

Глава 1.

Эволюция концептуальных основ евроатлантической политики США

События рубежа 1980-х — 1990-х годов и последующих полутора десятилетий заставили Соединенные Штаты задуматься над пересмотром ключевых составляющих своей международной стратегии. Необходимо было, во-первых, определить место США в современном мире, очертить круг союзников, партнеров и наиболее вероятных противников единственной сверхдержавы, во-вторых, выработать позицию относительно степени участия США в международных делах и решении глобальных проблем, а также методов и инструментов утверждения оптимальной для них роли в международном сообществе. В-третьих, в контексте разработки американской постбиполярной стратегии требовалось понять, какую роль в изменившемся мире будут играть западноевропейские союзники США, а также военно-политические институты, которые евроатлантическое сообщество унаследовало от времен противостояния Советскому Союзу. Необходимо было также определить позицию Вашингтона в отношении ускорившихся в конце 1980 — начале 1990-х годов интеграционных процессов в Европе.

1.1. Особенности американского самовосприятия в системе международных отношений

Центральным направлением дискуссии в политических и экспертных кругах о месте США в мире стало обсуждение вопроса о перспективах Соединенных Штатов как единственной сверхдержавы и методах реализации их лидерской роли. Споры велись не только вокруг содержательных аспектов проблематики, но и о смысловом наполнении тех или иных понятий. Это зачастую приводило к неэффективному расходованию интеллектуальных ресурсов спорящих. Тем важнее предварить анализ терминологическими пояснениями.

Прежде всего стоит отметить, что понятия «превосходство» (*preponderance*), «доминирование» (*predominance*), «гегемония» (*hegemony*) и «лидерство» (*leadership*) подразумевают различные

форму и степень влияния Соединенных Штатов на других международных субъектов — прежде всего в смысле способности Америки заставить других выполнять ее волю.

«Гегемония», например, интерпретируется как способность и желание «одного государства... устанавливать и отстаивать основополагающие правила международных отношений»¹. Для осуществления гегемонии необходимо желание лидировать, однако само лидерство вовсе не обязано носить гегемонистский характер. Международное «лидерство», несомненно, основывается на наличии у лидера «превосходящих» ресурсов. Таких же ресурсов требует и «доминирование» в каких-либо регионах или по каким-либо проблемам, однако «доминирование» — это, как представляется, прежде всего статичная позиция, которая может быть использована доминирующим субъектом в собственных целях. «Лидерство» же подразумевает «конвертирование» ресурса лидера в действия ведомых. Понятие «лидерства» вбирает в себя как передовую роль лидера в некоторой группе совместно действующих субъектов, так и существенную степень принуждения (лидером или иными внешними обстоятельствами) ведомых к действию под руководством лидера. При этом, если «гегемония» подразумевает способность некоторого субъекта устанавливать правила и обеспечивать соблюдение установленных норм другими субъектами, то «лидерство» возможно осуществлять в сложившихся не зависимо от лидера условиях внешней среды, не изменяя их, а скорее приспособляясь к ограничениям, обусловленным внешней средой. Так, легитимные власти в государстве, несомненно, обладают гегемонистским потенциалом, поскольку могут менять законодательные правила игры и принуждать к их исполнению, в то время как, например, политические партии и отдельные индивиды способны лишь исполнять лидерские функции в рамках установленных властями норм и правил.

В целом, под «гегемонистским» понимается более жесткое поведение в отношении ведомых, чем просто «лидерское». «Гегемон» склонен напрямую контролировать других субъектов, добиваться от них желаемого посредством силы и угрозы применения силы, а также различного рода санкций. «Гегемон» действует

¹ Keohane R., Nye J., Jr. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown, 1977. P. 44. Также см.: Keohane R. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984. P. 32-35.

скорее в собственных узко трактуемых интересах, не слишком заботясь о благе международного сообщества². Вместе с тем, следует признать, что определить, где «лидерство» становится «гегемонией», на основании данного критерия сложно. Степень эгоистичности гегемона и уровня насилия с его стороны с трудом поддаются оценке.

Традиция скептического взгляда на перспективы американского лидерства (и, конечно, гегемонии) опирается в основном на понимание международной политики в духе школы политического реализма. Угасание лидерства прогнозируется на основе оценки ряда внутренних и внешних по отношению к США факторов. Так, на основании исторического анализа судеб держав — лидеров международной системы (на разных этапах — Римской империи, Испании, Нидерландов, Франции, Британской империи, Советского Союза) можно прийти к выводу о губительности постоянно растущих амбиций лидера и расширяющемся разрыве между этими амбициями и ресурсами, необходимыми для их удовлетворения.

Расширяющиеся обязательства лидера требуют роста военных расходов, которые в конечном итоге оказываются невыносимы для исходно мощной экономики страны-лидера. Сохранить же свои лидерские позиции гегемон может лишь при условии подбора правильного соотношения между ресурсами, направляемыми на поддержание военно-политической безопасности, текущее потребление и долгосрочные инвестиции, нацеленные на сохранение темпов экономического роста.

Таким образом, основная причина для беспокойства относительно перспектив лидерства США на рубеже веков, по мнению видного американского историка Пола Кеннеди — это синдром «перенапряжения империи» («imperial overstretch»), с которым в не столь отдаленном будущем могут столкнуться США. Этим термином обозначается несоразмерность текущих «глобальных интересов и обязательств» Америки ее наличным ресурсам, которых должно хватать для того, чтобы защищать все позиции од-

² На это указывает, в частности, Т.А. Шаклеина, которая также проводит различие между лидером, выполняющим в том числе объединительную функцию в международном сообществе, и гегемоном, не обеспокоенным негативными последствиями собственных действий для конфликтогенного потенциала международной среды. См.: Шаклеина Т.А. В чем «призвание Америки»? // Международные процессы. Май-август 2004. С. 34-42.

новременно³. В конце 1980-х годов свое утверждение П. Кеннеди подкреплял ссылками на показатели, свидетельствовавшими что уже в тот период «на США лежала практически столь же тяжелейшее бремя военных обязательств во всех частях света, что и за четверть века до этого (то есть в конце 1950-х годов. — М.Т.), когда американская доля в мировом ВВП, промышленном производстве, военных расходах и численности вооруженных сил намного превышала сегодняшнюю»⁴.

Другая внутренняя причина снижения способности США к лидерству — крайне разнородный (в частности, полиэтничный) характер американского общества, которое сложно объединить вокруг четких внешнеполитических целей. Политикам — лидерам общественного мнения становится труднее обеспечить поддержку нации в достижении национальных интересов США в целом. Как полагает ряд наблюдателей, в том числе ввиду растущей разнонаправленности устремлений многочисленных групп влияния, руководители США все более склонны отказываться от стратегического планирования внешней политики, подменяя его менее рискованными мероприятиями, способствующими росту популярности администрации в краткосрочной перспективе — перед очередными выборами⁵.

