию на Парижской мирной конференции, а в 1921 году, объединившись с известными нью-йоркскими банкирами, юристами и профессорами, преобразовалась в Совет по международным отношениям. Первое поколение "мозговых центров" помогло обеспечить внутри страны просвещенную социальную базу

активной глобальной политики, поддерживая тлеющий огонек интернационализма в годы между отвержением США Лиги Наций и началом Второй мировой войны.

Вторая волна "мозговых центров" возникла после 1945 года, когда Соединенные Штаты приняли на себя титул сверхдержавы и – с началом холодной войны – защитника свободного мира. Многие такие институты получали прямую поддержку от правительства США, которое выделяло ученым и исследователям в области обороны огромные ресурсы. Корпорация РЭНД, первоначально учрежденная в 1948 году как независимый некоммерческий институт, финансируемый ВВС США, положила начало исследованиям в области системного анализа, теории игр и стратегических торгов, которые по сей день, спустя десятилетия, определяют нашу методику анализа оборонной политики и сдерживания.

За последние три десятилетия выросла третья волна "мозговых центров". Эти институты уделяют равное внимание исследовательской и разъяснительной работе, стремясь своевременно поставлять рекомендации, способные конкурировать на перенасыщенном рынке идей и влиять на политические решения. Прототипом такого аналитического центра с определенной позицией стал созданный в 1973 году Фонд наследия. Похожую роль играет и либеральный Институт политических исследований.

На заре 21-го века американский политический ландшафт усеян более 1200 "мозговыми центрами". Они представляют собой неоднородную массу, различаясь по масштабам, финансированию, задачам и местоположению. Одни, подобно Институту международной экономики (ИМЭ), Межамериканскому диалогу или Вашингтонскому институту ближневосточной политики, специализируются на конкретных проблемах в отраслях или регионах. Другие, как Центр стратегических и международных исследований (ЦСМИ), охватывают всю сферу внешней политики. Некоторые "мозговые центры", подобно Институту Брукинга, имеют при себе крупные фонды и почти или совсем отказываются от государственного финансирования; другие, как РЭНД, получают основной доход за счет выполнения договорных работ как для государственного, так и частного сектора; третьи, как Американский институт мира, содержатся почти полностью на государственные средства. В ряде случаев

"мозговые центры" параллельно выполняют функции активных неправительственных организаций. Например, Международная кризисная группа размещает своих аналитиков в горячих точках по всему миру, чтобы наблюдать за нестабильными политическими ситуациями и вырабатывать в целях их мирного урегулирования оригинальные независимые рекомендации для мобилизации глобального давления.

Фабрика идей

Полезность современных "мозговых центров" для американских политиков проявляется в пяти основных областях. Самое сильное их воздействие (в соответствии с самим названием) заключается в выработке "нового мышления", меняющего мировоззрение американских политиков. Оригинальные идеи могут изменять представление о национальных интересах США, влиять на расстановку приоритетов, подсказывать планы действий, приводить в движение политические и бюрократические коалиции и формировать прочные институты. Нелегко, однако, привлечь внимание занятых политиков, и без того перегруженных информацией. Для этого "мозговым центрам" необходимо использовать многочисленные каналы и маркетинговые стратегии – публиковать статьи, книги и специальные доклады, регулярно появляться на телевидении, в газетных комментариях и интервью, готовить удобные для чтения справки, сводки и страницы в Интернете. Еще одну возможность влиять на выбор политики дают слушания в Конгрессе. Не обремененные официальными должностями аналитики "мозговых центров" могут позволить себе давать откровенную оценку острых глобальных проблем и эффективности ответа на них со стороны правительства.

Определенные исторические моменты создают исключительно благоприятные возможности для внедрения нового мышления в сферу внешней политики. Одним из таких примеров служит Вторая мировая война. После ее начала Совет по международным отношениям занялся масштабным проектом под названием "Исследования проблем войны и мира", разрабатывая в его рамках желательные основы послевоенного

мира. Участники этой инициативы в итоге подготовили для Государственного департамента 682 меморандума по широкой тематике – от оккупации Германии до создания ООН. Через два года после войны издаваемый Советом журнал "Внешняя политика" опубликовал анонимную статью "Истоки советского поведения". Статья, автором которой на самом деле был американский дипломат Джордж Кеннан, помогла создать интеллектуальную основу политики сдерживания, которую Соединенные Штаты проводили в последующие четыре десятилетия. Затем в 1993 году журнал "Внешняя политика" опубликовал статью гарвардского политолога Сэмюэла Хантингтона "Столкновение цивилизаций" – конструктивный вклад в дебаты по американской внешней политике в эпоху после холодной войны. После 11 сентября 2001 года исследования ЦСМИ, Фонда наследия и Института Брукингса внесли свой вклад в межведомственную дискуссию об адекватных стратегиях и организациях, необходимых для противодействия террористической угрозе в стране и за рубежом.

Президентские кампании и смена администраций – идеальные поводы задавать внешнеполитическую повестку дня. Мартин Андерсон из Гуверовского института поясняет: "Именно в эти периоды кандидаты в президенты спрашивают совета у огромного числа интеллектуалов, чтобы определить политические позиции по множеству вопросов внутренней и внешней политики. Кандидаты обмениваются идеями с экспертами в области политики и проверяют эти идеи в ходе предвыборной кампании. Это похоже на общенациональную пробную маркетинговую стратегию". Самый знаменитый случай произошел после выборов 1980 года, когда администрация Рейгана приняла в качестве основы своего правления публикацию Фонда наследия "Мандат на перемены". Более свежим примером служит доклад, подготовленный в 1992 году ИМЭ и Фондом Карнеги, предложившими создать "совет экономической безопасности". Пришедшая к власти администрация Клинтона реализовала это предложение, создав Национальный экономический совет – орган, работающий по сей день.

Поставка талантов

Помимо наработки новых идей для высших должностных лиц в государственных учреждениях, "мозговые центры" обеспечивают стабильный приток экспертов для работы в приходящих к власти администрациях и в аппарате Конгресса. Эта функция играет важнейшую роль в американской политической системе. В других развитых демократиях вроде Франции или Японии новые правительства полагаются на преемственность, обеспечиваемую широкими рядами профессиональных государственных работников. В Соединенных Штатах каждый момент передачи власти порождает смену сотен сотрудников исполнительной ветви среднего и высшего звена. "Мозговые центры" помогают президентам и министрам заполнить этот вакуум. После победы на выборах в 1976 году Джимми Картер укомплектовал свою администрацию многочисленными представителями Института Брукинса и Совета по международным отношениям. Четыре года спустя Рональд Рейган обратился к другим аналитическим центрам, взявшим на себя роль его мозгового треста. В течение двух сроков пребывания в должности он привлек 150 специалистов из Фонда наследия, Гуверовского института и Американского института предпринимательства (АИП).

Ныне действующая администрация Буша последовала аналогичной практике при формировании высших эшелонов своего внешнеполитического аппарата. В Государственном департаменте среди сотрудников высшего звена с опытом работы в аналитических центрах – заместитель Госсекретаря по глобальным вопросам Пола Добрянски, прежде первый вице-президент, директор АИП и директор вашингтонского бюро Совета по международным отношениям, заместитель Госсекретаря по контролю над вооружениями и международной безопасности Джон Р. Болтон, в прошлом вице-президент АИП, помощник Госсекретаря по Восточной Азии и Тихоокеанскому региону Джеймс Келли, ранее работавший президентом Тихоокеанского форума ЦСМИ (Гонолулу), новый помощник Госсекретаря по делам международных организаций Ким Холмз, прежде вице-президент Фонда наследия. А в Пентагоне пост помощника министра обороны по вопросам национальной безопасности принял Питер У. Родман, до этого работавший

директором программ по национальной безопасности в Центре Никсона.

Наряду с поставкой экспертов во вновь приходящие администрации "мозговые центры" создают уходящим должностным лицам условия для продолжения работы. Они могут делиться идеями, по крупицам собранными на государственной службе, участвовать в актуальных внешнеполитических дебатах и составлять неформальный теневой истеблишмент по международным делам. Подобная "вращающаяся дверь" – уникальное явление, присущее Соединенным Штатам, и источник их силы. В большинстве других стран наблюдается строгое разделение между кадровыми государственными чиновниками и находящимися вне официальных структур аналитиками. Иначе обстоит дело в Америке. Маделен Олбрайт, предшественница Колина Пауэлла на посту Государственного секретаря, некогда возглавляла Центр национальной политики. Ее бывший заместитель Строб Тэлботт сейчас работает президентом Института Брукингса, где я раньше работал вице-президентом и директором по внешнеполитическим исследованиям. Поработав как на государственной службе, так и в "аналитических центрах", могу свидетельствовать, что сочетание идей и практики дает более глубокое понимание проблем. В последнюю четверть века я поочередно работал в Совете национальной безопасности, Министерстве обороны и Государственном департаменте, а в промежутках – в Институте Брукингса, Международном институте стратегических исследований, Совете по международным отношениям и Фонде Карнеги.

Объединение профессионалов

"Мозговые центры" не только привносят в правительство новые идеи и экспертов, но и создают политикам форумы для достижения если и не консенсуса, то взаимопонимания по различным вариантам политики среди тех, кого мой бывший коллега по Гарварду Эрнест Мей назвал "внешнеполитической публикой" – представителей различных профессий, формирующих общественное мнение. Как правило, ни одна важная инициатива в области внешней политики не может

закрепиться, если она не получает критической массы поддержки среди специалистов по внешнеполитическим вопросам. Из числа "мозговых центров" наиболее преуспел в этой объединительной роли внепартийный Совет по международным отношениям, ежегодно проводящий сотни встреч в Нью-Йорке, Вашингтоне и других крупных городах по всей стране. Проводимые в ведущих аналитических центрах мероприятия предоставляют официальным лицам США удобную возможность для объявления новых инициатив, разъяснения текущей политики и запуска пробных программ. А именитым иностранным гостям возможность выступить перед отборной аудиторией в "мозговых центрах" открывает доступ к самым влиятельным слоям американского внешнеполитического истеблишмента.

Взаимодействие с широкой общественностью

Несмотря на то, что "мозговые центры" собирают элиту, они обогащают американскую гражданскую культуру в целом, разъясняя гражданам США суть мира, в котором они живут. Ускоряющиеся темпы глобализации сделали эту просветительскую функцию как никогда важной. В связи с усилением общемировой интеграции глобальные события и силы затрагивают жизнь рядовых американцев. Идет ли речь об обеспечении иностранных рынков для сельскохозяйственного экспорта, отслеживании распространения инфекционного заболевания, защите американских компьютерных программ от зарубежных пиратов, обеспечении безопасности американских туристов за границей или об охране наших портов от проникновения террористов, общественность США все сильнее зависит от внешней политики. Восемьдесят Советов по международным делам, разбросанных по всем Соединенным Штатам, служат ценными структурами, в рамках которых миллионы взрослых и старшеклассников могут обсуждать события, происходящие в мире. Но официальные аналитические центры также все активнее взаимодействуют с американскими гражданами. В 1999 году Институт Аспена начал Инициативу глобальной взаимозависимости – "10-летний проект, преследующий цель более качественно информировать

общественность и более эффективно обеспечивать общественную поддержку международной деятельности США в формах, адекватных взаимозависимому миру".

Преодоление разногласий

Наконец, "мозговые центры" могут брать на себя еще более активную внешнеполитическую роль, организуя диалоги по болезненным проблемам и обеспечивая посредничество между конфликтующими сторонами. В рамках мандата, выданного Конгрессом, Американский институт мира давно способствует таким неформальным переговорам "второго эшелона", а также готовит представителей правительства США к посредническому улаживанию затяжных споров. Но другие, более традиционные "мозговые центры" также расширяют свои мандаты для активного участия в превентивной дипломатии, урегулировании и решении конфликтов. Начиная с середины 1980-х годов, Фонд Карнеги организовал серию встреч в Вашингтоне, сводя вместе ведущих южно-африканских политиков, религиозных деятелей, бизнесменов, представителей профсоюзов, ученых и лидеров освободительного движения в изгнании, а также членов Конгресса и должностных лиц исполнительной власти. Эти собрания, проходившие свыше восьми лет, помогли наладить первый диалог и обеспечить договоренность о будущем ЮАР в ходе болезненных политических преобразований. Точно так же ЦСМИ организовал проекты по улучшению межэтнических отношений в бывшей Югославии, преодолению раскола между религиозными и светскими кругами в Израиле и содействию греко-турецкому диалогу.

Подобные неофициальные инициативы требуют большой осторожности. Но они обладают большим потенциалом для построения мира и достижения примирения в подверженных конфликтам регионах и истерзанных войной обществах – либо в дополнение к усилиям правительства США, либо взамен, когда официальное американское присутствие невозможно. В самых темных уголках планеты они могут служить глазами, ушами и даже совестью Соединенных Штатов и международного сообщества.

Дональд Э. ЭЙБЭЛСБОН

**"Мозговые центры" и американская внешняя политика:
история вопроса**

Дональд Э. Эйбэлсон - профессор кафедры политологии университета Западного Онтаро. Печатается по: Эйбелсбон Д.Э. «Мозговые центры» и американская внешняя политика: история вопроса // Внешняя политика США. – 2002. – Т. 7. – № 3. <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpr/pj73abelson.htm>

Когда начали разворачиваться трагические события 11 сентября 2001 года, руководители телевизионных сетей и журналисты в Соединенных Штатах бросились на поиски политических экспертов, способных ответить на два важнейших вопроса. Почему были атакованы два величайших символа экономической и военной мощи Америки – Центр международной торговли и Пентагон? И кто, в конечном счете, несет ответственность за организацию и координацию этих чудовищных деяний?

Чтобы дать миллионам телезрителей ответы на эти и другие вопросы, журналисты быстро пролистали свои досье, пытаясь найти политических экспертов в десятках американских "мозговых центров". Их отчаянные поиски вскоре окупились сторицей. Действительно, еще до того, как утихло первое потрясение от случившегося, политологи из ведущих аналитических центров Америки по вопросам внешней и оборонной политики начали появляться в программах крупных телекомпаний и делиться своими соображениями. В последующие несколько недель и месяцев зримое присутствие аналитиков из "мозговых центров" в средствах массовой информации продолжало нарастать.

Готовность "мозговых центров" участвовать в сотнях интервью в прессе, радиопередачах и на телевидении после 11 сентября не удивила ученых, наблюдавших за их все более активным участием в политическом процессе. Если аналитические центры рассматривать как своего рода деловые предприятия, занимающиеся разработкой, упаковкой и сбытом своего товара – идей – политикам и общественности, они вряд ли могли упустить возможность выступить с комментариями в

один из самых трагических дней современной американской истории. Однако использование средств массовой информации – лишь одна из многочисленных стратегий, на которые опираются "мозговые центры" при формировании общественного мнения и государственной политики.

Моя цель – не просто описать деятельность аналитических центров в США или порассуждать об уровне влияния, которое могут оказывать – или не оказывать – эти институты. Вместо этого я кратко проанализирую эволюцию и распространение американских "мозговых центров" и освещу различные стратегии, на которые они полагаются, стремясь внести вклад в принятие внешнеполитических решений. В результате станет понятно, почему в Соединенных Штатах "мозговые центры" стали неотъемлемой особенностью политического ландшафта страны и почему политические деятели Конгресса, представители исполнительной власти и самые разные сотрудники федеральных учреждений часто обращаются к ним за политическим советом.

Краткая история американских "мозговых центров"

Исследователи, изучавшие рост и развитие американских "мозговых центров", в целом сходятся на том, что чрезвычайно децентрализованный характер американской политической системы в сочетании с отсутствием строгой партийной дисциплины и крупными финансовыми вливаниями из благотворительных фондов в последнюю четверть века немало способствовали расцвету аналитических центров. К сожалению, они, похоже, не могут прийти к единому мнению о том, когда же в Соединенных Штатах был создан первый "мозговой центр" и вообще в чем реально состоят существенные признаки подобной структуры. В результате вместо того, чтобы попытаться определить, что такое "мозговой центр" (задача трудная и обескураживающая, если учесть их огромное разнообразие), аналитики ограничиваются выявлением основных периодов в процессе роста "мозговых центров". Однако в этой статье я буду толковать "мозговые центры" как некоммерческие, внепартийные (что не означает – внеидеологические), ориентированные на исследовательскую

работу институты, одна из главных целей которых состоит в оказании влияния на общественное мнение и государственную политику.