В качестве внешней предпосылки нарастания препятствий американскому лидерству скептики указывают на исторически прослеживаемую тенденцию к уравниванию мощи лидера другими государствами, не склонными мириться с подчиненной ролью в международной системе. Теоретики неореалистического направления указывают на отсутствие исключений из правила, согласно которому менее сильные государства стремятся уравновесить самое могущественное⁶.

Ответ скептикам со стороны аналитиков, оптимистично смотрящих в будущее американского лидерства, сводится к аргументам относительно величины сегодняшнего отрыва США от ближайших конкурентов, отсутствия тенденции к снижению их отно-

³ Kennedy P. *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Vintage Books, 1987. P. 515.

⁴ *Ibid.*, p. 521.

⁵ См., напр.: Джордж А. Предисловие к книге: Гудби Дж. *Неразделенная Европа*. М.: Международные отношения, 2000. С. 25.

⁶ Использование данной концепции в прикладном анализе американской внешней политики см., например, в: Waltz K. *Globalization and American Power // The National Interest*. Spring 2000. P. 55-56.

сительной мощи как таковой, наличия институциональных предпосылок сохранения американского лидерства в современном мире, а также привлекательности (а не отторжения) американского лидерства для остального мира ввиду особого характера ценностей, пропагандируемых в мире Америкой.

Первый из перечисленных аргументов в пользу того, что в среднесрочной перспективе лидерским позициям США на международной арене ничто не угрожает, разделяли, к примеру, неправительственные эксперты, подготовившие под эгидой американского Национального совета по разведке доклад об основных направлениях мирового развития вплоть до 2015 года⁷. В этом документе утверждалось, что «никакое государство или международная организация не сможет до середины следующего десятилетия превзойти США по степени глобального экономического, технологического, военного и дипломатического влияния. Эта мощь будет не только обеспечивать Америке преобладание, но и удерживать США в роли регулятора международной системы». Следуя аналогичной логике, эксперт в области военной стратегии и оборонной политики Корал Белл предсказывал, как минимум, сорокалетний период сохранения американской гегемонии. По его мнению, и позднее доминирование США на международной арене сохранится, если на американской стороне будут по-прежнему выступать Западная Европа и Япония⁸.

Другой ответ на концепцию П. Кеннеди и его единомышленников заключается в упоминании того факта, что на данный момент снижение американской доли в мировой экономике прослеживается, только если за точку отсчета взять период, непосредственно после окончания Второй мировой войны, когда, по понятным причинам, все сегодняшние конкуренты США лежали в руинах, так что американскому превосходству было просто некуда увеличиваться. По сравнению же с 1973 г., на который в связи с началом «нефтяного наступления» стран «третьего мира» на

⁷ Доклад представителей американского разведывательного сообщества «Global Trends 2015: A Dialogue About the Future With Non-Governmental Experts» был опубликован в декабре 2000 г., но весной 2004 г. вновь попал в фокус внимания прессы в связи с публикацией ранее засекреченных отрывков из документа. В части доклада, ранее не доступной широкой общественности, говорилось о вероятности дезинтеграции России к 2015 г., что вызвало острую полемику в российском внешнеполитическом сообществе.

⁸ Bell C. American Ascendancy and the Pretense of Concert // The National Interest. Fall 1999. P. 59-63.

интересы развитых держав принято ссылаться при оценке эволюции мировой роли США, снижение американской относительной экономической мощи на самом деле было крайне незначительным до начала 1990-х годов, а затем — во время президентства Б. Клинтона — вообще исчезло ввиду вхождения американской экономики в самый продолжительный период роста в XX веке⁹. Кроме того, как продемонстрировал Дж. Най, даже в том, что касается первых послевоенных десятилетий, «многие наблюдатели обычно приписывают Америке такую степень влияния, которой попросту не существовало»¹⁰.

Аргумент институционалистов состоит в том, что, если американскую мощь заключить (с согласия самих США) в институциональный каркас, ограничивающий возможности произвольного использования Америкой своего влияния, то превосходство Соединенных Штатов не будет восприниматься другими как угроза. Это означает, что угроза антиамериканского блокирования в среде несогласных с лидерством США будет ослаблена или вообще снята. Для этого, по мнению Джона Айкенберри, Соединенным Штатам следует продолжать «инкорпорировать» часть своих ресурсов и лидерских устремлений в учреждаемые под их контролем международные институты¹¹.

Подобная институциональная структура была создана по итогам Второй мировой войны: НАТО в военной сфере, бреттонвудская валютно-финансовая система и Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ) в области экономики, а также система американских альянсов по всему миру позволили интегрировать побежденных в новый порядок и одновременно обеспечить достижение экономических и политических интересов США как лидера этого порядка. Консолидирующим фактором, несомненно, являлась советская угроза. Тем не менее данный политико-экономический порядок не разрушился с окончанием холодной войны, а продемонстрировал свою устойчивость в ситуации с неопределенным противником и новым характером угроз безопасно-

⁹ С 1990 по 1999 гг. американская экономика выросла на 27%, ЕС — на 15%, Японии — на 9%. Heisbourg F. American Hegemony? Perceptions of the US Abroad // Survival. Winter 1999/2000. P. 15.

¹⁰ Критику способов сопоставления американской мощи периодов окончания войны и конца 1980-х годов см. в: Nye J., Jr. Bound to Lead. The Changing Nature of American Power. New York: Basic Books, 1990. Ch. 3, esp. p. 75-95.

¹¹ Ikenburry J. After Victory. Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars. Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2001. Ch. 1

сти, что связано, по мнению Дж. Айкенберри, с механизмами самоподдержания, присущими институтам¹².

Наконец, возможно утверждать, что американское лидерство после окончания холодной войны имеет отличную от прежних случаев основу. Помимо достижения своих узко определяемых национальных интересов (например, в сфере промышленной конкуренции с другими странами), Соединенные Штаты используют свое превосходство для экспорта ценностей, порядков и институтов, доказавших свою эффективность и выгодность для принимающей их страны. Принципы правового государства, строгого соблюдения прав человека и различного рода меньшинств, укрепления институтов гражданского общества, прозрачности системы государственного управления и т.п., распространению которых содействуют (включая материальную поддержку) США, помогли ряду государств, сотрудничавших с ними по этим проблемам, повысить уровень жизни и безопасности своих граждан, провести рыночные реформы и т.д. Следовательно, многие потенциальные недемократические соперники Соединенных Штатов могли бы, например, пойти на такое сотрудничество вместо того, чтобы искать способы уравновесить американскую мощь. Склонность же демократических стран идти на конфронтацию с США (к чему неизбежно привели бы их попытки уравновесить американскую мощь) в начале XXI века оценивается как низкая. Такие государства скорее предпочтут действовать в рамках связывающей США институциональной структуры (например, ООН, ВТО и др.). Можно также отметить, что даже если бы страны — последовательные оппоненты американского подхода к решению проблем международной политики (например, Индия, Малайзия или Франция) имели возможность «выбрать» международного лидера, они наверняка предпочли бы Соединенные Штаты Китаю или Японии.