Здесь следует сделать несколько замечаний. Во-первых, хотя термин "мозговой центр" изначально использовался в Соединенных Штатах в годы Второй мировой войны для обозначения надежно защищенного укрытия, где оборонные ученые и военачальники могли встречаться для обсуждения стратегических вопросов, это весьма узкое словоупотребление с той поры расширилось, охватив свыше 2000 базирующихся в США организаций, которые занимаются политическим анализом, и еще приблизительно 2500 подобных институтов по всему миру. Понятие "мозгового центра" может описывать организацию, подобную корпорации РЭНД – одного из главных американских научно-исследовательских институтов по внешней и оборонной политике, имеющего более 1000 штатных сотрудников и годовой бюджет свыше 100 млн. долларов. Но оно же может применяться и для описания более скромной политической мастерской – такой, как вашингтонский Институт политических исследований, организации, где работают менее двадцати сотрудников, и чей бюджет не превышает 1-2 млн. долларов.

При составлении хронологической истории американских "мозговых центров", особенно занимающихся изучением внешней политики, важно иметь в виду огромное разнообразие аналитического сообщества. Необходимо также понимать, что хотя "мозговые центры" объединяет общее желание формировать общественное мнение и определять политические позиции и варианты, выбираемые руководителями, то, каким образом они стремятся оказывать политическое влияние, зависит от их мандата, ресурсов и приоритетов.

Первое поколение: "мозговые центры" как политологические институты

Первая крупная волна внешнеполитических "мозговых центров" в Соединенных Штатах начала формироваться в начале 1900-х годов, во многом вследствие желания ведущих филантропов и интеллектуалов создать институты, где

исследователи и лидеры из государственного и частного секторов могли бы собираться для обсуждения мировых проблем. В частности, в первые десятилетия 20-го века стали оказывать заметное влияние три института: Фонд международного мира Карнеги, учрежденный питтсбургским стальным бароном Эндрю Карнеги (1910 год), Гуверовский институт войны, революции и мира, созданный бывшим Президентом Гербертом Гувером (1919 год), и Совет по международным отношениям, выросший на базе клуба, устраивавшего ежемесячные ужины, в один из наиболее уважаемых внешнеполитических институтов в мире (1921 год). Со временем стали сосредоточивать значительное внимание на широком круге вопросов внешней политики еще два "мозговых центра" – Институт государственного управления (1916 год), который позднее слился с двумя другими институтами в знаменитый вашингтонский Институт Брукинга (1927 год), и Американский институт предпринимательства, занимавшийся социально-политическими исследованиями (1943 год), весьма респектабельный консервативный аналитический центр.

Эти и другие "мозговые центры", созданные в первые десятилетия 20-го века, были нацелены на применение своего научного опыта к решению самых разнообразных политических проблем. Функционируя, по словам исследователя из Института Брукинга Кента Уивера, как "университеты без студентов", "мозговые центры", подобные Фонду Карнеги и Институту Брукинга, придавали наиболее приоритетное значение проведению высококачественных академических исследований. Они издавали книги, журналы и другие материалы, предназначенные для разной целевой аудитории. Хотя аналитики из этих институтов во время их становления порой давали советы политикам, главной их целью было не прямое влияние на политические решения, а просвещение и информирование политиков и общественности о потенциальных последствиях реализации различных внешнеполитических решений. Отчасти готовность ориентированных на политологические исследования "мозговых центров" держаться в стороне от политического процесса проистекала из их приверженности сохранению своей интеллектуальной и организационной независимости, которой многие современные аналитические центры готовы пожертвовать.

Второе поколение: появление государственных подрядчиков

После Второй мировой войны потребность американских политиков в независимых внешнеполитических рекомендациях стала еще более острой. Столкнувшись с возросшей ответственностью, обусловленной превращением в державу-гегемона в двухполюсном мире, вашингтонские руководители стали нуждаться в интуиции и компетентности "мозговых центров", которые могли бы помочь им выработать целостную и обоснованную политику национальной безопасности. К 1948 году политики уже знали, куда обратиться. В мае 1948 года для продвижения и защиты интересов безопасности США в ядерный век была создана корпорация РЭНД.

Корпорация РЭНД не только заполнила вакуум в сообществе исследователей внешней политики, но и возвестила о приходе нового поколения "мозговых центров" – государственных подрядчиков – политологических институтов, в большой степени финансируемых правительственными учреждениями и ведомствами и выполняющих исследования, предназначенные для решения конкретных политических проблем. В последующие годы пример корпорации РЭНД вдохновил на создание еще нескольких государственных подрядных организаций, включая Гудзоновский институт (1961 год) и Институт городского развития (1968 год).

Третье поколение: взлет аналитических центров, отстаивающих определенные позиции

За последние три десятилетия ни один другой тип "мозговых центров" не освещался в средствах массовой информации шире, чем аналитические центры, отстаивающие определенные интересы. Сочетая политические исследования с агрессивными маркетинговыми приемами, столь же характерными для многих лоббистских групп, ориентированные на отстаивание определенных позиций "мозговые центры" принципиально изменили характер и роль аналитического сообщества. В отличие от "мозговых центров" начала 20-го века, которые неохотно ввязывались в политические дебаты, эти

аналитические институты, в том числе Центр стратегических и международных исследований (1962 год), Фонд наследия (1973 год) и Институт КАТО (1977 год), с удовольствием используют возможности влиять на направление и содержание внешней политики. По мере роста конкурентоспособности американской аналитической индустрии большинство "мозговых центров" осознало важность овладения вниманием общественности и умами политиков.

Четвертое поколение: "мозговые центры", стремящиеся оставить наследие

Новейший тип "мозговых центров", возникший во внешнеполитическом сообществе, называют "организациями, стремящимися оставить наследие". Такие центры, в том числе Центр Картера в Атланте и базирующийся в Вашингтоне Центр Никсона за мир и свободу, представляют собой аналитические структуры, созданные бывшими президентами, стремящимися оставить долговременное наследие во внешней и внутренней политике. Они готовят самые разнообразные публикации, проводят семинары и симпозиумы, выполняют исследования в ряде политических областей.

Политическое влияние: стратегии американских "мозговых центров"

"Мозговые центры" занимаются выработкой и продвижением идей и, подобно корпорациям частного сектора, направляют значительные ресурсы на маркетинг своей продукции. Однако, в отличие от корпораций, "мозговые центры" измеряют свой успех не прибылью (в конце концов, они регистрируются как некоммерческие организации), а тем, насколько сильное влияние они оказывают при формировании общественного мнения и политики. В этом смысле "мозговые центры" стали напоминать лоббистские группы, соперничающие с другими неправительственными организациями за политическую власть и престиж. Несмотря на ряд примечательных различий между "мозговыми центрами" и

лоббистскими структурами, граница между ними все больше и больше размывается.

"Мозговые центры" очень резко различаются по масштабам, штату и организационным ресурсам, но все они в определенной степени опираются и на публичные, и на частные каналы осуществления политического влияния. Из приблизительно 2000 аналитических центров в США почти 25 процентов считаются независимыми или самостоятельными. Подавляющее большинство связано с факультетами университетов.

"Мозговые центры" полагаются на множество стратегий доведения своих взглядов до политиков и общественности. Вот лишь некоторые из них: проведение публичных конференций и семинаров для обсуждения различных внешнеполитических проблем, чтение лекций в университетах, местных клубах и других общественных организациях, выступления в комитетах законодательных органов, расширение своего присутствия в печатных и электронных средствах массовой информации, распространение результатов своих исследований, создание веб-страниц в Интернете.

Эксперты "мозговых центров" могут стремиться к участию во внешней политике следующим образом: принимая должности в кабинете, его аппарате или другие посты в федеральном правительстве (после государственной службы политики могут возвращаться или поступать на работу в аналитические центры), работая советниками на президентских выборах, в группах по приему дел от уходящей администрации, а также в консультативных комитетах при Президенте и Конгрессе, выборочно предлагая высоким должностным лицам из Министерства обороны, Государственного департамента, Совета национальной безопасности, ЦРУ и других разведывательных органов участвовать в частных симпозиумах и семинарах, снабжая членом Конгресса, представителей исполнительной власти и сотрудников всех правительственных учреждений политическими сводками и актуальными исследованиями по текущим вопросам внешней политики. Таков стиль Фонда наследия, известного как наиболее типичный аналитический центр, активно отстаивающий определенные позиции.

Оценка воздействия на политику: влиятельны ли американские "мозговые центры"?

До последнего времени исследователи и журналисты полагали, что "мозговые центры" представляют собой чисто американский феномен и что особенно влиятельны те из них, которые расположены в Вашингтоне и неподалеку от него. Оба этих предположения требуют уточнения. Во-первых, хотя Соединенные Штаты – родина некоторых из самых выдающихся аналитических центров в мире, немало подобных структур возникло в большинстве развитых и развивающихся стран. В Канаде, Великобритании, Германии, Австралии, поистине в большинстве стран Восточной и Западной Европы, по всей Азии, Ближнему Востоку и Африке "мозговые центры" заняли в последние годы более видное положение. Финансируемые благотворительными фондами, корпорациями, такими международными организациями, как Всемирный банк, и политическими партиями, аналитические центры стали глобальным явлением.

Что действительно отличает "мозговые центры" в Соединенных Штатах, помимо их разительного числа, так это степень активного участия многих из них в политическом процессе. Одним словом, от аналогичных структур в других частях мира американские "мозговые центры" отличаются не только высоким уровнем финансирования некоторых из них. Нет, именно способность американских "мозговых центров" прямо и косвенно участвовать в формировании политики и готовность политиков обращаться к ним за советом приводят ряд исследователей к выводу, что эти структуры оказывают сильнейшее воздействие на формирование государственной политики.

К сожалению, очень немногие исследователи, пытаясь измерить или оценить влияние "мозговых центров", внимательно рассматривают то, как достигается политическое влияние и какие разнообразные преграды приходится преодолевать. По крайней мере, важно осознать, что аналитические центры оказывают различные типы политического влияния на различных стадиях политического цикла. Если одни "мозговые центры", подобно Американскому

институту предпринимательства и Фонду наследия, эффективно выстраивают конкретные политические дебаты – например, продолжающиеся дебаты о противоракетной обороне, то другие, включая РЭНД, более влиятельны при тесном сотрудничестве с политиками в оценке издержек и выгод, связанных с разработкой новых военных технологий.

Дальнейший рост численности "мозговых центров" в Соединенных Штатах и во всем международном сообществе будет подводить к заключению о росте их влияния. Однако прежде чем прийти к такому выводу, исследователям и журналистам надо будет уделить пристальное внимание тому, какой вклад внесли "мозговые центры" в конкретные внешнеполитические дебаты и следовали ли их советам политики, работающие в различных ветвях власти, министерствах и ведомствах. Только тогда можно будет делать более обоснованные заключения об их роли и воздействии.

"Мозговые центры" стали заметными и во многих отношениях важными участниками политического процесса. И все же тот факт, что они так разрослись и распространились, скорее дает нам представление о культуре, обществе и политике Соединенных Штатов, чем о масштабах влияния, оказываемого этой разнородной совокупностью организаций на политическую среду и конкретные политические решения. Несомненно, "мозговые центры" могут вносить и внесли ценный вклад в американскую внешнюю и внутреннюю политику. Вопросы, на которые до сих пор пытаются ответить исследователи, относятся к тому, насколько сильно их воздействие и какими конкретными способами оно осуществляется. Ответы на эти и другие вопросы в какой-то мере позволят получить дополнительное представление о роли и функции этих организаций и об их месте в американском внешнеполитическом процессе.

Майкл Джей ФРИДМЭН
**Холодная война: испытание американской мощи
и проверка идеалов**

*Майкл Джей Фридмэн - корреспондент "Вашингтонского файла",
специалист по истории дипломатии. Печатается по: Фридман М.Д.
Холодная война: испытание американской мощи и проверка идеалов //
Внешняя политика США. – 2006. – Т. 11. – № 1.*

Можно сказать, что холодная война началась в 1917 году с установлением в России революционного большевистского режима, который стремился распространить коммунизм на все промышленно развитые страны мира. Это было совершенно необходимо лидеру большевистской революции Владимиру Ленину, который писал он в августе 1918 года в своем "Открытом письме американским рабочим": "Сейчас мы находимся как бы в осажденной крепости, дожидаясь, когда к нам на помощь придут другие отряды мировой социалистической революции".

Западные правительства в целом понимали, что коммунизм представляет собой интернациональное движение, сторонники которого отрекаются от всякой национальной принадлежности в пользу транснационального коммунизма, но на практике получают приказы из Москвы и верны ей.

В 1918 году Соединенные Штаты на короткое время и без энтузиазма присоединились к безуспешной попытке союзников свергнуть революционный советский режим. Таким образом, подозрительность и враждебность были характерны для отношений между Советами и Западом задолго до того, как Вторая мировая война сделала их союзниками поневоле в борьбе с нацистской Германией.

После разгрома Германии в 1945 году, когда Европа лежала в руинах, Соединенные Штаты и Советский Союз предложили планы восстановления и реорганизации континента, в основе которых лежали разные концепции и которые преследовали разные цели. Советы исходили из сочетания идеологических задач и геополитического реализма. Советская армия, по любым меркам, взяла на себя основную тяжесть боевых действий, понесла огромные жертвы на европейском фронте и освободила от власти Адольфа Гитлера значительную часть Восточной и Центральной Европы. Вскоре стало очевидным, что

теперь Москва будет стремиться не только установить коммунистический режим в этих регионах, но и сменить правительства, которые будут подчиняться непосредственно Советам, игнорируя тем самым желания поляков и чехов, не говоря уже о румынах, болгарам и других жителях Восточной Европы.

Взгляд Вашингтона был совершенно другим. Американские руководители считали, что политическая изоляция США от Европы после Первой мировой войны была большой ошибкой, которая, возможно, способствовала возвышению Гитлера и чуть не привела к господству на континенте одной враждебной державы, которая могла угрожать национальной безопасности США. Теперь, когда советские войска устроились на половине континента, а коммунисты заняли сильные позиции во Франции, Италии и, самое главное, в Германии, у американских политиков вновь появились основания для настороженности.

Контраст между Соединенными Штатами, страной, где царили либеральные порядки индивидуализм, и Союзом Советских Социалистических Республик с его централизованным планированием и политическими репрессиями был абсолютно очевиден, поскольку две страны начали соперничать за контроль над Европой и странами, которые обрели независимость от колониального правления.

Холодная война в Европе

Действия США по сдерживанию советской мощи в ее послевоенных границах развивались поэтапно. Сначала непосредственные усилия, направленные на экономическое и политическое возрождение Европы, а, следовательно, на укрепление ее способности и готовности сопротивляться дальнейшим советским завоеваниям. Позднее, в ядерный век, американцы стремились убедить европейских союзников в том, что США, если дает обещания защищать их, то будет их защищать.

Две ранние инициативы продемонстрировали решимость США восстанавливать и защищать некоммунистическую Европу. В 1947 году, когда Великобритания известила Вашингтон, что больше не может позволить себе финансовую поддержку

правительств Греции и Турции в борьбе против коммунистических мятежников, президент Гарри С. Трумэн (1945-1953) выделил на эти цели 400 млн. долларов. Что еще более важно, доктрина Трумэна обещала бессрочное обязательство "поддерживать свободные народы, которые сопротивляются попыткам подчинения вооруженным меньшинствам или внешнему давлению". В следующем году план Маршалла позволил вложить примерно 13 млрд. долларов в форме экономической помощи в западноевропейские экономики. Созданная в 1949 году Организация Североатлантического договора (НАТО) официально привязала Соединенные Штаты к обороне Западной Европы в рамках их первого официального альянса, который к чему-то обязывал—ситуации, от которой предостерегал первый президент США Джордж Вашингтон (1789-1797).

НАТО было ответом на советское превосходство в обычных вооруженных силах в Европе. В конце Второй мировой войны Соединенные Штаты провели самую быструю в истории военную демобилизацию, сократив свою армию примерно с 8,3 млн. человек в 1945 году до 500 000 к 1948 году. Советская армия поддерживала гораздо более крупное присутствие в сердце Европы и, как считали многие, была способна быстро захватить Западную Европу, если бы Сталин или его преемники приняли такое решение. В этом случае военные планы США предусматривали возмездие с применением атомного, а позднее ядерного оружия. Но европейские союзники Америки, на чьей территории обязательно бы приземлились многие из этих бомб, относились к этому—по совершенно понятным причинам—подозрительно.

После того как Советы получили собственное атомное (1949) и ядерное (1953) оружие, многие европейцы задались вопросом, защитит ли их Америка от советского нападения, если Москва, в свою очередь, может устроить ядерный холокост в американских городах. Пожертвует ли Вашингтон Нью-Йорком, чтобы защитить Париж, Лондон или Бонн?

Холодная война в Европе в значительной степени вращалась вокруг этого вопроса. Советское давление на Западный Берлин—западный анклав внутри коммунистической Восточной Германии, а следовательно, беззащитный в военном отношении,—был избран мишенью для того, чтобы создать у

жителей Западной Европы впечатление о шаткости их положения. Действия Америки в ответ на это давление—в том числе Берлинский воздушный мост 1948 года, когда американские ВВС доставляли продовольствие и другие предметы первой необходимости в блокированный Советским Союзом город; обещание президента Джона Ф. Кеннеди в 1963 году: "Все свободные люди, где бы они ни жили, являются гражданами Берлина. Я берлинец"; вызов президента Рональда Рейгана в 1987 году: "Г-н Горбачев, снесите эту стену"—все это свидетельствует о признании Америкой Берлина важным символом трансатлантической связи и решимости американцев защищать своих европейских союзников.

Последний большой кризис холодной войны в Европе отражал еще одну советскую попытку расколоть западных союзников. В 1975 году Москва внедрила ракеты СС-20—высокоточное оружие среднего радиуса действия, способное поражать цели в Западной Европе, но не достигать Соединенных Штатов. Они вновь вызвали у западных европейцев вопрос о том, будет ли Америка готова отомстить за нападение на Европу и тем самым начать советско-американскую ядерную войну на взаимное уничтожение. Альянс НАТО решил восстановить баланс, договорившись с Советами о выводе всего оружия среднего радиуса действия, но также пообещав ввести в Европу американские ракеты "Першинг II" и крылатые ракеты наземного пуска, если Москва не уберет свои СС-20.

Многие в Западной Европе выступали против этих контрмер. Они руководствовались в своих действиях различными мотивами и убеждениями, но международное коммунистическое движение также помогло организовать и поощрять участников этого "движения за мир", надеясь заставить западных европейцев в политическом отношении смириться с советским военным превосходством. После решающего голосования в западногерманском парламенте в ноябре 1983 года новые американские ракеты были развернуты.

В декабре 1987 года президент Рональд Рейган (1981-1989) и генеральный секретарь Михаил Горбачев (1985-1991) подписали Договор о ликвидации ракет среднего и короткого радиуса действия. Неспособность Советского Союза расколоть Соединенные Штаты и их западноевропейских союзников была

одним из решающих факторов при определении исхода холодной войны.

Холодная война на "периферии"

В 1947 году американский дипломат Джордж Кеннан изложил основы политической стратегии США в условиях холодной войны: "политика сдерживания, призванная противостоять русским, должна неизменно демонстрировать контрсилу в каждой точке, где они проявляют признаки посягательства на интересы мирного и стабильного мира". Эта политика во многих случаях противоречила, а со временем часто побеждала реальное желание Вашингтона поддерживать деколонизацию и налаживать союзнические отношения с новыми независимыми государствами, формирующимися в Африке, Азии и на Ближнем Востоке. Этот регион стратеги порой называли "периферией", а центральной ареной холодной войны оставалась Европа.

В конце Второй мировой войны американские политики ожидали распада старых европейских колониальных империй и надеялись установить дружеские отношения с новыми государствами. Соединенные Штаты, таким образом, прилагали большие усилия, чтобы не допустить восстановления власти Нидерландов над Индонезией, даже пригрозив в 1949 году приостановить помощь по плану Маршалла до тех пор, пока эта страна не признает независимость Индонезии. По схожим причинам президент Дуайт Д. Эйзенхауэр в 1956 году вынудил Великобританию, Францию и Израиль прекратить оккупацию, соответственно, Суэцкого канала и Синайского полуострова.

Однако на периферии политика США была непоследовательной. В одних случаях, как на Филиппинах в 1986 году, Вашингтон объединялся с народными силами, даже против проамериканских режимов. В других американские руководители быстро распознавали за националистическими движениями коммунистическое влияние и рассматривали страны как "домино": если одна "подпадала" под советское влияние, считалось, что ее соседи рискуют последовать за ней.

Эта "теория домино" лежала в основе самой катастрофической периферийной интервенции Америки—во

Вьетнаме. После капитуляции Японии в 1945 году усилия Франции по восстановлению колониальной власти во Вьетнаме натолкнулись на сильное сопротивление. Американские политики испытывали соблазн убедить Париж уйти из Индокитая, примерно так же как они помогли вытолкнуть голландцев из Индонезии. Но французские руководители предупредили, что потеря их империи может привести к сдаче Франции коммунизму. Вашингтон был не готов взять на себя такой риск. Шаг за шагом, начиная с поддержки французов, затем постепенного внедрения американских инструкторов, а потом и военнослужащих—почти 550 000 к середине 1969 года—Соединенные Штаты проливали кровь и тратили огромные средства в безуспешной попытке не позволить коммунистическому режиму в Северном Вьетнаме поглотить остальную страну.

Хотя действия Америки на периферии холодной войны можно много критиковать, они были активны в точности так же, как их советский соперник был активен в попытках распространить свое влияние по всему "третьему миру", поддерживая диктаторов и вмешиваясь в местные дела.

Долгосрочное соперничество

Стратегия сдерживания предписывала долгосрочное соперничество, которое президент Кеннеди (1961-1963) назвал "долгой сумеречной борьбой". Это было нечто новое для страны, чье прежнее участие в международных делах было связано с решением конкретных насущных задач.

Реакция США на первые три кризиса предполагала, что холодная война вряд ли завершится сокрушительной военной победой. Решение президента Трумэна в 1951 году уволить генерала Дугласа Макартура было равносильно решению вести Корейскую войну за сохранение Южной Кореи, а не за освобождение Севера, как хотел генерал. Пять лет спустя президент Эйзенхауэр (1953-1961) явно не оказал ощутимой поддержки, когда венгерский народ восстал против навязанного Советским Союзом правительства и войск Красной армии, которые подавили их революцию.

Наконец, кубинский ракетный кризис 1962 года еще более четко обозначил пределы прямого конфликта в ядерный век. Советы стремились тайно завезти на Кубу ракеты среднего радиуса действия, явно создававшие угрозу для континентальной части США. Хотя Соединенные Штаты в тот момент еще имели подавляющее преимущество в ядерных вооружениях, прямое военное столкновение создавало угрозу нанесения неприемлемого ущерба. Поэтому президент Кеннеди заключил тайную сделку, условия которой стали известны лишь много лет спустя. В обмен на вывод советских ядерных ракет с Кубы Соединенные Штаты согласились не предпринимать действий против коммунистического режима Фиделя Кастро, а также убрать по истечении достаточно "приличного" интервала времени "устаревшие" американские ракеты, базировавшиеся в Турции.

Похоже, две "сверхдержавы" извлекли разные уроки из кубинского ракетного кризиса. Если к 1980 году Соединенные Штаты, главным образом, сдерживали дальнейшее увеличение количества ядерного оружия, то Советы начали существенное наращивание и не проявляли никаких признаков того, что они намерены сбавить темпы. Тем временем вмешательство в 1970-е годы кубинских вооруженных сил в африканские конфликты и советское вторжение в Афганистан в 1979 году—первое прямое использование советских вооруженных сил за пределами Восточной Европы—убедили многих американцев, что холодная война еще не окончена.

Окончание холодной войны

Причины краха Советского Союза по сей день продолжают горячо обсуждаться. Тем не менее, несколько вещей можно утверждать с определенностью. Во-первых, существенное наращивание военной мощи по распоряжению президента Рейгана заставило Советы повысить затраты на поддержание соответствующей военной мощи. Во-вторых, предложенный президентом Рейганом ракетный щит "Звездные войны" грозил перенести соперничество в сферу новых технологий, где Советский Союз—закрытое общество—не мог успешно конкурировать.

Советская командная экономика уже давала сбои. Какой бы ни была способность коммунистической модели к успешной индустриализации, нарождавшийся новый мир информационных технологий ставил непреодолимые трудности перед обществом, которое плотно контролировало своих граждан и осуществляло надзор даже за тем, как они используют фотокопировальную технику. Дальновидные лидеры, подобные генеральному секретарю Горбачеву, понимали это. Реформы, которые он начал, но далее не мог контролировать, привели к распаду Советского Союза и окончанию холодной войны.

С точки зрения Америки, завершение этого 40-летнего конфликта продемонстрировало победу идей. Соединенные Штаты заплатили определенную цену, и, на самом деле, весьма существенную, за свою победу. Самыми очевидными были огромные потери человеческих жизней на полях сражений, а также гигантские расходы на оружие невообразимой силы. И это вместо направления средств на более благородные и неотложные дела в стране и за рубежом. Были и политические издержки. Временами холодная война обязывала американцев строить союзнические отношения с режимами сомнительной репутации во имя геополитической целесообразности.

Однако в годы холодной войны у Америки были и вполне реальные достижения. Самое очевидное заключалось в том, что Западная Европа и, несомненно, значительная часть мира были спасены от сапога Иосифа Сталина, кровавого диктатора, немногим отличавшегося от Адольфа Гитлера. Столь же важным в век термоядерного оружия было то, что поработанные Советским Союзом страны были освобождены без обращения к войне, которая принесла бы беспрецедентные разрушения. И демократические институты Америки остались неприкосновенными—действительно процветающими, а американская модель организации общества, дающая человеку политическую, религиозную и экономическую свободу осуществлять свои мечты, сохранила свою силу при вступлении страны в новое тысячелетие.

Дэвид У. ЭЛЛВУД

План Маршалла: стратегия, которая принесла плоды

Дэвид У. Элвуд - профессор Болонского университета (Италия) и преподаватель университета Джонса Хопкинса, специалист по истории международных отношений. Печатается по: Элвуд Д.У. План Маршалла: стратегия, которая принесла плоды // Внешняя политика США. – 2006. – Т. 11. – № 1.

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0406/ijpr/ellwood.htm>

Сначала план Маршалла вовсе и не был планом, и, как считают многие его инициаторы, так никогда им и не стал. Заместитель руководителя программы реализации этого "плана" Харлан Кливленд назвал его "серией импровизаций и непрерывным международным действием". По существу эта была программа восстановления разрушенной войной Европы, которая более известна под названием "План Маршалла", и она вошла в историю как самый успешный американский внешнеполитический проект послевоенного времени.

С отменой апартеида жителям Южной Африки потребовался план Маршалла. После падения Берлинской стены жителям Восточной Европы и России потребовался план Маршалла, которого Советский Союз лишил их в 1947 году. Опасаясь распада в Африке, британское правительство в 2005 году предложило скоординированное международное вмешательство на основе принципов плана Маршалла.

Историческое значение плана Маршалла настолько велико, что он стал почти мифом. В 1955 году историк писал, что этот план вырос из одного короткого предложения в речи, произнесенной государственным секретарем Джорджем Маршаллом на выпускной церемонии в Гарварде. Программа "быстро переросла в обширное, энергичное международное начинание". Расширяясь, этот проект стал означать "многое для многих людей". И сейчас, пятьдесят лет спустя, слава плана Маршалла остается по-прежнему громкой.

Рождение идеи

Три обстоятельства привели к выработке нового американского плана помощи Западной Европе весной 1947 года. Первым было тяжелое положение на континенте после Второй мировой войны и в результате трудностей, связанных с исключительно суровой зимой 1946-1947 годов. Вторым была неспособность недавней доктрины Трумэна—прямой схемы помощи Греции и Турции в борьбе с советским давлением—указать конструктивный путь вперед. Третьим был изнурительный опыт участия государственного секретаря Джорджа Маршалла в Московской конференции министров иностранных дел, посвященной будущему Германии, в марте-апреле 1947 года.

Президент Гарри С. Трумэн попросил Маршалла стать государственным секретарем в начале 1947 года после того, как он ушел в отставку с поста начальника штаба Сухопутных войск в конце войны. Успех Маршалла на этой работе—Черчилль назвал его "организатором победы"—и его личные качества, такие как настойчивость, честность и самоотверженность, сделали его самой авторитетной публичной фигурой эпохи. Его терпение и чувство долга прошли полную проверку в Москве. Патриарх американской дипломатии Джордж Кеннан так обобщил лаконичное замечание Маршалла после его отъезда из советской столицы: "Европа была в хаосе. Что-то надо было делать. Если бы он (Маршалл) не взял инициативу на себя, это сделали бы другие".

Кеннан и его новый аппарат по политическому планированию в Государственном департаменте подготовили базовый документ, который позднее был преобразован в план Маршалла. Отчасти в своей логике они исходили из того, как во времена Рузвельта понимались причины двух мировых войн и Великой депрессии: классовая вражда, бедность, отсталость и отсутствие надежды на перемены. Эти политики стремились построить послевоенный мир, отвечающий упованиям рядового гражданина, требовавшего свою долю в благах, которые приносило индустриальное развитие. Они считали, что если люди - и это относится ко всем людям на земле—достигли процветания или хотя бы перспективы процветания, они не обратятся к тоталитаризму.

Но у инициативы Маршалла было чисто европейское измерение. Злым гением Европы, по мнению Джорджа Кеннана, Дина Ачесона, помощника государственного секретаря, и Аверелла Гарримана, будущего руководителя программы восстановления Европы, является национализм. Если этот корень нацизма и фашизма, а также других бедствий 20-го века можно вырвать из единого целого экономически интегрированной Европы, последующее за этим процветание ослабит "националистическое соперничество", предотвратит будущие вооруженные конфликты и исключить участие США в будущих европейских войнах.

Таким образом, модернизация и интеграция стали двумя целями программы восстановления Европы, и споры шли лишь о том, как их осуществить. Ключом для претворения в жизнь плана Маршалла являлось предположение, что европейцы должны мыслить и действовать самостоятельно в рамках этой общей концепции. И именно этим план отличался от очередной программы помощи.

В кратких и, казалось бы, простых замечаниях Маршалла в Гарвардском университете в июне 1947 года содержалось, прежде всего, объяснение причин разрухи и общего настроения безнадежности в Европе. Там было также предостережение тем, кто стремился эксплуатировать подобное бедственное положение в политических целях. Был четкий сигнал, что американская помощь не будет обусловлена идеологией, т.е. Советский Союз и другие коммунистические страны по этой причине не будут исключены из участия.

Затем в абзаце, ставшем впоследствии историческим, был высказан главный тезис речи, в котором содержалось приглашение для европейцев сообща договориться о том, что им нужно и что они могут сделать, если подключатся Соединенные Штаты. Роль США, по словам Маршалла, "должна состоять в дружеской помощи при выработке европейской программы и последующей поддержке такой программы, насколько мы сможем практически это сделать". Государственный секретарь настаивал на том, что европейцы должны действовать совместно и что искать надо "лекарство, а не паллиатив". В заключение он призвал американцев "взять на себя высокую ответственность, которую история явно налагает на нашу страну".

"Мы ожидали, что они прыгнут на два дюйма, а они прыгнули на шесть футов",—писал один американский журналист. Не прошло и двух недель, как министры иностранных дел Франции и Великобритании организовали в Париже Конференцию европейского экономического сотрудничества, которая с конца июня по конец сентября при участии 14 других правительств подготовила доклад Государственному департаменту об общей экономической помощи, в которой они, на их взгляд, нуждались. Большинство участников не имели национальных планов, а некоторые даже не могли изложить общую картину экономики своей страны. Не имея никакого опыта совместного планирования в масштабах континента, делегаты запросили помощь на общую сумму в 28 млрд. долларов. Эта цифра была немедленно отвергнута Вашингтоном как безнадежно высокая.

Но Парижская Конференция европейского экономического сотрудничества еще больше прославилась прибытием—и быстрым отъездом—большой советской делегации во главе с министром иностранных дел Советского Союза Вячеславом Молотовым. Увидев предложение Запада о совместно формулируемой и реализуемой общеевропейской стратегии восстановления, подходившей к Германии как к единому экономическому образованию, Советы, как и ожидал Вашингтон, покинули конференцию. Советская делегация утверждала, что американцы и их ключевые союзники стремятся контролировать экономику европейских стран. А это, с их точки зрения, есть ни что иное, как великодержавный империализм в его новейшем, американском, обличье. Москва оказала сильное давление на восточноевропейские страны с тем, чтобы они отказались от помощи по плану Маршалла. В феврале 1948 года коммунистический переворот в Чехословакии по подстрекательству Москвы ознаменовал собой раскол между союзниками по Второй мировой войне.

Приведение плана в действие

После долгого зимнего обсуждения, временной помощи и резко усилившейся напряженности в отношениях между Востоком и Западом программа восстановления Европы была

официально утверждена решением Конгресса, подписанным президентом Трумэном в апреле 1948 года. Для осуществления проекта было учреждено новое федеральное ведомство— Управление экономического сотрудничества. Демократ Трумэн выразил намерение добиться двухпартийной поддержки программы, назначив республиканца, главного исполнительного директора автомобильной компании "Студебекер" Пола Г. Хоффмана, главой этого ведомства. Немедленно, но под пристальным надзором Конгресса, потекли расходы.