Желание других стран ограничить лидерские устремления США, конечно, зависит от того, как они воспринимают Соединенные Штаты. Это означает, что эффективное формирование привлекательного образа Соединенных Штатов в качестве мирового лидера также может служить инструментом закрепления за ними этой роли. К примеру, информирование элит и общественности о достоинствах США рассматривается рядом европейских

¹² Ibidem.

аналитиков в качестве средства для предотвращения кризисов в трансатлантических отношениях¹³. Правильное восприятие американцев европейцами, как считает британский политолог член Палаты лордов парламента Великобритании Уильям Уоллес, очень важно, поскольку «западный союз может успешно функционировать только при условии признания лидерской роли» Соединенных Штатов¹⁴.

Перспектива угасания потенциала американского лидерства если и существует, то на практике она способна проявиться лишь в отдаленном будущем. На протяжении последних полутора десятилетий США имели основания рассчитывать на сохранение и, возможно, даже увеличение своего *абсолютного* превосходства над любым иным центром силы практически по всем параметрам мощи: размеру экономики, роли американского доллара в международных расчетах, информационным и высоким промышленным технологиям, военной технике, дипломатическим ресурсам и др. В дополнение к традиционным аспектам влияния в распоряжении Вашингтона сохранился и организационный ресурс, включающий, с одной стороны, контроль над информационными потоками, представляющими важный интерес для других государств, а с другой — способность управлять конфликтным потенциалом в среде союзников, вытекающую из «центрального» положения США в ряде военно-политических альянсов и экономических организаций.

На протяжении 1990-х годов во внешнеполитическом сообществе США¹⁵ стали обсуждаться несколько вариантов внешнеполитических концепций. Как аналитические конструкты, они были либо результатами реакции внешнеполитического сообщества на практическую внешнюю политику США и несли в себе предложения скорректировать последнюю, либо формулировались экспертами и политиками на основе обобщения исторического опыта и выдвигались в качестве своего рода умозрительных альтернатив ему. Эти концепции как правило акцентировали какую-либо од-

¹³ См., напр.: Heisbourg F. Op. cit.; Wallace W. Europe, the Necessary Partner // Foreign Affairs. May/June 2001. P. 16-34.

¹⁴ Wallace W. Op. cit. P. 20.

¹⁵ Под внешнеполитическим сообществом понимается группа лиц (публичные политики, государственные чиновники), ответственных за проведение внешнеполитического курса страны, а также представители средств массовой информации и эксперты — как непосредственно обслуживающие политиков и бюрократов, так и не связанные напрямую со структурами власти.

ну важную черту международной стратегии США, принять которую за определяющую, базовую авторы концепции рекомендовали политикам при планировании и проведении конкретных действий на международной арене.

Практическая политика администрации Соединенных Штатов сочетала в себе ряд черт, предлагавшихся различными концепциями. При этом практика была, несомненно, богаче любого сочетания концептуальных положений. Не менее важное влияние на нее оказывали личные оценки и ценности президента и высших американских чиновников, их стиль руководства, симпатии и неприязнь в отношении других государств, их лидеров и т.п. Реальная политика чаще всего не вписывалась в рамки аналитических схем, однако иногда наблюдателям удавалось выделить основополагающие характеристики внешнеполитического курса Соединенных Штатов, которые получали название «доктрин» — обобщающих представлений о внешней политике той или иной администрации. Помимо практической политики, свои выводы наблюдатели делали на основании официальных деклараций американского руководства. Важнейшими подобными декларациями являются так называемые стратегии национальной безопасности США — документы, разрабатываемые американской администрацией, в которых формулируются угрозы национальным интересам на определенный момент, описываются цели внешней политики и средства их достижения.

Для систематизации основных внешнеполитических концепций такого рода можно условно использовать следующие термины: **«изоляциялизм»**, **«гегемонизм»**, **«распространение демократии»** и **«либеральный интервенционизм»**, **«дистанционное регулирование»**, а также **«абсолютная безопасность»**.

Концепция «изоляциялизма», в том виде, как она понималась в 1990-е годы, логически вытекала из доктрины сдерживания. Если сдерживание советского влияния в мире составляло основную цель американской внешней политики на протяжении 40 лет (1945-1985), то после исчезновения СССР Соединенным Штатам было логично перейти к экономии ресурсов и заняться в первую очередь внутренними проблемами, отказавшись от «поиска драконов» вне своих пределов. Соответственно, подобная стратегия определялась целями защиты американской территории и укрепления благосостояния нации. Безопасность США трактовалась ограничительно: в нее не включалась безопасность

большинства американских союзников и регионов мира (кроме ключевых для американской экономики). Обеспечение экономического процветания США в рамках этой стратегии подразумевало защиту внутренних рынков от «нечестной» иностранной конкуренции, бесперебойное снабжение сырьем, защиту интересов американского бизнеса за рубежом (в том числе борьбу с торговой дискриминацией США), поддержание роли доллара в международной валютно-финансовой системе. Распространение американских ценностей, развитие и содействие международным институтам, поддержание мира и соблюдение прав человека в регионах, не затрагивающих напрямую безопасность США и интересы американской экономики, полагалось в этой логике нецелесообразным ввиду высоких затрат, которые следовало бы, по мнению сторонников такой стратегии, возложить на плечи союзников и других непосредственно заинтересованных государств. Глобальные проблемы мирового развития считались опасными, однако их решение не должно было становиться бременем исключительно для США. Концепцию «изоляционизма» отличала концентрация на решении текущих проблем американской экономики и социальной сферы. Истощение природных ресурсов планеты, загрязнение окружающей среды, демографические проблемы как долгосрочные угрозы не привлекали внимание ее сторонников.

Типы поведения, характерные для концепции «изоляционизма» — экономия ресурсов и самоустранение от проблемы. Действовать предлагалось либо в одностороннем порядке, либо используя силы и средства других стран. Меры по обеспечению безопасности должны были быть резкими, решительными и наступательными, хотя не исключалась необходимость в союзниках, имеющих собственные, отличные от американских устремления. США должны были быть готовы дать самостоятельный вариант решения большинства прогнозируемых проблем. Используемые инструменты могли включать военные, торгово-финансовые, дипломатические, разведывательно-информационные и прочие средства. Главное, как уже было отмечено, состояло в том, чтобы избежать их перерасхода.