Официально принятая программа определяла в качестве главной цели создание в Западной Европе к 1952 году "здоровой экономики, не зависящей от чрезвычайной внешней помощи". С этой целью, комментирует специалист по экономической истории Иммануэль Векслер, "закон предусматривал план восстановления по четырем конкретным направлениям: (1) активные усилия в области производства, (2) расширение внешней торговли, (3) достижение и поддержание внутренней финансовой стабильности, (4) развитие европейского экономического сотрудничества". К недовольству многих европейцев, которые рассчитывали просто на большую программу помощи, вскоре стало ясно, что такая повестка дня может быть реализована только путем постоянных структурных изменений в экономике отдельно взятых стран и европейской экономической системе в целом. Именно это имел в виду Маршалл, когда говорил о "лекарстве, а не паллиативе", ничуть не меньше.

Чтобы решить проблему, постоянно работающая Конференция по европейскому экономическому сотрудничеству быстро превратилась в Организацию европейского экономического сотрудничества под руководством бельгийского премьер-министра Поля-Анри Спаака. Тем временем американские посольства в каждой из стран-членов получали подписи на двусторонних договорах, в которых излагались обязательства европейских правительств перед своими новыми спонсорами. В их числе было признание полномочий миссий Управления экономического сотрудничества, создаваемых в каждой национальной столице. Предполагалось, что официальный комитет будет связывать каждую миссию с соответствующим правительством-участником, чтобы осуществлять надзор за реализацией программы на местах.

Главной задачей комитета была выработка планов по продуктивному расходованию сумм в новом "Встречном фонде". Это была характерная черта всего проекта, инструмент, наиболее отличавший план Маршалла от любой обычной программы помощи. Фонд представлял собой счет в каждом национальном банке, специально созданный для хранения доходов от местной продажи товаров, поставляемых по программе. Оказалось, что значительная часть помощи не бесплатна и не ликвидна, как представляли себе европейцы. Вместо этого товары обычно присылались из Соединенных Штатов и продавались государственной организации или частной фирме, предложившей наибольшую сумму. Затем их платежи возвращались назад, не в Соединенные Штаты, а в новый фонд. Оттуда поступали деньги для оплаты национальных мероприятий по восстановлению и модернизации по согласованию между миссией Управления экономического сотрудничества и правительством каждого государства, участвующего в программе помощи.

В то же время программа восстановления Европы явно была мощным оружием в холодной войне. Ее главный представитель в Европе, посол Гарриман, в 1949 году даже охарактеризовал весь проект как "огнестрельную операцию". Преемник Маршалла на посту государственного секретаря Дин Ачесон, человек, который, по его собственным словам, "наверное, произнес самое большое число речей и ответил на самое большое число вопросов о плане Маршалла, чем кто-либо на земле", вспоминал, что "в конечном счете американцы и конгрессмены всегда хотели знать, как действует план Маршалла для блокирования расширения советской мощи и принятия коммунистической экономической и политической организации и структуры".

Предложение плана получателям помощи

Плану действительно противостояли силы Коминформа — международной организации, созданной в октябре 1947 года Кремлем с явной целью борьбы с планом Маршалла путем координации политических мероприятий национальных коммунистических партий под советским руководством и путем

направления пропагандистских усилий в каждой стране-участнице. В тот момент, когда коммунистические силы возглавляли вооруженный мятеж в Греции, когда казалось, что коммунисты могут взять власть политическими методами в Италии и посеять хаос во Франции, и когда коммунисты точно знали, чего они хотят в Германии, в отличие от Запада в целом, холодная война сделала совершенно неотложной программу, которая заставляла людей сосредоточенно думать.

Более того, с самого начала специалисты по планированию из Управления экономического сотрудничества знали, что преодоление вероятных политических препятствий потребует прямого обращения к европейской общественности через голову местных правящих элит. Импровизируя на ходу, журналисты и кинорежиссеры начали информационную кампанию в рамках программы восстановления Европы и превратили ее к концу 1949 года в крупнейшую пропагандистскую операцию, которую одно государство когда-либо осуществляло по отношению к другим в мирное время.

Эволюция плана

Первые годы плана Маршалла, с июня 1948 до начала Корейской войны в июне 1950 года, все, кто был к нему причастен, вспоминали как золотую эпоху, когда усилия в чисто экономической области, приносили плоды. Эксперты указывали на рост почти на четверть общего производства товаров и услуг в странах-участницах программы с 1947 по 1949 год. Они утверждали, что "общий индекс производства, основанный на показателях 1938 года, возрос до 115 в 1949 году по сравнению с 77 в 1946 и 87 в 1947 году". Было восстановлено и сельское хозяйство, а успех на фронте инфляции считался "хотя и неровным, но явно обнадеживающим". Внешняя торговля государств-членов вернулась на довоенный уровень, но самой примечательной особенностью была смена ее направленности. Больше не ориентируясь на старые европейские империи, торговля быстрее росла внутри Западной Европы, между самими участниками программы. Опыт покажет, что это был долгосрочный структурный сдвиг в экономике континента,

который в течение нескольких лет стимулировал политические потребности в европейской интеграции.

Между тем, к концу 1949 года выяснилось, что представления стран-партнеров о программе восстановления Европы в некоторых ключевых аспектах значительно отличаются от взглядов американских специалистов по планированию. Правительства Западной Европы остро нуждались в долларах, поступавших в результате реализации программы, но в то же время они стремились избежать постоянной зависимости от Соединенных Штатов и вообще получать американскую помощь на условиях, более полно учитывающих их собственные политические цели.

Британцы усиленно сопротивлялись экономической интеграции с остальной Европой, что было одним из условий предоставления помощи по плану Маршалла. Голландцы противились давлению начать пересмотр своего доминирующего положения в торговле во имя свободной торговли. Австрийцы категорически отказывались реформировать свои железные дороги и свою банковскую систему, как желали американцы. Греки отвергли новую, поддерживаемую планом Маршалла, валюту, поскольку считали золотые соверены единственной действительно надежной формой денежного обмена. Глава итальянских промышленников заявил руководителю миссии в Риме, что какой бы дешевой ни была синтетика, итальянские женщины всегда предпочтут одежду из натуральных материалов, сшитую дома. И какими бы дешевыми ни были консервы, продолжал он, итальянцы всегда отдадут предпочтение своей национальной итальянской кухне. А небольшие фирмы и традиционные художественные ремесла будут иметь для Италии такое же значение в будущем, какое они имели в прошлом.

К началу 1950 года приобретенный опыт и широкие опросы общественного мнения внесли существенную корректировку в общие представления американцев о европейцах. Вынужденные признать, что европейцы предпочитают некоммунистические государства с развитыми системами социального обеспечения, а не американскую модель либерального капитализма, специалисты по планированию из программы Маршалла сосредоточили усилия на области, в которой европейцы и американцы, в основном, сходились во

мнениях: на безопасности. Руководители программы восстановления Европы начали настаивать только на том, чтобы выгоды от нее были в равной мере доступны повсюду. Теперь их целью было не столько реорганизовать Европу, сколько выбить почву из-под ног у коммунистической пропаганды и противостоять ее нападениям на план в целом и на идею проведения демократических реформ, предполагающих социальное обеспечение.

Влияние Корейской войны

Неожиданный и внушавший опасения поворот событий в Азии в 1950 году вскоре поставил под сомнение само существование плана Маршалла. Резко усилившаяся конфронтация холодной войны, начавшаяся с северокорейского вторжения на Юг в июне, сократила проект по времени и радикально трансформировала его, отчасти используя помощь по плану Маршалла как инструмент, обеспечивающий общее перевооружение Западной Европы во имя "взаимной безопасности". Поправки, внесенные Конгрессом в 1951 и 1952 годах в первоначальный Закон о восстановлении Европы, предусматривали дополнительное выделение 400 млн. долларов продолжать работу и постараться убедить европейских работодателей и работников "принять американское определение социальных и экономических целей (sic) повышения продуктивности", но теперь так, чтобы военное производство для укрепления национальной обороны против советской угрозы можно было увеличивать одновременно с увеличением производства потребительских товаров. Ожидалось, что каждая страна больше сделает для общих усилий (отсюда укрепление НАТО) и таким образом перестроит свои вооруженные силы, значительно сократившиеся по окончании Второй мировой войны. Группы Управления экономического сотрудничества на местах быстро решили, что нет никакого противоречия между требованием Америки об общем перевооружении и традиционными целями программы: вопрос лишь в привязке существующих политических целей к новым потребностям.

В таком контексте успешная Информационная кампания в рамках плана Маршалла вскоре активизировались, превратившись в нечто напоминающее "психологическую войну", причем промышленность и организованный труд определялся как передовой фронт идеологической холодной войны против коммунизма. Как пояснял Ричард М. Бисселл, один из самых влиятельных умов, работавших над программой восстановления Европы, в статье, опубликованной в апреле 1951 года в ведущем американском журнале по международным отношениям "Форин аффейерз", Соединенные Штаты могут вести эту войну в Европе наиболее эффективно силой своего экономического примера и большой привлекательности своей потребительской экономики для европейцев всех регионов и социальных классов:

"Кока-кола" и голливудские фильмы могут считаться двумя продуктами мелкой и грубой цивилизации. Но американские станки, американские трудовые отношения, американское управление и инженерное искусство пользуются уважением повсюду. Необходима мирная революция, которая может внедрить в европейскую экономическую систему наши собственные устоявшиеся и привлекательные характеристики—от высоких объемов до коллективного договора. Это потребует глубокого сдвига в социальных установках, их приспособления к потребностям середины двадцатого века".

Итоги

В конечном счете, каждой стране-участнице удалось осуществить свою особую версию мирной революции Брисселла. В экономическом смысле план Маршалла имел гораздо большее значение в Греции, Франции, Австрии и Нидерландах, чем в Ирландии, Норвегии или Бельгии. Для некоторых стран, например, для Италии, он был действительно решающим, пожалуй, всего в течение одного года, но для других поток льгот продолжался несколько лет.

Каждая страна по-своему использовала заданный планом экономический импульс. Датчане получили сырье и энергию. Другие народы, в том числе в оккупационных зонах Германии, больше всего оценили продовольствие, поставляемое по плану

Маршалла. В Италии и Греции наибольшую долгосрочную пользу принесла помощь в восстановлении железных и автомобильных дорог и линий энергоснабжения. Во Франции на первый план вышли промышленные инвестиции; в Великобритании Встречный фонд был почти полностью использован на погашение долгов военного времени и укрепление фунта стерлингов.

И Австрия, и Швеция, каждая на свой лад, считают, что их успешное подключение к Западу берет начало с плана Маршалла. Хотя в Италии и Франции продолжали расти коммунистические партии, они, по крайней мере, не захватили власть, и с продолжением холодной войны эти страны сохранили ориентацию на Запад. Пожалуй, в целом наибольший выигрыш получила Германия, поскольку динамика европейской интеграции, задуманной и стимулированной планом Маршалла, позволила новой Федеративной Республике набрать силу и обрести респектабельность, успокоив подозрения своих соседей. Ожидавшаяся революция во франко-германских отношениях действительно произошла. Какими бы ни были ее непосредственные причины в контексте холодной войны, ни одна политическая перемена не продемонстрировала так ярко контраст с эпохой после Первой мировой войны.

Через пятьдесят лет после этого важного опыта, Джим Уоррен, работавший над планом Маршалла в Греции, радовался:

"У нас была цель, в нас горел огонь, мы работали как проклятые, у нас было жесткое, дисциплинированное мышление, мы могли создавать программы, стремиться к их осуществлению и добиваться результатов".

В течение короткого времени новое интенсивное американское присутствие в Европе искало пути претворения успехов американского экономического опыта в рецепты политического спасения других. Признательные европейцы того времени говорили о "чувстве надежды и уверенности", которое принесли эти американские эксперты, о "восстановленном мужестве и возрожденной энергии" в Старом Свете.

В Европе в результате столкновения заимствованных и местных моделей образовался заряд, положивший начало великому буму 1950-х. Программа восстановления Европы была искрой, которая вызвала цепную реакцию. В 1957 году появился

Римский договор о создании Европейского экономического сообщества. Хотя эта схема формирующейся экономической интеграции была гораздо менее радикальна, чем требовали американские мечтатели 1949 года, она представляла собой нечто конкретное, которое ближе всего приближалось к наследию, оставленному планом Маршалла. С этого основополагающего документа началась мирная экономическая интеграция Европы—процесс, который продолжается и по сей день

Что же касается американцев, то после неуклюжего вступления в Первую мировую войну в качестве международной державы они, наконец, выработали внешнюю политику и общую стратегию, "созвучную их новым обязанностям главного кредитора, главного производителя и главного потребителя 20-го века", как сформулировала это в 1950 году Вера Мичелс Дин в книге под названием "Европа и Соединенные Штаты". Они также обрели новый национальный имидж Америки как державы, способной успешно сочетать военное, политическое и экономическое лидерство международного масштаба, имидж, призванный вновь появляться всякий раз, когда страны отворачиваются от войн, стараются уйти от лишений и двигаться вперед к новому, более перспективному будущему.

Генри Д. СОКОЛЬСКИ
Политика в отношении Ирана:
ограничить использование ядерной энергии мирными
целями

Генри Д. Сокольски является директором-распорядителем Образовательного центра по вопросам политики нераспространения ОМП, представляющей собой некоммерческую образовательную организацию в Вашингтоне, а также редактором (совместно с Патриком Клосоном) публикации "Готовьтесь: Иран становится ядерной страной" (Высший военный колледж Сухопутных войск США, весна 2005 года). Печатается по: Сокольски Г.Д. Политика в отношении Ирана: ограничить использование ядерной энергии мирными целями // Внешняя политика США. – 2005. – Т. 10. – № 1.
<http://usinfo.state.gov/journals/ijpr/0305/ijpr/sokolski.htm>

Заявление Ирана о своем "мирном" праве на приобретение всего ему необходимого, сделанное в то время, когда эта страна очень скоро может стать обладателем бомбы, должно напомнить нам о том, против чего был направлен Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Как объяснял в 1959 году министр иностранных дел Ирландии Фред Айкен, дипломат, который первым предложил этот договор, мир государств, обладающих ядерным оружием, будет напоминать город, в котором полно вооруженных жителей, приставляющих друг другу к виску различные огнестрельное оружие. В конце концов наступит такой момент, когда взаимное подозрение и преимущество первого выстрела приведут к трагедии.

Предполагалось, что именно это и предстояло предотвратить ДНЯО. В 1965 году Генеральная Ассамблея ООН приняла решение о том, что ДНЯО должен быть "лишен лазеек, которые могли бы позволять ядерным или неядерным державам прямо или косвенно распространять ядерное оружие в любой его форме". В результате стороны, участвовавшие в переговорах об этом договоре, отвергли предложения Мексики и Испании в соответствии с ДНЯО "обязать" обладающие ядерным оружием государства обмениваться "всею технологией реакторов и видов топлива", включая средства для производства оружейных ядерных материалов.

Стороны, принимавшие участие в переговорах, поняли, что, хотя в соответствии с ДНЯО страны должны иметь свободу действий в разработке ядерной энергии "в мирных целях", вопрос о том, отвечает ли та или иная конкретная деятельность этому критерию, зависел от многих факторов. Во-первых, могла ли деятельность, о которой идет речь, носить гарантированно безопасный характер, как того требовал ДНЯО, в целях предотвращения ее использования "не в мирных целях, а для производства ядерного оружия"? Мог ли ядерный "сторожевой пес" ДНЯО, Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), осуществлять контроль за этой деятельностью таким образом, чтобы надежно обнаруживать потерю или кражу количества ядерных материалов, достаточного для изготовления той или иной бомбы до того, как эти материалы удалось бы фактически превратить в какое-либо взрывчатое вещество?

Эти критерии своевременного обнаружения, которые МАГАТЭ использовало для определения своих процедур обеспечения гарантий безопасности, все еще не могут быть выполнены на ядерных объектах, имеющих дело с большими количествами оружейного ядерного топлива или способных быстро производить их. Подобные промышленные единицы включают в себя установки по выделению плутония, объекты по обогащению урана и заводы по производству высокообогащенного урана (VOU) и видов топлива на основе плутония.

Пропажа ядерных материалов в Японии и Англии

Почему инспекции на подобных заводах и установках недостаточны для гарантии предотвращения подобных случаев отведения ядерных материалов на другие цели? Рассмотрим для примера недавнюю практику Японии. В январе 2003 года японские должностные лица признали, что за предыдущие 15 лет на их опытном заводе по переработке плутония в Токай-муре "потерялись" 206 килограммов оружейного плутония (из этого количества можно изготовить приблизительно 40 самодельных бомб). Японцы не отводили эти материалы на другие цели; они просто были не в состоянии понять, куда могли

пропасть материалы, о которых идет речь. Одним из распространенных объяснений было заявление о том, что они просто "куда-то подевались в процессе производства"; согласно другому объяснению это количество ядерных материалов в растворенном состоянии находится в химическом растворе. Упомянутые сообщения о случаях потери ядерных материалов не включают в себя еще 70 килограммов плутония, которых Япония, по ее собственному признанию, недосчиталась на одном из ее заводов по производству топлива на основе плутония. Тем временем у англичан имели место аналогичные потери на заводе по переработке плутония в г. Селлафилде. Там в 2003 году пропали 19 килограммов выделенного плутония, и еще 30 килограмм выделенного плутония недосчитались в 2004 году.