Сторонники изоляционистской парадигмы в 1990-е годы зачастую апеллировали к тому факту, что широкие слои американского населения (в большинстве слабо информированные о внешней политике США) поддерживали внешнеполитическое самоограничение и, соответственно, такая концепция была созвучна устрем-

лениям американского избирателя. Подобный подход в духе «политического предпринимательства»¹⁶ в большинстве случаев был направлен на получение дополнительных голосов на выборах. Так, представляющий радикальное, «почвенническое» видение консерватизма на американской политической сцене Пэт Бьюкенен, неоднократно пытавшийся добиться выдвижения кандидатом в президенты от Республиканской партии, в 1992 г. выступил с предвыборной платформой, основанной на минималистском видении роли правительства и настаивавшей на необходимости избегать любого вовлечения в международные дела. По мнению Бьюкенена, Америка была вынуждена активно участвовать в мировой политике после Второй мировой войны ввиду необходимости дать отпор коммунизму. После исчезновения этой угрозы Соединенным Штатам, полагал он, следует, отказавшись от союзов времен холодной войны, сконцентрироваться на внутренних проблемах и, в первую очередь, на защите «иудео-христианских ценностей» от разрушительного «плюрализма культур»¹⁷.

Концепция «изоляционизма» в различных формах была популярна в научно-аналитических кругах. Так, в качестве одной из ее версий, американский политолог Кристофер Лейн предложил концепцию «Америки-балансира»¹⁸. Лейн исходил из неизбежности появления на международной арене мощного противника, способного оспорить влияние США как самой могущественной державы. Неумеренное расходование внешнеполитического ресурса США, полагал Лейн, только ускорило бы возникновение такого соперника. Поэтому Соединенным Штатам целесообразно экономить ресурсы, поддерживая противников наиболее опасных американских конкурентов. Отказаться от «соблазнов сверхдержавы» и не включать в свои интересы разрешение чрезмерно широкого круга проблем, начиная от восстановления демократии на Гаити и заканчивая поддержкой этнических меньшинств в быв-

¹⁶ «Политическое предпринимательство» предполагает привнесение в законодательную повестку дня ярких, привлекающих внимание сюжетов, способных обеспечить «предпринимателю» внимание со стороны избирателей и успех на выборах в основном в краткосрочной перспективе. Подробнее об этом см., например: Hastedt G. *American Foreign Policy: Past, Present, Future*. 4th edition. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2000. P. 203-204.

¹⁷ Цит. по: Huntington S. *Robust Nationalism* // *The National Interest*. Winter 1999/2000. P. 35.

¹⁸ Layne C. *The Unipolar Illusion: Why Great Powers Will Rise* // *International Security*. Summer 1993. P. 5-51.

шей Югославии, а уделить больше внимания бедности и межрасовым противоречиям в самих Соединенных Штатах призвал американских политиков и гарвардский ученый Рональд Стил¹⁹.

Концепция «изоляционизма», конечно, уязвима для критики²⁰. Ее противники отмечали, что игнорирование важных потенциальных вызовов может привести к гораздо более дорогостоящим последствиям, чем своевременное вмешательство для предотвращения неблагоприятного развития событий. Так, вовремя предотвратив экономический коллапс Мексики в 1994 г., Соединенные Штаты избежали последствий кризиса для своей экономики. Кроме того, полный отказ от «ценностного измерения» внешней политики вряд ли возможен для Соединенных Штатов, одной из мотиваций внешнеполитической активности которых исторически являлось представление о необходимости воплощения в жизнь своих принципов политического и экономического успеха в других странах и регионах мира. Наконец, оппоненты изоляционизма указывали на относительно скромный размер средств, выделяемых на внешнюю политику США, по сравнению, например, с американским военным бюджетом. Следовательно, отказ от дипломатической активности и помощи зарубежным странам на деле не освобождает так много средств для внутренних нужд, как это стремятся представить сторонники изоляционизма.

Несомненно, в самой выпуклой и радикальной форме применять концепцию изоляционизма на практике не может позволить себе ни одна американская администрация, какими бы ни были ее предвыборные лозунги. Тем не менее можно отметить контраст между либеральным интервенционизмом США последних двух лет администрации Б. Клинтона (1998-2000) и гораздо более ограниченной трактовкой внешнеполитических интересов США, выдвинутой Дж. Бушем-мл. в 2000 году. До событий 11 сентября 2001 г. его администрация сделала ряд заявлений о необходимости уделять внимание прежде всего интересам США, даже если они идут вразрез с интересами других крупных международных игроков, включая союзников. Советники Дж. Буша-мл. в ходе предвыборной кампании выступили с доктриной, ограниченно трактующей американские интересы, из которых лишь «жизнен-

¹⁹ Steel R. *Temptations of a Superpower*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1995. Esp. ch. 6, 7.

²⁰ См., например: Haass R. *The Reluctant Sheriff. The United States After the Cold War*. New York: Council on Foreign Relations, 1997. P. 58-60.

ные» оправдывали любые меры по их защите. Остальные же интересы предлагалось защищать, только руководствуясь принципом соразмерности требуемых ресурсов угрозе и готовности других разделить бремя американцев²¹. На практическом уровне администрация Дж. Буша-мл. в 2001 г. отказалась поставить на ратификацию Киотский протокол об ограничении промышленных выбросов в атмосферу (мотивируя это ущербом для американского экономического роста от применения Протокола), в мае 2001 г. объявила о решении развернуть систему национальной противоракетной обороны (НПРО) наперекор не только России, но и обеспокоенным возможным подрывом стратегической стабильности западноевропейским союзникам, и в декабре 2001 г. денонсировала Договор по ПРО 1972 г. «Национальный» характер системы ПРО (позднее администрация Дж. Буша отказалась от этого слова в названии проекта) акцентировал внимание на защите собственно территории США безотносительно безопасности союзников, многие из которых справедливо истолковали данную инициативу как проявление изоляционистских тенденций в американской политике.

Подобно взглядам изоляционистов, сторонники **концепции «гегемонизма»** пользовались контрастом между внешнеполитическим опытом США до распада СССР и постбиполярной ситуацией, открывающей, по мнению «гегемонистов», широкие возможности для использования Соединенными Штатами своего нового положения мирового лидера. Исходя из уроков мировой истории, авторы этой группы полагали, что противостоять мощному противнику после того, как он наберет силу, становится крайне затратно. Поэтому основной целью внешней политики в рамках данной концепции предлагалось сделать противодействие появлению подобного противника. При жесткой ориентации на национальный интерес эта концепция делал акцент на поддержании международной стабильности: сторонники гегемонии полагали однополярную структуру международных отношений более устойчивой по сравнению с двух- или многополярной, поскольку исполнение Соединенными Штатами функций гегемона способствовало безопасности в других регионах и, как они предполагали, позволяло предотвратить нарастание неблагоприятных тенденций в мировом масштабе.

²¹ См.: Report of the Commission on America's National Interests. Cambridge (MA): The Belfer Center for International Studies, July 2000.