Все эти заводы работали под неусыпным оком МАГАТЭ. Это выводит на передний план два серьезных недостатка в организации мер предосторожности. Во-первых, в условиях, когда каждый год неучтенные количества оружейного плутония во много раз превышают количество, необходимое для изготовления той или иной бомбы, никак нельзя быть уверенным в том, что эти материалы уже не были отведены на другие цели. Во-вторых, любая страна, где работают подобные заводы, могла бы в любое время взять любые из этих произведенных ими ядерных материалов (как учтенных, так и неучтенных) и превратить их в бомбы задолго до того, как любой инспектор или представитель авторитетной международной организации за пределами страны смогли бы вмешаться и воспрепятствовать подобной утечке.

При наличии коммерческих объектов обогащения урана и заводов по производству высокообогащенного урана, ежегодно обрабатывающих тонны последнего, возможны сценарии потери ядерных материалов, вызывающие не меньший ужас. Так, например, инспекторы МАГАТЭ до сих пор не могут проводить независимые проверки производственных мощностей любого завода по обогащению урана в центрифугах. Сам по себе тот или иной управляющий завода по обогащению урана мог бы занижить мощность своего предприятия при встрече с любым инспектором МАГАТЭ и в период между проверками МАГАТЭ скрытно произвести обогащенный уран, а затем отвести его на военные цели, избегая при этом обнаружения. Более того,

подобные случаи отведения обогащенного урана на военные цели могут иметь место без всякого уведомления инспекторов МАГАТЭ.

Кроме того (как и в случае с объектами, имеющими дело с большим количеством плутония) существует проблема того, как быстро то или иное государство, не обладающее ядерным оружием, сможет освободиться от своих обязательств по ДНЯО и производить бомбы на этих заводах. Все вышеупомянутые объекты перерабатывают материалы, которые можно было бы превратить в бомбы в течение нескольких дней или недель - задолго до того, как любой международный орган сможет вмешаться с целью исправления создавшегося положения даже в случае обнаружения того, что ядерные материалы отводятся на другие цели.

При наличии подобной деятельности, если только нет острой экономической необходимости продолжать ее теми же темпами, существует необходимость в ее сдерживании, продиктованная соображениями безопасности. Явно подпадают под эту категорию сдерживания переработка плутония, производство плутония и различных видов топлива на основе ВОУ и производство ВОУ. Все упомянутые виды ядерной деятельности связаны с производством оружейных ядерных материалов или имеют с ними дело, не играют первостепенной роли в выработке ядерной энергии, применяемой в гражданских целях, и в большинстве случаев представляют собой несомненных расточителей денежных средств.

Избыток мощностей по обогащению урана

Легкое обогащение природного урана, когда содержание урана-235 составляет от 3 до 5 процентов, необходимо для снабжения топливом реакторов на легкой воде во всем мире. Однако, что здесь не нужно, так это приумножение нынешнего избытка мощностей по обогащению урана, которые с лихвой могут удовлетворять мировой спрос, по крайней мере, в течение ближайших 10-15 лет. Учитывая, что для наращивания существенных дополнительных мощностей по обогащению урана требуется не более пяти лет, время, необходимое любой стране для увеличения полезной мощности или инвестирования

в ее создание, наступит не раньше, чем через 10-15 лет. Этим соображением, а также проявлением беспокойства по поводу распространения данной технологии объясняется тот факт, что как Президент Джордж Буш, так и Генеральный директор МАГАТЭ Мохамед Эль-Барадей внесли предложение об ограничении строительства новых заводов по обогащению урана.

Разумеется, нет никаких экономических оснований для того, чтобы ядерные новички вроде Ирана обогащали уран. У Тегерана есть всего одна атомная электростанция, которой требуется топливо из легко обогащенного урана, и Россия обещала поставлять в Иран весь обогащенный уран, в котором он нуждается в течение всего жизненного цикла этого реактора. Абстрагируясь от вопроса о том, можно ли доверять Ирану (даже после двух лет интенсивных расследований МАГАТЭ до сих пор не может определенно сказать, занимается ли Тегеран созданием бомбы), эксплуатация Тегераном завода по обогащению урана не имеет ни мер, гарантирующих безопасность, ни экономического обоснования.

Саму по себе эксплуатацию Тегераном завода по обогащению урана не следует рассматривать ни как осуществляемую в мирных целях, ни как подпадающую под защиту в соответствии со статьей IV ДНЯО.

К тому же, 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 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.

Необходимо вернуться к основным положениям ДНЯО

Если мы хотим избежать худшего, нам следует поддерживать первоначальную презумпцию, содержащуюся в Статье IV ДНЯО и направленную против излишнего распространения ядерной деятельности и ядерных материалов, не обладающих надлежащими гарантиями безопасности. Говоря конкретно, государства должны до открытия обзорной конференции по ДНЯО, в ходе ее заседаний и по окончании ее работы рассматривать предложения о том, как заставить работать заложенную в Статье IV первоначальную идею, применяя ее в равной степени к странам-поставщикам ядерного оружия и странам-получателям этого оружия, а также, в максимально возможной степени, и к странам, не подписавшим ДНЯО.

В число мер, которые необходимо рассмотреть, входят:

Замораживание на неопределенный срок и повсюду любого расширения существующих усилий по выделению плутония и заводов по производству топлива, имеющих дело с различными видами оружейного ядерного топлива, до тех пор, пока не будут разработаны методы предоставления сведений о надлежащем, своевременном обнаружении случаев отведения с этих заводов упомянутых видов топлива на другие цели, и методы предупреждения о возможности подобного отведения.

Введение сроком на пять лет возобновляемого моратория на увеличение полезных мощностей по обогащению урана в любой стране. В рамках этого предложения, государства могли бы модернизировать имеющиеся мощности, но любые создаваемые государствами новые мощности должны быть сбалансированы путем уменьшения эквивалентного объема старых мощностей.

Обращение ко всем государствам с призывом к проведению открытого сравнения любого предложения о строительстве или завершении строительства того или иного крупного ядерного объекта с альтернативными предложениями, которые могли бы принести аналогичные выгоды при меньших затратах. Здесь США могли бы наилучшим образом взять на себя инициативу путем соблюдения раздела V Закона США о нераспространении ядерного оружия от 1978 года. Согласно этому закону США

должны "сотрудничать с другими странами, международными институтами и частными организациями в создании программ по оказанию помощи в развитии неядерных энергетических ресурсов". На сегодняшний день основные положения данного закона не проведены в жизнь.

Приостановление на неопределенный срок международных передач оружейных ядерных материалов, а именно высокообогащенного урана или выделенного плутония, если только целью передачи не является ликвидация этих материалов или стремление сделать их менее доступными для изготовления оружия.

Пересмотр ограничений возможностей МАГАТЭ осуществлять меры, гарантирующие безопасность ядерных объектов и материалов, контроль за которыми осуществляет это агентство.

В каждом отдельном случае конференция по рассмотрению действия ДНЯО могла бы раз в пять лет оценивать достоинства введения или расширения каждого из вышеупомянутых предложений. Это дало бы обзорной конференции по ДНЯО список важных оперативных спорных вопросов, на которых необходимо сосредоточить основное внимание. Еще более существенным является то, что принятие одного из предложений, о которых идет речь, или большего их числа позволило бы продвинуться далеко вперед в придании Статье IV и "мирной" ядерной энергии большей значимости, т.е. в достижении конечной цели ДНЯО. Альтернативой же будет не только ожидание нового Ирана, но явный отход от положений ДНЯО.

Бейкер СПРИНГ

**Трансформация американо-российских отношений:
политика с позиции силы утрачивает былое значение**

*Бейкер Спринг – политолог, обладатель стипендии Ф.М. Кирби по вопросам политики в области национальной безопасности в исследовательской организации "Херитедж фаундейшн". Печатается по: Спринг Б. Трансформация американо-российских отношений: политика с позиции силы утрачивает былое значение // Внешняя политика США. – 2002. – Т. 7. - № 1.
<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0702/ijpr/spring.htm>*

Когда 24 мая 2002 года в Москве Президент США Джордж Буш и российский Президент Владимир Путин подписали совместную декларацию об установлении новых стратегических рамок американо-российских отношений, обе страны встали на прямой путь к трансформации отношений. Эти трансформированные отношения обещают служить интересам обеих стран в предстоящие годы.

Причина этого проста: совместная декларация призвана поставить роль политики с позиции силы в американо-российских отношениях на подобающее ей место. В период холодной войны политика с позиции силы доминировала, если не полностью определяла отношения между Соединенными Штатами Америки и Советским Союзом. Эти отношения налагали тяжкое бремя на граждан обеих стран, но особенно на граждан Советского Союза. Трансформированные отношения между Соединенными Штатами Америки и Россией позволяют обеим сторонам сбросить это бремя и реализовать новые возможности.

Некоторые комментаторы считают, что трансформированные отношения служат просто отражением относительного превосходства Соединенных Штатов Америки в силе над Россией и как бы диктуются Соединенными Штатами Америки российскому правительству в ущерб российскому народу. Хотя в данный момент Соединенные Штаты Америки явно сильнейшая из двух стран, а политика с позиции силы всегда будет играть значительную роль в их отношениях, в этом рассуждении не учитывается тот факт, что политика с позиции силы больше не доминирует. Короче говоря, эти критики

ошибаются, поскольку судят о новых отношениях по старым меркам времен холодной войны.

И больше всего эти критики ошибаются в том, что их анализ включает предположение, что трансформированные американо-российские отношения окажутся пагубными для российских граждан. Ничто не может быть столь далеким от истины. Сбросив бремя, возлагавшееся на них советским правительством, которое было заинтересовано исключительно в расширении мощи государства, россияне теперь имеют возможности, о которых не могли и мечтать, будучи гражданами Советского Союза. В результате имеет смысл рассмотреть ситуацию, в которой Советский Союз находился в период холодной войны, и изучить американский и российский вклад в трансформирование отношений, а также то, почему эти отношения будут в особенности полезны для российского народа.

Советский Союз и доминирование политики с позиции силы

Советский Союз был основан как страна, которая во главу угла ставила сосредоточение власти и, в частности, власти государства. Коммунистическая идеология, которая придавала режиму законность, привела к тому, что государство рассматривало власть не как средство достижения высших ценностей, таких как свобода и процветание, а как самоцель. Она также привела к тому, что государство требовало все больших жертв от советского народа во имя укрепления своей собственной власти и престижа.

На международном уровне та же цель заставляла советский режим оценивать свой престиж по способности запугивать и принуждать другие государства. Советский народ платил ужасную цену за амбиции советского государства. Личная свобода отрицалась. Экономика становилась чрезмерно милитаризированной, а уровень жизни падал. Не было никаких возможностей для духовной жизни.

Советский Союз смог убедиться в том, что обретение силы за счет других ценностей выдержать нельзя, оно ведет к краху. Его потенциалы как сверхдержавы в конце концов оказались дутыми. Причина этого заключалась в том, что требования

режима к населению страны, в конечном счете, привели к социальному истощению. Государство слишком много забирало у людей и слишком мало давало взамен, если не считать деклараций о своем статусе сверхдержавы.

В свою очередь, когда Соединенные Штаты Америки стремились консолидировать власть и если при этом просили свой народ о жертвах, делали они это обычно ради защиты личной свободы, одновременно предлагая перспективу большего процветания. Правительство и власть служили народу, в отличие от практики Советского Союза, где люди служили правительству, чтобы удовлетворить ненасытный аппетит государства к большей власти.

Разница между двумя этими странами, являвшимися соперничавшими сверхдержавами, была очевидной. Укрепление власти в Соединенных Штатах Америки, где она служила улучшению положения всего американского народа, оказалось более жизнеспособным.

Конфронтация Советского Союза с Соединенными Штатами Америки в период холодной войны лишь усиливала давление на советское общество и ускоряла темпы истощения. В конечном счете, перед советским народом встал вопрос о том, стоит ли жертвовать соперничеством за власть над миром с Соединенными Штатами Америки. К концу 1991 года народ Советского Союза ответил на этот вопрос отрицательно, и холодная война завершилась. С 1991 года перед народом России стоял вопрос о том, предпринимать ли попытку достигнуть силы, равной силе Советского Союза, в отношении Соединенных Штатов Америки, причем опять же за свой собственный счет.

24 мая 2002 года Президенты Буш и Путин подписали декларацию о новых стратегических рамках, чтобы отчасти ответить на этот вопрос. В этой декларации подразумевается, что на первое место правительства России и Соединенных Штатов Америки ставят интересы своих народов, а накопление силы ради силы – на последнее.

Российский и американский вклад в новые стратегические отношения

Россия и Соединенные Штаты Америки как по отдельности, так и вместе способствовали созданию новых стратегических рамок по целому ряду направлений. Однако в первую очередь важно признать два определяющих вклада правительств двух стран.

Основным вкладом российского правительства в новые стратегические отношения стало осознание им того, что ему не нужно определять свою ценность на основе того, что оно сильнее, чем Соединенные Штаты Америки. Вместо этого теперь оно, по-видимому, готово судить об успехе своей деятельности по своей способности повысить качество жизни собственного народа. Как отмечается в Совместной декларации: "Мы (Соединенные Штаты Америки и Россия) признаем, что безопасность, процветание и надежды на будущее наших народов основываются на благоприятной среде в сфере безопасности, продвижении политических и экономических свобод и международного сотрудничества". В отличие от правительства Советского Союза российское правительство, по-видимому, правильно устанавливает свои приоритеты. Возможно, это парадоксально, но новые приоритеты фактически повышают вероятность того, что со временем Россия сможет обновиться и окрепнуть.

Основной вклад США в формирование этих стратегических отношений аналогичен тому, который был сделан США в других аналогичных случаях: благородная позиция в отношении прежних соперников. Соединенные Штаты Америки продемонстрировали, что могут избежать искушения воспользоваться своей выигрышной позицией, чтобы подчинить или использовать других людей, когда они добивались восстановления Германии и Японии как независимых государств после Второй мировой войны. Их поведение разительно контрастирует с подходом Советского Союза к восточно-европейским странам в ту же эпоху. Соединенные Штаты Америки в отличие от того, что думают некоторые критики, не используют новые стратегические отношения для эксплуатации российского народа. Соединенные Штаты Америки не боятся

мощной России; напротив, они стремятся избежать угрожающей России.

Новые стратегические отношения и улучшение перспектив для российского народа

Имеет смысл подробно рассмотреть, как новые стратегические отношения улучшат перспективы для российского народа. Позитивные элементы новых стратегических отношений для российского народа включают:

Улучшение перспектив на мир на западной границе России. Что касается региональных вопросов, то новые стратегические отношения обеспечивают для России более тесные контакты с возглавляемой НАТО структурой безопасности в Европе. Эта структура периода после окончания холодной войны способствует снижению вероятности нестабильности и военного конфликта в Европе. В результате народ России не будет сталкиваться с серьезной угрозой военного конфликта, исходящей из стран, расположенных к западу от нее. Региональное сотрудничество с Соединенными Штатами Америки распространяется и на другие части мира.

Более эффективная борьба против организованной преступности. Организованная преступность стала серьезной проблемой для России, и новые стратегические отношения способствуют американо-российскому сотрудничеству в этой важнейшей области. В январе прошлого года вступил в силу американо-российский договор о взаимной помощи по вопросам преступности. Договор направлен на содействие ослаблению уязвимости российского народа перед международными организованными преступными сообществами.

Улучшение экономических перспектив. Расширение экономических возможностей служит основным элементом усилий по улучшению жизни народа России. Новые стратегические отношения предусматривают интеграцию России в мировую экономику путем поддержки вступления России во Всемирную торговую организацию. Президент Буш твердо обещал убедить Конгресс освободить Россию от ограничений поправки Джексона-Вэника – меры времен холодной войны, направленной на обеспечение свободной эмиграции из

Советского Союза. И, наконец, Соединенные Штаты Америки готовы сотрудничать с Россией в области разведки и разработки энергоресурсов.

Помощь в борьбе с международным терроризмом. 11 сентября 2001 года Соединенные Штаты Америки получили тяжелый удар со стороны международных террористов. Однако они не одиноки в противодействии террористической угрозе. Россия и Соединенные Штаты Америки тесно сотрудничают в борьбе с террористической угрозой после терактов 11 сентября. Это сотрудничество должно ограничить возможность того, что в будущем российский народ пострадает от теракта того же рода, от которого пострадал американский народ.

Укрепление стратегической стабильности и снижение оборонного бремени. Прекращение отношений с Соединенными Штатами Америки, основанных на политике с позиции силы, позволило России подписать договор с Соединенными Штатами Америки о сокращении количества стоящих на боевом дежурстве стратегических ядерных боезарядов до 1700-2200 единиц с каждой стороны. Это поможет уменьшить оборонное бремя, лежащее на российской экономике. Меры по обеспечению прозрачности также должны ограничить до исчезающе малого уровня вероятность стратегической конфронтации. Частью стратегических отношений стало также сотрудничество в области противоракетной обороны, которое должно позволить обоим государствам преодолеть угрозу распространения ракетного оружия.

Заключение

Российский народ не должен, если процитировать Машу Липман, быть "пассивным и неохотным" сторонником политики сотрудничества с Соединенными Штатами Америки. Он должен радоваться этому. Он будет получать осязаемые выгоды от отношений между Соединенными Штатами Америки и Россией, которые больше не руководствуются отчаянными попытками добиться доминирующего положения. При этом правительство России больше не будет требовать от своего народа жертв во имя политического соперничества с Соединенными Штатами

Америки. Поэтому он должен осознать возможности, которые предлагают ему новые американо-российские отношения.

Ричард ЛУГАР

Американо-российский фронт борьбы против терроризма и распространения вооружений

Ричард Лугар - Сенатор США. Печатается по: Лугар Р. Американо-российский фронт борьбы против терроризма и распространения вооружений // Внешняя политика США. – 2002. – Т. 7. - № 1.

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0702/ijpr/lugar.htm>

За последнее десятилетие Соединенные Штаты Америки и Российская Федерация совершили то, чего никогда до этого не случилось в истории. Бывшие враги, которые противостояли друг другу почти 50 лет, отложили в сторону массу серьезных расхождений и установили новые отношения сотрудничества, направленные на осуществление контроля и демонтажа оружия массового поражения.

Этот логичный курс никогда не был заранее гарантированным решением. Многие в обеих странах не осознавали масштабов угрозы и не смогли оценить возможности, представившиеся в результате прекращения враждебности. В то время как мир с ликованием встретил завершение холодной войны, а лидеры в Вашингтоне и Москве овладевали новым геостратегическим ландшафтом, оружие холодной войны продолжало угрожать миру и стабильности.

Один из гигантских парадоксов мира после холодной войны заключается в том, что наши страны сегодня, возможно, сталкиваются с большей угрозой, чем в разгар холодной войны. Тогда как в предшествующих стратегических расчетах предполагалось наличие более или менее рационально мыслящих действующих лиц, опыт отношений с Саддамом Хусейном, Усамой бин Ладеном и прочими делает в настоящее время предположение о рациональности менее правдоподобным.

Вероятность вооруженного конфликта между Соединенными Штатами Америки и Россией продолжает снижаться, но это не означает, что нашим странам мало чего

нужно бояться. Нападения 11 сентября на Нью-Йорк и Вашингтон могли произойти в Москве или Санкт-Петербурге и осуществляться с использованием вместо коммерческих авиалайнеров оружия массового поражения.

Посредством программы Нанна-Лугара по совместному снижению угрозы и договора, подписанного в мае Президентами Джорджем Бушем и Владимиром Путиным, мы договорились ликвидировать ядерное наследие холодной войны. Мы должны не снижать темпа, чтобы покончить с демонтажем оружия, начатым десять лет назад, а также сосредоточить дипломатическую энергию на современных опасностях: Усаме бин Ладене и других террористах, располагающих ядерным, биологическим или химическим оружием.

Модель Нанна-Лугара может помочь в строительстве фундамента эффективной коалиции, которая будет бороться с терроризмом, а также защищать оружие и материалы для оружия массового поражения во всем мире. Россия и Соединенные Штаты Америки стали ключевыми партнерами в создании такой коалиции. Это сотрудничество может успешно базироваться на их взаимных интересах.

Расширение сотрудничества в России

Во-первых, есть ряд областей, в которых нам следует расширять совместные с Россией усилия по демонтажу оружия и нераспространению.

Демонтаж подводных лодок, не оснащенных ракетами: Посещая несколько раз верфи Северодвинска и Мурманска, я был поражен громадностью задачи, которая стоит перед нами в области демонтажа подводных лодок. Программа Нанна-Лугара ограничена демонтажем стратегических ракетных подводных лодок. В действующем законе США Пентагону ошибочно не разрешается демонтировать подводные лодки общего назначения.

Своевременный демонтаж обычных подводных лодок сопряжен с важными выгодами в части нераспространения и безопасности. Многие из них вооружены крылатыми ракетами, которые могут оказаться ценными для ракетных программ, осуществляемых государствами-изгоями. Другие работают на

ядерном топливе, обогащенном до весьма высоких уровней, которое в случае недостаточной охраны может представлять серьезные опасности распространения.

Обмен долгов на нераспространение: Когда Президент Путин посещал Соединенные Штаты Америки, он говорил о растущем бремени долгов, с которым сталкивается Россия. Улучшение состояния российской экономики и растущие цены на нефть, возможно, ослабили долговое бремя на ближайшую перспективу, но вероятность повторного возникновения долговых проблем реальна.

Мы с сенатором Джозефом Байденом предложили принять закон, разрешающий "обмен долгов на нераспространение" между Россией и Соединенными Штатами Америки. Такой обмен несколько понизил бы финансовое давление на Россию и учитывал бы озабоченность Америки в отношении безопасности.

Занятость бывших ученых и возможности для предприятий по выпуску ОМП (оружия массового поражения): Соединенные Штаты Америки осуществляют ряд программ с целью привлечения бывших ученых-оружейников к участию в мирных научных проектах. Эти программы обеспечили занятость десятков тысяч российских ученых-оружейников. Были достигнуты значительные успехи, но при вложении новых ресурсов и активизации лидирующей роли Соединенные Штаты Америки могут добиться существенного прогресса в обеспечении отказа ученых от соблазна вернуться к работе над оружием. Мы должны дать этим ученым возможность преуспеть в жизни. Если нормой станут отчаяние и банкротство, то многие поверят, что у них нет иного выбора, кроме как покинуть Россию и продолжить карьеру в области вооружений.

Американские, европейские корпорации и корпорации "Большой восьмерки" могут многое получить в результате сотрудничества с правительствами. Я призвал американские компании изучить возможность инвестирования в российские лаборатории. Эти предприятия обеспечили бы великолепные инвестиции в оборудование и производственные технологии, а также доступ к лучшим умам России. Следует хорошо продумать и тщательно спланировать проекты, чтобы преодолеть колебание западных корпораций, иногда

вызываемое негостеприимным инвестиционным климатом в России.

Тактическое ядерное оружие: Мы должны также начать рассматривать вопрос о движении от стратегических систем в область тактического оружия. Во многих отношениях угроза, которую представляет распространение тактических ядерных систем, более серьезна, чем та, которую несет стратегическое оружие. Тактические боезаряды компактнее, обычно развертываются ближе к потенциальным очагам конфликтов, и многие не охраняются на том же уровне, как стратегические системы.

Мы должны обеспечить прозрачность в этой области с тем, чтобы обе стороны могли испытывать уверенность в отношении количества, состояния, условий хранения и защиты оружия другой страны. Будет очень обидно, если наши впечатляющие успехи в стратегической области будут подорваны уязвимостью тактического оружия.

Безопасность расщепляющихся материалов: После восьми лет тесного сотрудничества и значительных усилий лишь на 40 процентах объектов в России, где размещаются ядерные материалы, было произведено улучшение мер безопасности при помощи США. К сожалению, лишь половина указанных объектов была оснащена комплексными системами безопасности.

Есть ряд шагов, которые можно предпринять для ускорения этих важных работ. Во-первых, России следует продолжать сосредоточение материалов на меньшем числе объектов. Такое сосредоточение позволит сэкономить деньги и время. Но, если объекты, на территории которых находятся материалы для ядерного оружия, уязвимы, мы не можем ждать достижения удобной бюджетной ситуации для завершения наших работ. Мы должны как можно быстрее установить необходимые системы охраны.

Выход за рамки России

11 сентября в ходе телефонного разговора с Президентом Бушем Президент Путин стал первым иностранным лидером, присоединившимся к глобальной коалиции против терроризма.

Этот телефонный звонок и последовавшее сотрудничество в афганской кампании являются первым свидетельством новой фазы отношений. Теперь два лидера должны построить коалицию, направленную против террористов, использующих оружие массового поражения. Целью этой коалиции должна быть творческая и активная защита ядерного, химического и биологического оружия, а также относящихся к нему материалов и технологий с тем, чтобы они не попали в ненадлежащие руки.

Проблема, с которой мы сталкиваемся, не сводится к терроризму. Речь идет о связях между террористами и оружием массового поражения. Я мало сомневаюсь в том, что Усама бин Ладен и его агенты использовали бы оружие массового поражения, если бы им располагали. Страшная смерть людей и разрушения в результате трагедии 11 сентября оказались бы незначительными, по сравнению с тем, к чему привело бы применение оружия массового поражения. Можно дать простое и четкое определение победы в войне с террором – это призыв к ответу всех стран, которые укрывают террористов, наряду с теми странами, которые обладают материалами и оружием массового поражения.

Соединенные Штаты Америки и Россия вместе с другими членами коалиции должны в предстоящие годы приложить максимум усилий, чтобы искоренить все террористические ячейки, и открыто говорить об успехах, которые мир мог бы наблюдать и оценивать. Нашей общей целью должно быть сокращение списка, вычеркивание из него одного за другим тех государств, которые укрывают террористические ячейки, будь то добровольно или нет.

Кроме того, мы должны потребовать, чтобы все государства, обладающие материалами и (или) оружием массового поражения, защитили их от распространения. Если средств такой страны недостаточно, их следует дополнить международными средствами.

Наша кампания не должна закончиться до тех пор, пока все страны, входящие в оба списка, не выполняют эти стандарты. Сегодня у международного сообщества нет даже минимально достоверных сведений о многих программах вооружения, имеющих в мире. К сожалению, за пределами бывшего Советского Союза не существует программ совместного снижения угрозы по типу программы Нанна-Лугара,

ориентированных на эти угрозы. Теперь их необходимо организовать в глобальном масштабе. Программа Нанна-Лугара продемонстрировала, что возможны чрезвычайно успешные международные отношения с целью совершенствования контроля над оружием массового поражения. Программы, аналогичные программе Нанна-Лугара, следует организовать в каждой стране, которая желает сотрудничать с Соединенными Штатами Америки, Россией и нашими союзниками.

Я внес законопроект, разрешающий министру обороны использовать опыт, знания и ресурсы программы Нанна-Лугара для преодоления угроз распространения во всем мире. Точное воспроизведение программы Нанна-Лугара невозможно повсюду, но опыт ее реализации в России продемонстрировал, что угроза со стороны оружия массового поражения может привести к получению исключительных результатов на основе взаимной заинтересованности.

Такого рода сотрудничество может быть всего лишь началом. Страны, сотрудничающие в деле защиты средств массового поражения, могут также обязаться совместно разработать меры по поиску и конфискации оружия или материалов, которые могут попасть в ненадлежащие руки, и приходить на помощь любой жертве ядерного, химического или биологического терроризма.

Предложив, чтобы следующая фаза войны с терроризмом была сосредоточена на оружии массового поражения, и, создав коалицию для борьбы с этим, Президенты Буш и Путин дали бы содержательный ответ на наиболее важную нынешнюю проблему в области международной безопасности. Такая коалиция могла бы позволить обоим президентам сосредоточиться на качественно новых отношениях после холодной войны, которые они провозгласили, но которые еще необходимо наполнить реальным содержанием. Она стала бы подходящей заменой для прежних двусторонних режимов контроля над вооружениями, эра которых близится к концу.

Соединенные Штаты Америки и Россия могут создать такой перспективный и эффективный альянс во имя мира, какого еще никогда не существовало. Последние 10 лет показали, что нет ничего невозможного. Следующие 10 лет должны показать, как Россия и Соединенные Штаты Америки подавляют терроризм и

ведут свои страны и всех, кто к нам присоединился, к безопасности и повышению качества жизни.

Мэтью А. КОРДОВА

Трансформация американо-российских отношений

Мэтью А. Кордова - заместитель директора Отдела по военно-политическим и региональным вопросам, Бюро по европейским и евроазиатским делам Государственного департамента США. Печатается по: Кордова М.А. Трансформация американо-российских отношений // Внешняя политика США. – 2002. – Т. 7. - № 1.

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0702/ijpr/cordova.htm>

Если 1989 год стал годом окончательного завершения периода холодной войны, то, пожалуй, 2001 год можно считать окончательным завершением переходного периода после холодной войны. Прошло более десяти лет после падения Берлинской стены, но американо-российские отношения продолжали рассматриваться в основном через призму стратегического ядерного равновесия. Это подкрепляло прошлое соперничество в двусторонних отношениях, основанных на подозрении и недоверии, и препятствовало сотрудничеству в ряде сфер, вызывающих взаимный интерес. С самого начала Президенты Джордж Буш и Владимир Путин договорились о том, что американо-российские отношения должны иметь широкую основу и все более концентрироваться на таких вопросах, как торговля и инвестиции. Трагедия 11 сентября выделила борьбу с терроризмом как естественную область для двустороннего сотрудничества. Достигнутый нами значительный прогресс был отражен в Совместной декларации, подписанной в ходе майского 2002 года саммита в Москве. Завершение этого этапа потребовало заблаговременных и неустанных двусторонних усилий на всех уровнях.

Вряд ли кто-либо мог предсказать фундаментальные изменения, которые произошли в 2001 году, но основа для более глубоких и более осязаемых отношений сотрудничества с Россией была плодом продуманного подхода, а не случая. Оба президента, а также их советники по международным вопросам и вопросам обороны начали контактировать друг с другом в 2001 году, чтобы разработать программу и направления

развития сотрудничества и выхода за рамки ограничений наших прошлых отношений. Буш возглавил эти усилия, которые направлялись и формировались встречами с Путиным в Любляне, Шанхае, Вашингтоне и Крофорде, Москве и на саммите "Большой восьмерки" в Кананаскисе, Канада. Лидеры продолжают регулярно переписываться и разговаривать по телефону. Государственный секретарь Колин Пауэлл и министр обороны Дональд Рамсфелд соответственно регулярно встречаются и переписываются со своими коллегами с целью создания новых стратегических рамок отношений с Россией.

1 мая 2001 года в Национальном университете обороны Буш изложил свое представление о стратегических рамках отношений в эпоху "после холодной войны". Президент подчеркнул, что хотя у Соединенных Штатов Америки и России и впредь будут области расхождений, мы больше не стратегические противники и не должны быть таковыми. В связи с этим Буш отметил, что он старается трансформировать характер двусторонних отношений, перейдя от отношений, основанных на ядерном равновесии страха, к отношениям, базирующимся на общих обязанностях и интересах. В ходе июньской встречи 2001 года в Словении Буш и Путин начали разговор о построении стратегических рамок, которые отвечают реалиям периода "после холодной войны" по существу, а не просто риторически, и которые должны оставаться в силе по завершении их пребывания в должности президентов.

Соединенные Штаты Америки и Россия весьма тесно работают по широкому кругу политических вопросов и общих проблем. Помимо сотрудничества наших стран с целью преобразования Афганистана в стабильное и жизнеспособное государство, живущее в мире с самим собой и соседями, мы взаимодействуем и в других регионах. Мы также работаем вместе ради урегулирования региональных конфликтов в Абхазии, Нагорном Карабахе, Приднестровье, на Ближнем Востоке и в самое последнее время в Южной Азии. Россия твердо поддерживает ближневосточный мирный процесс и усилия США по урегулированию конфликта в результате переговоров. Помимо терроризма, Соединенные Штаты Америки и Россия эффективно сотрудничают по другим транснациональным вопросам, относящимся к терроризму, таким как незаконный оборот наркотиков и организованная

преступность. Незаконный оборот наркотиков представляет угрозу для обеих стран и обеспечивает значительную финансовую подпитку для международных террористических организаций.

В экономической сфере мы продолжаем поощрять и поддерживать полный переход России к рыночной экономике. Этот вопрос выступает приоритетным для обеих стран. Мы стремимся расширять двусторонние экономические связи и осуществлять дальнейшую интеграцию России в глобальную экономику как полноценного члена с соответствующими правами и обязанностями. Мы полностью поддерживаем вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО), что позволит закрепить более широкие усилия Москвы в области экономических реформ и помочь России подготовиться к активизации ее роли в глобальной экономике. Президенты договорились изучить новые возможности для сотрудничества в энергетической сфере, где американские и российские интересы совпадают по ряду важных вопросов.