Концепция «гегемонизма» подразумевала лидерско-контролирующий тип поведения, допускающий сотрудничество с ведомыми США союзниками и партнерами (до тех пор пока они готовы действовать под американским руководством) и готовность пойти на открытую конфронтацию с соперниками, если того потребует ситуация. Поддержание гегемонии подразумевало собственную вовлеченность в решение международных проблем и, зачастую, односторонние действия. При этом потенциальные противники должны были быть уверены, что Соединенные Штаты предпримут решительные действия с применением всех инструментов, включая военные, чтобы отстоять верховенство на международной арене. Хрестоматийным документальным подтверждением того, что еще администрацией Дж. Буша-ст. рассматривалась возможность проведения политики с позиций гегемонии, стал попавший в распоряжение прессы рабочий документ Министерства обороны США, в котором заявлялось, что американская «стратегия в нынешних условиях должна быть переориентирована на предотвращение появления в будущем любого потенциального глобального соперника»²².

В первом десятилетии XXI века гегемонистские мотивы во внешней политике США нашли свое отражение в высказывании американского министра обороны Д. Рамсфелда о «новой» и «старой» Европе, произнесенном в ходе операции США и Великобритании против Ирака в 2003 году. Разделив европейских союзников США на «прогрессивных» (ряд государств Центральной и Восточной Европы, вступивших в НАТО в 1999 и 2004 гг.) и на «отсталых», не успевающих адекватно реагировать на мирополитические изменения (прежде всего Германия и Франция), глава Пентагона не беспокоился по поводу разлада, вносимого его позицией в ряды американских союзников.

Среди политологов в пользу гегемонистской концепции в 1990-е годы высказывались влиятельные политологи Уильям Кристол, Роберт Кейган, Чарлз Краутхаммер и др.²³ В смягченной форме лидерско-гегемонистскую идею — концепцию «глобального менеджера» отстаивал автор многократно переиздававшейся монографии по истории и процессу американской внешней политики Гленн Хэстедт. Данная концепция призывала Соединенные Штаты, с одной стороны, «лидировать собственным при-

²² The New York Times. 8.03.1992.

²³ См. например: Kristol W., Kagan R. Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy // Foreign Affairs. July/August 1996. P. 18-27.

мером» (Вашингтон должен делать первый шаг навстречу партнеру, первым идти на уступки и т.д.), а с другой — принять на себя ответственность за управление долгосрочными процессами в мировой политике. Последняя роль обосновывается тем соображением, что только американцам по силам преодолеть проблемы, недостатки и «узкие места» взаимозависимости субъектов современного международного порядка²⁴.

Как и «изоляциялизм», концепция «гегемонизма» подверглась критике со стороны ряда экспертов и политиков. Основным аргументом против нее служило указание на высокую стоимость реализации ее главного постулата — «поддержания первенства на международной арене любой ценой». Отмечалось, что с укреплением иных центров силы (Европейского Союза, Китая, возможно, России) от США потребовалось бы увеличение затрат в геометрической прогрессии, что в конечном итоге подорвало бы американскую экономику²⁵. При этом по законам международных отношений (в трактовке школы политического реализма), ожидалось нарастание соперничества со стороны других держав. Будучи не в силах бороться с гегемонией порознь, эти страны стали бы образовывать направленные против Соединенных Штатов союзы²⁶. Наконец, практически всеми наблюдателями признавалось наличие проблем, которые не в состоянии решить в одиночку даже гегемон — глобальные проблемы мирового развития, трансграничная преступность, нераспространение и др. Данные угрозы требуют широкой кооперации среди государств и негосударственных субъектов, невозможной в условиях жесткого подчинения и обслуживания международным сообществом главным образом интересов единственной державы-гегемона.

Случаи практического применения Соединенными Штатами концепции гегемонизма после холодной войны подвергались критике со стороны многих американских, западноевропейских, российских и других авторов²⁷ — в основном за неспособность Ва-

²⁴ Hastedt G. *Op. cit.* P. 408-409.

²⁵ См., например: Haass R. *Op. cit.* P. 54-55.

²⁶ В применении к постбиполярному окружению США этот тезис развил, например, Кеннет Уолц в: Waltz K. *The Emerging Structure of International Politics // International Security. Fall 1993. P. 66.*

²⁷ См., например: Heisbourg F. *Op. cit.* P. 5-19; Богатуров А.Д. «Стратегия перемалывания» в международных отношениях и внешней политике США // *Внешняя политика и безопасность современной России. 1991-2002. Хрестоматия в 4-х томах / Сост. Т.А. Шаклеина. М.: РОССПЭН, 2002. Т. III. С. 200-214.*

шингтона учитывать интересы своих партнеров и даже союзников (например, западноевропейских в ближневосточном конфликте или в урегулировании балканских проблем), за стремление проводить политику только по схеме «ведущий—ведомый» или «старший партнер — младший партнер», за пренебрежение возможностями многосторонних механизмов, включая крупные международные организации (невыплата долга перед ООН до событий 11 сентября, игнорирование ООН в ходе югославских кризисов 1990-х годов и Североатлантического альянса — в процессе ведения антитеррористической кампании в Афганистане в 2001-2002 г.). Тем не менее при отсутствии прямых заявлений в духе гегемонистской концепции, американские лидеры регулярно выступают с высказываниями, из смысла которых следует, что Соединенным Штатам как единственной сверхдержаве и уникальному носителю универсальных ценностей позволено больше, чем другим государствам.

Концепции «изоляциялизма» и «гегемонизма» в чистом виде были попытками поиска простых решений для сложных проблем постбиполярного мира. Ни одна из них в отдельности не могла служить руководящей идеей американской внешней политики на рубеже веков. Как заметил в 1994 г. Генри Киссинджер, в мире сложилась ситуация, когда «США впервые не могут ни уйти из международной политики, ни добиться в ней доминирования»²⁸.

Концепции «распространения демократии» и «либерального интервенционизма» появились в результате целенаправленного поиска американским внешнеполитическим сообществом новой стратегии для Соединенных Штатов в 1990-х годах. Распространение ценностей политического либерализма и рыночной экономики и до той поры являлось одним из направлений американской внешней политики. Однако оно было подчинено прежде всего императиву сдерживания СССР, подрыва советской мощи и использовалось главным образом для ценностного обоснования борьбы с коммунизмом. После окончания противостояния Восток—Запад США смогли резко активизировать линию на превращение защиты прав человека и распространение демократии в один из главенствующих мотивов своей деятельности на мировой арене. В этом заключался новый аспект стратегического видения изменившейся международной ситуации, которое в ходе первой президентской

²⁸ Киссинджер Г. Дипломатия. М.: Ладомир, 1997. С. 735.