Для успеха в наших двусторонних экономических и торговых отношениях также требуется, чтобы мы шли вперед. Недавнее решение Министерства торговли США о признании за Россией статуса страны с рыночной экономикой, согласно положениям американского торгового законодательства, стало важным шагом вперед в этом отношении. Мы работаем с Конгрессом над тем, чтобы прекратить распространение поправки Джексона-Вэника на Россию, что позволит ей получить постоянный статус наибольшего благоприятствования в торговле с Соединенными Штатами.

Террористические акты 2001 года ускорили реализацию американо-российских контактов и сотрудничества в ряде областей, где уже ведется работа, и создали возможности для формирования новых областей диалога и потенциального сотрудничества. Одним из наиболее замечательных событий после этих терактов стало наше замечательное сотрудничество с Россией в регионе, который прежде был частью Советского Союза, – Средней Азии.

19 октября 2001 года мы провели первые в истории американо-российские консультации по Средней Азии. Обе стороны были приятно удивлены и удовлетворены совпадением интересов в данном регионе. Обе страны стремятся к

обеспечению долгосрочной стабильности и процветания в Средней Азии, где у наших стран есть важные интересы. И мы обещали обеспечить прозрачность и сотрудничество в рамках наших усилий и мероприятий. Соединенные Штаты Америки будут поддерживать экономическое и политическое развитие, а также соблюдение прав человека в регионе, одновременно расширяя гуманитарное сотрудничество и сотрудничество в сферах борьбы с терроризмом и наркотиками. При этом не должно быть противоречия между нашей поддержкой среднеазиатских государств и нашим желанием расширять и укреплять сотрудничество с Россией.

Фактически Буш и Путин ведут наши страны к новому уровню сотрудничества в Средней Азии. Путин продемонстрировал замечательное лидерство, активно координируя свою деятельность со среднеазиатскими лидерами в поддержку их сотрудничества с Соединенными Штатами Америки в борьбе против терроризма. Это свидетельствует о справедливости того, о чем мы говорим уже давно: Средняя Азия – это не игра, в которой кто-то побеждает, а кто-то проигрывает. Мы предложили поддержку предпринимаемым Россией, Казахстаном и Азербайджаном усилиям по достижению соглашения о разграничении пространства Каспийского моря, если эти усилия не будут препятствовать транспортировке энергоресурсов в будущем. Наши общие интересы с Россией, да и с другими региональными державами, такими как Китай и Иран, – во многих случаях шире, чем наши области соперничества.

Степень сотрудничества с Россией в наших усилиях в Средней Азии – регионе, в котором Россия имеет значительные исторические, культурные, политические и экономические интересы, – беспрецедентна. Россия делится разведывательной информацией, оказывает помощь в поисково-спасательных операциях, поддерживает международные усилия по оказанию гуманитарной помощи и не выступила против решения среднеазиатских государств о размещении вооруженных сил США на их территории. Россия направила двух офицеров связи в штаб-квартиру Центрального командования США во Флориде. Неоценимый вклад оказывает Американо-российская группа по Афганистану. Ее мандат был распространен на другие географические районы, а также новые и сопутствующие угрозы.

С этой целью два президента на своем последнем саммите в Москве договорились расширить мандат группы и переименовать ее в Рабочую группу по контртерроризму. Такого рода сотрудничество поможет бороться с рядом глобальных проблем 21-го века, включая международный терроризм и распространение оружия массового поражения (ОМП) и средств его доставки.

Наши союзники относятся к числу активнейших сторонников расширения наших новых отношений с Россией. В глобальной войне с террором Россия и НАТО выступают как партнеры, противодействуя региональной нестабильности и множеству возникающих угроз. На Римском саммите НАТО-Россия мы торжественно учредили Совет НАТО-Россия, который позволит государствам-членам НАТО и России работать в качестве равноправных партнеров в сферах общих интересов. Совет НАТО-Россия (СНР) дает нам возможность вместе заниматься общими проблемами и начать устанавливать связи, которые можно будет расширять на долгосрочной основе.

Мы начнем с областей, где наша способность помогать друг другу в качестве равных партнеров не вызывает сомнений: таких как контртерроризм, предотвращение распространения ОМП, планирование действий в чрезвычайных ситуациях, а также поисково-спасательные операции на море. Кроме того, НАТО и Россия будут стараться совершенствовать координацию в регионах, где они уже работают вместе, таких как Балканы. НАТО, Россия и другие наши партнеры могут гордиться укреплением мира и стабильности, которые мы привнесли в этот регион. НАТО и Россия также рассматривают другие области, где можно расширять сотрудничество, например противоракетная оборона, действия в гражданских чрезвычайных ситуациях и управление воздушным пространством, – это также может укреплять безопасность Соединенных Штатов Америки, России и Европы в целом. Наши союзники по НАТО и Россия уже начали работу по ряду пунктов программы СНР, утвержденных в ходе Римского саммита. Мы считаем, что первоначальные успехи деятельности СНР заложат основу для расширения сотрудничества между Альянсом и Россией.

Обсуждение новых и меняющихся отношений было бы неполным без рассмотрения исторических изменений в

отношении сокращения стратегических наступательных сил, противоракетной обороны, Договора по противоракетной обороне (ПРО) 1972 года и ведущегося диалога в стратегической области. То, что стратегические ядерные силы больше не доминируют в двусторонних отношениях, служит свидетельством расширения связей и полноты программы отношений, стоящей перед обеими странами. Во время Московского саммита в мае Соединенные Штаты Америки и Россия сформировали Консультативную группу по вопросам стратегической безопасности, председателями которой будут министры иностранных дел и министры обороны. Эта группа будет основным механизмом обсуждения стратегических вопросов, вопросов нераспространения и безопасности, а также консультаций по широкому спектру вопросов международной безопасности.

То, что мы согласились остаться при своих мнениях в отношении Договора по ПРО, отражает интенсивный диалог, который мы вели с Россией в течение ряда месяцев и в ходе которого мы рассказывали русским о своих дальнейших намерениях. Мы откровенно говорили о серьезности и приоритете, которые мы придаем роли эффективной противоракетной обороны в укреплении нашей национальной безопасности. Вот почему мы вели переговоры с Россией, пытаясь определить, сможем ли мы вместе пойти дальше Договора по ПРО, в свете угрозы для обеих наших стран со стороны баллистических ракет и ОМП.

В конце концов мы согласились, что каждая из сторон останется при своем мнении. После интенсивных консультаций, в том числе между Государственным секретарем Пауэллом и министром иностранных дел Игорем Ивановым, а также между двумя президентами, 13 декабря 2001 года мы уведомили Россию о намерении США выйти из Договора по ПРО 13 июня 2002 года. Мир не кончился; гонка вооружений не вспыхнула. Кризиса в американо-российских отношениях не произошло.

Ограниченная противоракетная оборона, которую мы намерены развернуть, не будет представлять угрозы для российских стратегических сил. В Совместной декларации о новых стратегических отношениях между Соединенными Штатами Америки и Россией, подписанной в Москве 24 мая, намечены шаги по укреплению доверия, прозрачности и

сотрудничества в области противоракетной обороны. Такие меры будут включать обмен информацией по противоракетным программам и испытаниям в этой области, взаимные посещения в целях наблюдения за испытаниями и создание Совместного центра обмена данными между системами раннего предупреждения. Наши правительства также изучат возможные направления сотрудничества в области противоракетной обороны, включая расширение совместных учений и совместных разработок.

Недавно заключенный Московский договор стал эпохальным достижением, предусматривающим значительное сокращение стратегических сил сверх уровней, оговоренных в первом Договоре о сокращении стратегических вооружений. Многие критики утверждали, что сокращения стратегических вооружений будут невозможны в отсутствие Договора по ПРО. На деле же в ответ на уведомление США о выходе из договора, направленное 13 декабря 2001 года, Президент Путин объявил о намерении России сократить свои стратегические силы до уровня не более чем 2200 боезарядов, – в ответ на объявленное Президентом Бушем на саммите в Вашингтоне-Крофорде сокращение США в течение следующего десятилетия количества своих стоящих на боевом дежурстве стратегических боезарядов до уровня в 1700-2200 единиц. После 13 декабря российская позиция заключается в том, чтобы смотреть в будущее, а не задерживаться в прошлом. Оба правительства представили договор на ратификацию в соответствующие законодательные органы и ведут работу по обеспечению его ратификации нынешней осенью.

Мы также ведем переговоры с Россией с тем, чтобы заручиться широкой международной поддержкой стратегии "упреждающего нераспространения". Опасения в отношении международного терроризма и распространения ядерного оружия тесно связаны. Соединенные Штаты Америки и Россия планируют вместе работать в сфере защиты технологий ОМП и ракетного оружия, информации, опыта, знаний и материалов в этих областях. Обе страны остаются приверженными поддержке всех стран в совершенствовании и обеспечении экспортного контроля, пресечении незаконных поставок, уголовном преследовании правонарушителей, а также укреплении охраны

границ и обороны в поддержку территориальной целостности и предотвращения распространения.

Не удивительно, что государства-спонсоры терроризма одновременно становятся наиболее активными нарушителями режима нераспространения. Крайне важно найти нетривиальное решение, чтобы покончить с проблемой оказания российскими организациями секретной помощи в реализации иранских программ в области ОМП и ракетного оружия. Мы также должны сотрудничать с нашими российскими партнерами и другими сторонами в решении проблемы "серых поставок" вооружений (незаконных поставок вооружений, осуществляемых посредниками в области торговли оружием с использованием фальсифицированных конечных пользователей и предназначенных для государств-спонсоров террора и террористов) и пресечении передачи усовершенствованного обычного оружия таким государствам, как Иран и Ирак, которые угрожают войскам США, а также войскам наших друзей и союзников. Эти задачи вышли на первый план с началом боевых операций сил коалиции в конце 2001 года. Президент Буш неоднократно давал ясно понять, что Соединенные Штаты Америки привержены здоровому и эффективному сотрудничеству в области снижения угроз и нераспространения с Россией и евразийскими государствами. Будет продолжаться работа с нашими партнерами по "Большой восьмерке" с целью поиска новых путей оказания России помощи в финансировании долгосрочных и эффективных мероприятий по снижению критических угроз.

В перспективе наш подход к глобальной войне с терроризмом, отношениям НАТО-Россия, Договору по ПРО, сокращениям стратегических ядерных вооружений и сокращению угроз отражает подход, в рамках которого мы будем работать вместе с Россией. Развитие уже достигнутого нами прогресса потребует решительности, энергии, доброй воли и творческого подхода с обеих сторон в стремлении решить ряд сложных вопросов, стоящих перед нами. Мы будем продолжать оказывать давление в вопросах, в которых у нас есть расхождения, включая политическое урегулирование в Чечне, вопросы свободы СМИ, проблему распространения в отношениях между Россией и Ираном, а также наши опасения в отношении химического и биологического оружия. Президенты

безусловно задали тон, который позволяет откровенно говорить о сложных вопросах, а также определили области, в которых наши интересы совпадают.

Администрация не питает иллюзий по поводу объема работы, которую предстоит выполнить, чтобы полностью реализовать Совместную декларацию и продвинуть вперед эти отношения. Она займет годы. Переход России к демократии и трансформация в страну с рыночной экономикой будут и дальше сталкиваться с проблемами, и наши интересы не всегда будут совпадать. Конгресс остается важным партнером, и есть ряд вопросов, по которым мы нуждаемся в его поддержке, включая прекращение действия поправки Джексона-Вэника по отношению к России и отказ от сертификации, требуемой для продолжения важной работы в рамках Программы совместного снижения угроз. Мы будем тесно сотрудничать с Сенатом в отношении ратификации Московского договора.

С учетом предстоящих задач 21-го века Соединенные Штаты Америки вступили на путь всестороннего изменения и улучшения отношений с Россией. Новые стратегические рамки, которые мы создаем при этом, обеспечивают прочную основу для продолжения трансформации наших важнейших двусторонних отношений, учета наших разногласий и создания возможностей для обеих стран совместно с нашими союзниками и друзьями.

Энтони Уэйн

Интернационализация борьбы

Энтони Уэйн - помощник Государственного секретаря по вопросам экономики и бизнеса. Профессиональный дипломат, он возглавляет большую межведомственную Группу по укреплению коалиции, координирующую планы и действия с другими странами и многосторонними организациями в области борьбы с финансированием терроризма. В дополнение к проблеме финансирования терроризма его обязанности охватывают международное развитие, энергетику, торговую политику, телекоммуникации и транспорт. Печатается по: Уэйн Э. Интернационализация борьбы // Экономические перспективы. – 2004. – Т. 9. – № 3. – С. 6 – 10.

<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0904/ijer/wayne.htm#note>

Террористы перемещают деньги по разнообразным каналам - банкам, благотворительным фондам и альтернативным системам перевода. Государства-члены ООН обязаны применять санкции против террористов и их спонсоров, внесенных в специальные списки, в том числе замораживать активы, запрещать поездки и поддерживать эмбарго на поставки вооружений. Однако в процедурах осуществления санкций есть пробелы, и Соединенные Штаты и их международные партнеры работают над тем, как противодействовать неофициальным финансовым системам и неправительственным организациям, через которые террористы собирают и перемещают свои средства. Соединенные Штаты оказывают значительную помощь другим правительствам в приобретении технических возможностей и развитии навыков, необходимых для успешной борьбы с финансированием терроризма.

Международное сообщество участвует в долгосрочной кампании против терроризма. Один из решающих фронтов в этой борьбе - стремление разрушить финансовые сети, которые поддерживают террористические организации и финансируют их операции.

В этой статье анализируется, как правительство США организовано для борьбы с финансированием терроризма, что делает международное сообщество и какие задачи предстоят, поскольку террористические организации находят новые способы собирать и передавать деньги.

Основной тенденцией в 2004 году стала подлинная интернационализация усилий по прекращению потоков денег к террористам. Например, Италия предложила больше кандидатов на санкции ООН, чем любая другая страна. За ней следуют Соединенные Штаты, Алжир, Саудовская Аравия и Германия. Европейский союз издал 25 марта 2004 года важную контртеррористическую декларацию, содержащую конкретные обязательства по борьбе с финансированием терроризма. С середины 2004 года в Саудовской Аравии единая государственная организация стала курировать все базирующиеся в стране зарубежные благотворительные фонды. Эта мера фактически закрыла зарубежные филиалы крупного международного благотворительного фонда "Аль-Харамайн", несколько отделений которого оказывали поддержку "Аль-Кайде". Принятое решение также позволило правительству Саудовской Аравии контролировать сделки между саудовскими благотворительными организациями и их зарубежными филиалами. Эта мера должна перекрыть ряд каналов финансирования террористов и служит примером тесной координации между ответственными странами, которые вместе ведут борьбу с финансированием терроризма.

Усилия США

Инструменты борьбы с финансированием терроризма включают в себя разведку, правоохранительные меры, составление контрольных списков и замораживание активов, а также различные дипломатические инициативы. Эти инструменты часто подкрепляют друг друга.

Один из самых важных аспектов усилий США - занесение террористов и их сторонников в открытый список и замораживание их активов. К настоящему времени Соединенные Штаты включили в такой список примерно 384 лица и организации.

Юридические полномочия по замораживанию активов содержатся в подписанном 23 сентября 2001 года административном указе 13224, основанном на Законе о чрезвычайных международных экономических полномочиях и Законе об участии в ООН. Административный указ, который

можно найти по адресу www.state.gov/e/eb, позволяет исполнительной власти замораживать активы в административном порядке и допускает быстрые, гибкие и широкие меры.

Столь же важен и скоординированный межведомственный процесс, возглавляемый Советом национальной безопасности. В нем участвуют Государственный департамент, Министерства финансов, юстиции, внутренней безопасности и обороны, а также разведывательные и правоохранительные органы. Действительно, наш межведомственный подход вполне мог бы стать образцом для других стран и региональных организаций, стремящихся к реструктуризации своих контртеррористических мероприятий.

Процесс начинается с анализа денежных перечислений, совершаемых подозреваемыми террористами и их финансовыми покровителями. Определяются ориентиры для действий. Межведомственная группа заседает для изучения альтернативных вариантов пресечения деятельности этих сетей. Возможны следующие меры:

Министерство финансов включает в контрольный список лицо или группу, замораживает активы, расположенные в Соединенных Штатах или в зарубежных филиалах американских корпораций или находящиеся под контролем американских лиц во всем мире, и запрещает любые сделки с американскими лицами или корпорациями.

Министерство юстиции или Федеральное бюро расследований (ФБР) начинает следствие и, возможно, судебное преследование.

Государственный департамент вырабатывает стратегию обеспечения международной поддержки наших действий, например, путем введения санкций ООН.

Организация Объединенных Наций

ООН активизировала свои усилия по борьбе с финансированием терроризма. Она обязывает все страны: предотвращать и подавлять финансирование террористических актов (включая резолюцию 1373 Совета Безопасности ООН); замораживать активы лиц и организаций, связанных с Усамой

бин Ладеном, "Талибаном" или "Аль-Кайдой" (резолюция 1267 СБ ООН и последующие резолюции по этому вопросу, самая недавняя из которых - резолюция 1526 СБ ООН).

ООН установила процедуру рассмотрения просьб государств-членов добавить имена лиц и организаций, подлежащих замораживанию активов, в консолидированный список, составляемый ее Комитетом санкций по резолюции 1267. Государства-члены ООН обязаны принимать определенные меры против этих лиц, включая замораживание активов, эмбарго на поставки вооружений и запрет на поездки.

К настоящему времени международное сообщество заморозило активы лиц и организаций, включенных в консолидированный список, на сумму приблизительно 142 млн. долларов. Механизм ООН оказывается абсолютно незаменимым при международном замораживании активов, отражая решительный настрой стран в борьбе против терроризма. Это список ООН, и введение предписанных санкций против перечисленных лиц и организаций является обязанностью всех членов ООН.

Важно указать, что сотрудничество в составлении списков таких лиц и организаций носит поистине глобальный характер. Многие страны, в том числе Саудовская Аравия, Алжир, Франция, Испания, Италия, Бельгия, Германия, Великобритания, Китай и Россия, продолжают представлять связанные с "Аль-Кайдой" имена в Комитет по санкциям для добавления в его консолидированный список. Позвольте привести два примера:

Совместное американо-саудовское внесение в списки: В марте 2002 года Соединенные Штаты и Саудовская Аравия совместно обратились в Комитет ООН по санкциям в соответствии с резолюцией 1267 с просьбой добавить названия филиалов базирующейся в Саудовской Аравии благотворительной организации "Аль-Харамайн" в Сомали и Боснии и Герцеговине в его консолидированный список. Эти два филиала, ныне закрытые, были связаны с "Аль-Кайдой". Впоследствии в результате совместного американо-саудовского обращения в конце 2002 года в консолидированный список было добавлено имя Ваэля Хамзы Джулайдана, помощника Усамы бин Ладена, а в 2004 году - названия девяти дополнительных филиалов "Аль-Харамайн".

"Джамаа аль Исламия": В октябре 2002 года 50 стран, в том числе все члены Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Европейского союза, совместно представили в Комитет 1267 название организации "Джамаа аль Исламия". "Джамаа аль Исламия" несет ответственность за совершение ряда смертоносных атак, в том числе в ночном клубе на Бали.

Национальные законы, нормативные акты и стандарты

С 11 сентября более 80 стран приняли новые законы и нормативные акты по борьбе с финансированием терроризма или находятся в процессе их принятия. Число подразделений финансовой разведки, которые выполнили согласованные на международном уровне стандарты и могут обмениваться информацией благодаря членству в Эгмонтской группе (страны с действующими подразделениями финансовой разведки), возросло с 69 до 84. В этой работе мы тесно сотрудничаем со Специальной группой по финансовым действиям против отмывания денег (ФАТФ) и связанными с ней региональными органами.

ФАТФ, межправительственный орган 33 стран, расширила свой мандат, включив в него борьбу с финансированием терроризма. В дополнение к 40 своим первоначальным рекомендациям по борьбе с отмыванием денег ФАТФ подготовила восемь Специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма, которые стали международным оперативным стандартом по противодействию финансированию терроризма. Эти рекомендации создают образец для стран, которым необходимо модифицировать свои законы и финансовые системы в соответствии с международными стандартами. Способность ФАТФ публично составлять списки стран, в которых недостаточно активно борются с отмыванием денег, побуждает страны вводить более жесткие режимы против отмывания денег. Благодаря этой гласности Нигерия, Украина и Филиппины улучшили правовые системы и приступили к их внедрению.

Страны также стремятся добиться того, чтобы террористы не могли использовать не по назначению благотворительные фонды или альтернативные переводные системы, также

известными под названием хавала, и предприятия денежного обслуживания. До 11 сентября система хавалы во многих юрисдикциях вообще не регулировалась. Хотя большинство операций хавалы представляют собой законные переводы семьям лицами, работающими за границей, террористы также использовали сектор неофициальных перечислений.

Центральный банк Объединенных арабских эмиратов (ОАЭ) провел в мае 2002 года международную конференцию, где почти 40 стран впервые осознали необходимость регулировать сектор хавалы. Вторая международная конференция по хавале была проведена в ОАЭ в апреле 2004 года, с тем чтобы признать и подтвердить важные достижения первой конференции и принять план дальнейшей работы. Ряд стран, включая ОАЭ и Пакистан, предпринял шаги по регулированию неофициального сектора, и нас обнадеживают первые признаки более широкого использования банковских каналов для перечисления денег работниками из региона Персидского залива и других стран своим семьям в Южную Азию. Мы будем и впредь активно работать над повышением уровня прозрачности и подотчетности неофициального сектора.

Страны всего мира также противодействуют попыткам террористов собирать и перемещать средства, маскируя свои действия благотворительными целями. Взять лишь один пример - "Хамас" при сборе средств смешивал деньги, расходуемые и на благотворительные, и на военные цели. Двумя свежими примерами действий стран служат решение стран Европейского союза заморозить активы "Хамаса" и, как отмечалось ранее, официальная организация в Саудовской Аравии, созданная для курирования всеми международными благотворительными фондами и всеми зарубежными операциями благотворительных фондов.

Развитие потенциала

Многие страны не имеют технической возможности и навыков принятия требуемых от них мер. Правительство США участвует в важных инициативах по укреплению потенциала вместе с другими правительствами для пресечения деятельности по финансированию террористов. С 2002 года

Государственный департамент обязался выделить на содействие борьбе с финансированием терроризма более 11,5 млн. долларов. Мы определили страны, чьи потребности в помощи приоритетны, и сформировали программы, исходя из этих приоритетов. ФАТФ, Г8 (группа восьми промышленно развитых стран), Контртеррористический комитет ООН (КТК), Международный валютный фонд и Всемирный банк также проводят и координируют с нами мероприятия в этой области.

В этой связи хочу подчеркнуть, что наши посольства по всему миру играют важную роль, помогая разрабатывать и осуществлять все элементы этой глобальной стратегии. Этот вклад бесценен, когда мы ставим цели и осуществляем мероприятия по формированию нашей коалиции и принятию эффективных мер.

Результаты и следующие шаги

Работая со странами всего мира, мы осложнили террористам сбор и перемещение средств. Европейский союз включил в список для замораживания активов почти все имена, указанные в списке Соединенными Штатами, согласно административному указу 13224. На саммите США-ЕС в июне 2004 года ЕС обязался активно работать с Соединенными Штатами над усилением мероприятий против финансирования терроризма. На Ближнем Востоке, в Южной Азии, Латинской Америке и Восточной Азии государства работают над тем, чтобы лишить террористов возможности собирать средства в регионе.

Однако нам предстоит еще много работы. Финансирование терроризма, похоже, стало более децентрализованным, чем раньше, причем средства часто поступают из благотворительных фондов, альтернативных систем перевода денег и даже от преступников и часто перевозятся курьерами. В области обучения и технической помощи международные потребности остаются высокими.

Поскольку деньги попадают в руки террористов по всему миру, единственный возможный для нас способ добиться успеха в истощении их финансовых ресурсов - дальнейшее активное

международное взаимодействие со странами всего мира. Эти усилия приносят успех и будут приносить его и впредь.

Ричард ПЕЛЛС

Отражение проблемы распространения оружия массового поражения в литературе и кино

Ричард Пеллс - профессор истории Техасского университета в Остине. Печатается по: Внешняя политика США. – 2005. – Т. 10. – № 1.

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0305/ijpr/pells.htm>

Одной из известнейших картин XX века является "Герника" Пабло Пикассо. Тому есть уважительная, хотя и страшная причина. Это произведение, запечатлевшее бомбардировку баскского города германскими и итальянскими самолетами во время Гражданской войны в Испании, описывает агонию и ужас людей и животных, уничтожаемых с помощью современного оружия массового поражения. "Герника" также предвосхищает еще более жестокие атаки на гражданское население во время Второй мировой войны, а также мир, заполненный ядерным и биологическим оружием, - мир, в котором все мы сейчас живем.

Со времен Второй мировой войны мы часто обращаемся к помощи художников, чтобы постичь масштабы угрозы, нависшей над всеми нами, и оценить шансы на выживание в наш век, когда мирные люди могут быть мгновенно отравлены смертоносными газами и токсинами, или могут быть превращены в пепел. Многие романисты и кинорежиссеры серьезно работали над этими вопросами, особенно во время холодной войны.

Возможность возникновения ядерной войны между Советским Союзом и США породила на свет в пятидесятые и начале шестидесятых годов XX века как минимум два романа-бестселлера. В романе Невилла Шьюта "На пляже" (он был опубликован в 1957 году, а в 1959 году по нему был снят кинофильм с участием звезд, впоследствии переделанный в мини-сериал для показа на американском телевидении в 2000 году) рассказывается о последствиях радиации на планете, которая медленно умирает после обмена ядерными ударами между сверхдержавами. Роман Юджина Бердика "Фэйл-сэйф"

появился в 1962 году, когда вспыхнул кубинский ракетный кризис, ставший единственным моментом холодной войны, когда США и Советский Союз действительно могли применить друг против друга свои ядерные арсеналы. В киноверсии романа, вышедшей на экране в 1964 году, снялся Генри Фонда. Он играет американского президента, которому приходится расхлебывать последствия случайной атаки на Советский Союз; в качестве компенсации за уничтожение Москвы он решает сбросить атомную бомбу на Нью-Йорк.

Однако люди не могут жить в постоянном страхе, как не могут они и изображать безумие ядерной войны без толики черного юмора. В 1958 году великий куплетист-сатирик Том Лерер написал оду концу света под названием "Мы все уйдем вместе, когда настанет время уходить". Вот отрывок из этого стихотворения: Мы все будем гореть вместе, когда настанет время гореть. Не будет нужды стоять и ждать своей очереди. Когда придет время для выпадения радиоактивных осадков и Святой Петр призовет всех нас к себе, Мы просто бросим делать то, что делали, и уйдем.

Но ни один роман или фильм времен холодной войны не сумел передать все безумие нашей ситуации лучше, чем "Доктор Стрейнджлав" Стэнли Кубрика (1964 год). Подзаголовок к нему гласил: "Как я научился не бояться и полюбил атомную бомбу". На этот раз ядерная война "лицом к лицу с русскими" не является случайной. Ее начинает безумный американский генерал Джек Д. Риппер, напуганный "заговором коммунистов". Картина "Доктор Стрейнджлав", в которой сразу три роли играет Питер Селлерс - британского офицера (единственного выразителя здравого смысла в этом фильме), прикомандированного к генералу Рипперу и отчаянно пытающегося узнать код, чтобы отозвать американские бомбардировщики, президента США (гораздо более сложная роль, чем та, которую сыграл Генри Фонда) и бывшего нацистского ученого, который знает о существовании не только машины "Судного дня", которая взорвет мир, но и о послевоенных шахтах, в которых спрячутся выжившие, завершается атомным грибом и опустошением. Эти образы разрушений были гораздо сильнее, чем во всех других произведениях искусства, созданных в годы холодной войны.

Однако холодная война, какой бы мрачной она ни была, была узнаваема и понимаема. Как ни странно, в некоторой степени она была даже "удобна". В конце концов, она была соревнованием между двумя государствами, каждому из которых было что терять. Высшие должностные лица с обеих сторон знали правила игры и пределы, за которые они не могли заходить. Генерал Риппер, возможно, выходил немного за рамки, но большинство действующих лиц холодной войны - в искусстве и в реальности - не были психопатами. Они были, подобно герою Генри Фонды, расчетливыми заказчиками, рациональными хранителями ужасного оружия, пытающимися не допустить ни единого просчета. В фильме есть сцена, когда президент США в исполнении Питера Селлерса говорит советскому премьер-министру: "Мы вместе заварили эту кашу, Дмитрий. Не говори, что ты сожалеешь об этом в большей степени, чем я; я сожалею не меньше твоего".

Представление о холодной войне как соперничестве между противниками, а не как тоске по Армагеддону, объясняет, почему в ту эпоху было написано так много шпионских романов, которые, на самом деле, являются психологическими триллерами. Агенты совершают маневры ради обретения ничтожных преимуществ в бесконечном шахматном матче, в котором окончательная "победа" недостижима. Акцент здесь делается на профессионализме, двойственной природе и уме шпионов - как в романах Джона Ле Карре, чей герой британский агент Джордж Смайли играет в сложные разведывательные игры со своей советской коллегой из КГБ Карлой. Оба они ведут себя сдержанно и с уважением друг к другу, как и подобает профессиональным шпионам, которые следуют принципам особого кодекса чести в самый разгар холодной войны и которым так и не суждено выйти из игры.

Холодную войну и угрозы ядерного пожарища можно было хотя бы вообразить по романам и фильмам. Быть может, это было связано с тем, что ядерное оружие всегда считалось собственностью и объектом контроля государства. Государства не склонны к самоубийству - даже такие государства-изгои, как Иран или Северная Корея. Поэтому их правительства обычно воспринимают предложения о переговорах и реагируют на оказываемое на них давление. Мы исходим из предположения о том, что конфликты между членами ядерного клуба так или

иначе могут решаться с помощью экспертов в области забрасываемого веса и разделяющихся боеголовок.

Писателям и кинорежиссерам очень трудно передать умонастроение негосударственного террориста, фанатика с мессианскими устремлениями, готового убивать людей без разбора с единственной видимой целью - оставлять горы трупов, и готового использовать любые средства - от начиненных взрывчаткой автомобилей и захвата авиалайнеров до ядерного и биологического оружия - ради достижения своих целей.

Попытки понять образ мышления террористов предпринимаются, начиная с шестидесятых годов прошлого века. В фильмах о Джеймсе Бонде обычно изображался человек, страдающий манией величия, который приобретал оружие массового поражения для того, чтобы обрести власть над всей планетой. Тем не менее, эти картины, где взрывы чередовались с коктейлями, были исключительно развлекательными. Они очаровывали, а не наводили ужас. В 1983 году Ле Карре, решивший сделать перерыв в описании бесконечных интриг Смайли и Карлы, занялся изучением мотивации палестинских террористов в книге "Маленькая барабанщица". Но этот роман (и снятый по нему фильм 1984 года) был скорее о мозговой битве между агентами израильской разведки и их палестинскими противниками, чем о массовых убийствах.

Такие относительно новые фильмы, как "Скала" и "Собственность дьявола", повествуют о стремлении приобрести оружие ради служения политическому движению или из жажды мести. В "Скале" Эд Харрис возглавляет банду бывших военных-головорезов, захвативших остров Алькатрас в центре залива Сан-Франциско, где некогда располагалась федеральная тюрьма, и угрожающих применить химическое оружие против Сан-Франциско. Но Харрисом и его бандой движут жажда денег и месть; они не стремятся оказаться на небесах, совершив акт мученичества. В "Собственности дьявола" Брэд Питт играет террориста из Ирландской республиканской армии, который приезжает в США, чтобы купить огнестрельное оружие и ракеты, а не ядерное или биологическое оружие. Подобно палестинцам в "Маленькой барабанщице", он убивает, движимый идеей создания государства. Он преднамеренно выбирает себе

мишени (британских и североирландских протестантов); он не стремится убивать без разбору всех, кто попадает в поле его зрения. В фильме "Миротворец" (1997 год) с участием Джорджа Клуни и Николь Кидман похищаются российские ядерные боеголовки, которые, в конечном счете, попадают в руки террориста-боснийского серба, исполненного решимости уничтожить Манхэттен. Им также движут месть и жажда наживы.

Прежде всего, эти террористы не хотят умирать; они разрабатывают хитроумные стратегии, которые, какими бы неправдоподобными они ни были, должны позволить им спастись и продолжать бороться за "правое дело". Что писатели и кинорежиссеры до сих пор не могут никак представить, так это то, что террор может быть исключительно ради террора, без каких-либо правил, предписаний и ограничений. Они также не могут себе представить, что происходит в голове у человека, убежденного в том, что самоубийство является кратчайшим путем к святости. Поэтому все мы - не только на Западе - оказались в пугающей пустоте, без привычных схем понимания и художественных форм, порожденных холодной войной.

Несомненно, международное сообщество должно укреплять договоры и протоколы о контроле над распространением ядерного и биологического оружия, разрабатываемого странами и негосударственными террористами, и продолжать бороться с угрозой терроризма с помощью различных правовых средств. Но нам в XXI веке также нужен новый Пабло Пикассо или Стэнли Кубрик, которые смогли бы предупредить нас о том, что нас ждет, если мы не сможем обрести контроль над ужасным оружием, которое мы же сами и создали. В противном случае, как прекрасно понимали и Пикассо, и Кубрик, наш мир может закончиться "не всхлипом, а взрывом".

Научное издание

Внешнеполитические концепты
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