кампании Б. Клинтон стремился противопоставить своему сопернику Дж. Бушу-ст., который, как считалось, будучи умелым тактиком, не сумел тогда предложить концепцию глобальной роли США. Так, в апреле 1992 г., выступая на заседании американской Внешнеполитической ассоциации (Foreign Policy Association), Б. Клинтон выразил уверенность в том, что «для Америки пришло время принять лидерство в мировом союзе в поддержку демократии, столь же твердом и сплоченном, каким был глобальный альянс, победивший коммунизм»²⁹. В инаугурационной речи, произнесенной в январе 1993 г., он подчеркнул солидарность «с теми, кто строит демократию и свободу на каком бы то ни было континенте. Их дело — это также дело Америки»³⁰. США фактически приняли на себя миссию расширения демократии во всем мире.

После избрания Б. Клинтона президентом в 1992 г. концепция «расширения демократии» была принята как руководство к действию и стала важной частью американской внешнеполитической доктрины. Одним из ее авторов и активных проводников стал помощник президента Клинтона по вопросам национальной безопасности Энтони Лейк. В сентябре 1993 г. он заявил, что «доктрину сдерживания должна заменить стратегия расширения, расширения свободного мирового сообщества рыночных демократий»³¹.

В основе системы целей концепции распространения демократии лежало представление о том, что государство с демократическим режимом склонно проводить неагрессивную и предсказуемую внешнюю политику, способствовать экономическому росту и повышению благосостояния своих граждан. Такой курс, в свою очередь, способствует безопасности регионов, где получают распространение демократические режимы, что снижает вероятность возникновения угроз безопасности Соединенных Штатов. Кроме того, в лице демократических государств США получали потенциальных союзников, которых было легче интегрировать в структуру альянсов под эгидой США. Поскольку в соответствии с этой концепцией политическому либерализму «в норме» сопутствует развитие рыночной экономики и внешнеэкономической открытости государства, США также могли получить новые возможности для своего бизнеса.

²⁹ Цит. по: Hyland W. Clinton's World. Westport, London: Praeger, 1999. P. 12.

³⁰ President Bill Clinton. Inaugural Address. January 20, 1993 // U.S. Department of State Dispatch. 25.01.1993.

³¹ U.S. Department of State Dispatch. 27.09.1993.

Концепция «распространения демократии» была вскоре дополнена концепцией «либерального интервенционизма». Обе они имеют сходные цели, но отличаются только типами поведения, методами и инструментами реализации. Концепция «либерального интервенционизма» также была официально направлена на защиту прав человека и укрепление демократических институтов, однако должна была применяться в кризисных ситуациях, когда речь шла не о поддержке поступательного хода реформ (как в странах Центральной и Восточной Европы), а о предотвращении масштабных (по мнению американских лидеров) нарушений прав человека и норм демократического правления (как в Сомали, на Гаити или Балканах)³². Действия в интервенционистском духе были основаны на представлении о том, что некоторые субъекты (например, участники конфликта или жители «неудавшегося государства») «не способны адекватно разрешить и урегулировать свои противоречия, и внешние... силы имеют не только право, но и обязанность вмешаться»³³.

Интервенционистская концепция допускала конфронтационный тип поведения с оппонентом (применение против него силы), в то время как распространять демократию в стабильных государствах планировалось через сотрудничество и вовлечение этих государств в совместные с США действия.

На уровне методов «либеральный интервенционизм» допускал одностороннюю политику США как лидера, осознающего необходимость вмешательства в ту или иную ситуацию и чувствующего свою единоличную за это ответственность, в то время как постепенное распространение демократии в Центральной Европе предполагало все же многосторонние усилия стран Запада. Интервенционизм подразумевал применение силы, включая военную, а распространять демократию в некризисных ситуациях считалось

³² К примеру, стратегическая концепция НАТО, принятая на саммите альянса в апреле 1999 г. при активной поддержке США, констатировала, что «ряд стран внутри и за пределами евроатлантической зоны сталкиваются с существенными трудностями экономического, социального и политического характера». В связи с этим за НАТО закреплялась функция борьбы с угрозами «неопределенности и нестабильности внутри и за пределами евроатлантической зоны, а также возможностью региональных кризисов на периферии альянса», и далее. См.: The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. April 23-24, 1999 (<http://www.nato.int/docu/pr/1999/pr99-065e.htm>, дата посещения 20.04.2004). Подробнее см. гл. 4 настоящей работы.

³³ Никитин А.И. Миротворческие операции: мировая практика и опыт СНГ. Автореф. дисс. на соискание степени доктора политических наук. М., 2000. С. 22.

целесообразным посредством экономической помощи, дипломатической поддержки и т.п.

Практическое применение концепций «либерального интервенционизма» и «распространения демократии», составивших ядро «доктрины Клинтона», сделали их предметом детального анализа и обсуждения в американских и зарубежных внешнеполитических кругах. Необходимость распространять либеральные ценности традиционными средствами внешней политики отстаивали такие американские политические деятели, как Энтони Лейк, Уоррен Кристофер, Мадлен Олбрайт, Ричард Холбрук, и такие ученые, как Стэнли Хоффман³⁴. Ряд практических рекомендаций по реализации проекта «евроатлантического сообщества безопасности», основанного на демократических ценностях и сотрудничестве между крупными и малыми государствами Европы и Северной Америки, выдвинул американский дипломат эпохи окончания холодной войны и аналитик Джеймс Гудби. По его мнению, члены данного сообщества во имя безопасности «исключают войну друг против друга не просто потому, что не считают ее рациональным актом политики, а как субрационально нелепую»³⁵. Именно под влиянием упомянутых сотрудников своей администрации президент Б. Клинтон на рубеже 1993-1994 гг. склонился к тому, чтобы сделать увеличение зоны демократии и стабильности основной мотивировкой расширения НАТО на страны Центральной и Восточной Европы. Силловые операции в Сомали (1993), на Гаити (1994), в Боснии (1995) и Союзной Республике Югославии (1999) были направлены, в соответствии с рассматриваемой концепцией, на восстановление демократических режимов, защиту этнических меньшинств и прав человека. Каждая из этих инициатив (и в особенности те, которые окончились неудачно) подвергалась острой критике со стороны конкурирующих политических сил и независимых наблюдателей, причем объектом критики становились не только конкретные внешнеполитические ошибки тактического уровня, но и концепция «распространения демократии» в целом.

Так, в качестве основных недостатков данной концепции обозначились неприменимость принципов либеральной демократии и

³⁴ Среди работ российских политологов, посвященных либеральному интервенционизму, можно выделить монографию: Бордачев Т.В. «Новый интервенционизм» и современное миротворчество. М.: МОНФ, 1998.

³⁵ Гудби Дж. Неразделенная Европа. Новая логика мира в американско-российских отношениях. М.: Международные отношения, 2000. С. 297.

открытой рыночной экономики к обществам незападного (или даже не англо-саксонского) типа³⁶; сложности с определением «глубины вмешательства» Соединенных Штатов в проблемных странах и регионах; наконец, острое противоречие между основополагающей целью данной концепции и другими интересами американской внешней политики. Продолжительный экономический рост далеко не либерального Китая, благополучие авторитарного Сингапура и, с другой стороны, затянувшийся выход из кризиса демократической России, а также сложности, с которыми столкнулись малайзийская, аргентинская, бразильская и другие рыночные экономики развивающихся стран — все это свидетельствовало не в пользу гипотезы об универсальности принципов политического либерализма и открытой рыночной экономики. Тем самым под вопрос ставилась цель концепции распространения демократии.

Не меньшие сложности возникали с выбором средств, адекватных каждой конкретной ситуации. Особенно жестко критиковались усилия администрации Клинтона по строительству государственных институтов демократии (как в случае Боснии в 1995 г. и — отчасти — Сомали в 1993 г.) или восстановлению режима, который было решено считать демократическим (как на Гаити в 1994 г.). Насколько далеко Соединенным Штатам следовало бы заходить, защищая и укрепляя демократические режимы и права человека и национальных меньшинств? Поиск ответа на этот трудный вопрос лежит, как минимум, через констатацию: попытки демократизировать, например, «нефтяные» монархии Персидского залива чреватые социальным взрывом в арабском мире и огромным риском для стабильного снабжения США энергетическим сырьем, а в случае Северной Кореи для Вашингтона более желательно «просто» получить гарантии демонтажа северокорейского ядерного арсенала и средств его доставки, чем на протяжении длительного времени прилагать усилия по демократизации северокорейского режима.

Радикализм концепций изоляционизма, гегемонизма и — в определенной степени — либерального интервенционизма подтолкнул американских аналитиков к формулированию нормативного подхода «золотой середины», который был бы разумно ограничен по целям, экономичен по средствам и легко «усваивался» бы

³⁶ Пример критики внешней политики Б. Клинтона с подобных позиций содержится в: Steel R. Op. cit. P. 110-113.

Конгрессом и избирателями, не ущемляя при этом ценностного измерения американской внешней политики. «Сбалансированные» концепции предлагались разными авторами под различными названиями, использовались разные схемы изложения и акцентировались различные цели и методы их достижения. Для обозначения этой группы концепций нами предлагается использовать термин «дистанционное регулирование»³⁷.

Первая черта подобных взглядов на американскую внешнюю политику — выделение *ключевых*, по мнению того или иного автора, интересов и целей США на международной арене (другие концепции подвергаются ими критике за либо чрезмерно узкое, либо чрезмерно расширенное видение целей). В список «жизненных» интересов как правило включается защита территории США и ближайших союзников от прямого военного нападения. Единство мнений среди аналитиков, предлагавших различные виды «сбалансированных» стратегий, существовало и по вопросу о жизненной важности предотвращения распространения ОМУ и средств его доставки, а также конфликтов с его применением. При определении региональных приоритетов мнения иногда расходились, однако в целом в список государств и регионов, чью безопасность Соединенным Штатам следовало защищать любой ценой, попадали Западная Европа, Ближний Восток, Япония. Вместе с тем, концепция «дистанционного регулирования» требовала поиска соразмерности между экономическими интересами США и потребностями поддержки союзников, которые (как в случае с Западной Европой и Японией) могли также являться конкурентами Соединенных Штатов. Стратегия, основанная на идеях «дистанционного регулирования», не должна была заранее устанавливать иерархию экономических интересов и соображений безопасности и в этом смысле являлась прагматичной и ситуативной. К примеру, прилагая усилия для поддержания стабильности на южном фланге Европы, американцы не должны были забывать о торговой конкуренции со стороны ЕС, с чьих плеч, как утверждает ряд авторов, США снимали за свой счет часть экономического бремени по урегулированию ситуации на Балканах.

³⁷ Видный американский аналитик высокопоставленный сотрудник Государственного департамента при администрации Дж. Буша-мл. Р. Хаасс назвал свою «срединную» концепцию просто «регулированием» (См. Haass R. Op. cit.); нам же представляется важным оттенить стремление таких концепций к тому, чтобы ограничить степень непосредственного участия Соединенных Штатов в разрешении той или иной проблемы.

Концепция «дистанционного регулирования» не сводилась к рекомендации проводить «циничную» внешнюю политику, игнорируя традиционные американские ценности. Вместе с тем от «гегемонизма» и «распространения демократии» данную концепцию отличал призыв к отказу от единых критериев подключения США к разрешению той или иной проблемы. Объявлялось, что Вашингтону следует рассматривать каждый случай в отдельности и вмешиваться (например, для защиты прав человека в каком-либо государстве) только если этого требуют интересы непосредственной безопасности США. При этом участвовать в разрешении кризиса считалось целесообразным лишь при наличии заблаговременно подготовленного плана выхода из операции в случае непредвиденных обстоятельств или превышения допустимого уровня издержек. Ряд экспертов призывали американскую администрацию вообще избегать принятия на себя международных обязательств, которые могли бы существенно ограничить свободу маневра США во внешней политике и каждый раз формировать новую коалицию государств, заинтересованных в разрешении той или иной важной для Соединенных Штатов проблемы³⁸.

Соответственно, Соединенные Штаты должны были оставлять за собой свободу выбора: становиться военным лидером в той или иной ситуации или предоставлять союзникам право взять ответственность на себя; сохранять длительное прямое присутствие на «проблемной» территории (например, в Косово или Боснии), занимаясь, к примеру, строительством институтов правового государства и гражданского общества, или — что предпочтительнее — ограничиться «дистанционными» методами регулирования ситуации, не давая ей вновь войти в кризисное русло; наконец, действовать через механизмы международных организаций или сохранять полную свободу рук.

Данные соображения нашли отражение в выступлениях высокопоставленных представителей американской администрации. Так, в речи, произнесенной в сентябре 1993 г. по случаю вступления в должность государственного секретаря, У. Кристофер отверг «как надуманную проблему выбора США между односторонними и многосторонними методами ведения внешней политики, поскольку все они направлены на защиту американских инте-

³⁸ Haass R. Op. cit. Ch. 4.

ресов и никакой из них не является самоцелью»³⁹. В другом своем выступлении У. Кристофер заметил: «Многосторонность — средство, а не цель. Это один из многих внешнеполитических инструментов, имеющихся в нашем распоряжении. Его применение оправдано, только если он полезен для основной цели американской внешней политики: защищать интересы США»⁴⁰. Эту мысль через несколько лет после Кристофера стали подробно развивать стратеги республиканской администрации Дж. Буша-мл. Под их влиянием, а также в силу опережения Соединенными Штатами своих союзников по основным показателям ресурсного обеспечения внешней военной политики активность США на международной арене приняла характер односторонних действий, зачастую осуществлявшихся вопреки воле других влиятельных членов международного сообщества.

При всей умеренности «дистанционного регулирования», включающей радикализм трех предыдущих концепций («изоляционизма», «гегемонизма» и «распространения демократии»), нельзя не отметить в ней ряд противоречий. Ее критиковали за негативный эффект, который она, будучи принятой в качестве официальной внешнеполитической доктрины США, могла бы оказать на отношения США с союзниками и партнерами. Поскольку фактически «дистанционное регулирование» означало выбор Вашингтоном в пользу свободы рук в кризисах, это могло бы подорвать отношения США с союзниками, которым был бы в таком случае послан сигнал о невозможности рассчитывать на автоматическую поддержку со стороны Соединенных Штатов.

Кроме того, отказавшись от мер по реализации интересов, не попавших в категорию «жизненных», США рисковали бы, по мнению критиков, оказаться в ситуации, когда в отсутствие последовательных превентивных мер второстепенные угрозы образуют узел трудноразрешимых проблем, который поставит США перед угрозой уже «жизненного» уровня⁴¹. В некоторых случаях «дистанционное» участие в решении проблем могло бы оказаться контрпродуктивно, так как угроза сохранилась бы и дала о себе знать позднее, но с большей силой.

³⁹ Цит. по: Hastedt G. Op. cit. P. 75.

⁴⁰ Kegley Ch., Wittkopf E. American Foreign Policy: Pattern and Process. 5th Edition. New York: St. Martin's Press, 1996. P. 80.

⁴¹ Данный аргумент подробно развит в: Ruggie J. Winning the Peace. America and World Order in the New Era. New York: Columbia University Press, 1996. P. 16-17.

В духе «дистанционного регулирования» действовала администрация Б. Клинтона, нанося ракетные удары по предполагаемым объектам террористической инфраструктуры в Судане и Афганистане в августе 1998 г. в ответ на взрывы посольств США в Кении и Танзании, а также осуществляя на протяжении 1990-х годов периодические бомбардировки Ирака, которому были навязаны «зоны запрещения полетов». События конца 2001 г., однако, продемонстрировали, что степень вовлеченности США в решение проблемы терроризма в 1998-2000 гг. оказалась явно недостаточной и рецидив террористической активности оказался куда более разрушительным, чем за три года до этого. Решимость покончить с режимом Саддама Хусейна посредством военного вторжения в Ирак, проявленная Соединенными Штатами и Великобританией в 2002-2003 гг., и последующая военная операция также свидетельствуют о том, что меры борьбы с этим режимом, предпринимавшиеся с конца 1998 г., оценивались администрацией Буша-мл. как недостаточные.

После 11 сентября 2001 г. в американском внешнеполитическом сообществе возросла популярность взглядов, которые можно условно именовать концепцией «**абсолютной безопасности**» — пятой и последней из рассматриваемых концепций деятельности Америки на мировой арене. Идеи «безопасности прежде всего» легли в основу подхода первой республиканской администрации Дж. Буша-мл. (2001-2004) к внешней политике⁴².

Типом поведения, характерным для «доктрины Буша», стала односторонняя политика с опорой на методы прямого давления и военную силу. Еще на этапе предвыборной кампании «команда Буша» критиковала Б. Клинтона за чрезмерное внимание к проблемам и интересам других государств и регионов в ущерб американским интересам. Внешнеполитические лозунги республиканского кандидата, а затем президента включали, с одной стороны, призыв к тому, чтобы привести американскую внешнюю полити-

⁴² К середине 2000-х годов появилась достаточно обширная литература по концептуальным основам внешней политики администрации Дж. Буша-мл. См., например: Carothers Th. Promoting Democracy and Fighting Terror // Foreign Affairs. January/February 2003. P. 84-97; Ikenburry G. America's Imperial Ambition // Foreign Affairs. September/October 2002. P. 44-60; Krauthammer Ch. The Unipolar Moment Revisited // The National Interest. Winter 2002/2003. P. 5-17. Из российской литературы обращает на себя внимание сжатый, но глубокий и содержательный доклад: Шаклеина Т.А. Идеиное обеспечение внешней политики администрации Буша. М.: ИСК РАН, 2003.

ку в соответствие с «новыми реалиями начала XXI века», а с другой — ориентироваться исключительно на учет интересов США в узкой интерпретации, не включавшей поддержку союзнических или партнерских отношений с другими государствами и международных институтов, если это подразумевало серьезные затраты или ограничивало свободу выбора внешнеполитических целей и средств. События 11 сентября 2001 г., произошедшие через восемь месяцев после вступления Дж. Буша в должность президента, дали республиканской администрации ориентир в отношении главного национального интереса, к реализации которого следовало стремиться, невзирая на ограничения свободы действий США, связанные с альянсами и международными обязательствами. Таким интересом стало противодействие угрозе терроризма со стороны международных террористических сетей, а также возможному попаданию ОМУ в руки террористов и враждебных США режимов. Нападения 11 сентября также увеличили популярность тезиса о том, что демократическое правление в государствах «третьего мира», включая ближневосточные, играет важную роль в сокращении базы поддержки радикальных движений, пропагандирующих террор.

Концепция «абсолютной безопасности» и основанная на ней «доктрина Буша» окончательно переместили акцент в американской внешней политике с регионально-страновых проблем на глобальные вызовы, не связанные тесно с какой-либо определенной территорией. Угрозы транснационального терроризма, распространения ОМУ или контрабанда наркотиков оказались ничуть не менее опасными, чем возможность получения Ираном ядерного потенциала, угроза со стороны Ирака его соседям, тайваньская или ближневосточная проблемы. Американское военное планирование стало акцентировать защиту национальной территории от угроз терроризма при помощи военных инструментов ведения внешней политики⁴³.

Все это привело к «глобализации» внешней политики США — теперь уже, конечно, не в смысле появления американских интересов в практически всех регионах мира, а в смысле исчезновения «дистанции» между этими интересами, то есть их разделенности. Если раньше внешнеполитические ведомства

⁴³ После 11 сентября этот подход получил выражение в очередном выпуске «Четырехгодичного обзора по вопросам обороны» (Quadrennial Defense Review 2001. <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>, дата посещения 1.03.2003).

США могли отделить проблемы энергетических ресурсов на Каспии от, к примеру, отношений с Японией в области безопасности, то образование «очага интересов», связанного с Афганистаном, собрало эти и многие другие региональные проблемы воедино. Аналитический дискурс рассматривал теперь в едином комплексе ранее, казалось бы, слабо связанные между собой проблемы и регионы. Таким образом, перемычки, разделявшие различные сегменты американской внешней политики, как бы окончательно исчезли.

Исходной целью администрации Дж. Буша-мл. стала защита территории США и ограниченных по размеру ключевых для них зарубежных регионов. Выбор методов и инструментов внешней политики в начале 2000-х годов был всецело подчинен реализации данной цели. Непримируемая военная конфронтация с одними международными субъектами (режимом движения «Талибан») сочеталась с поиском новых союзников «по случаю» (например, в лице России) и игнорированием «старых», проверенных механизмов кооперации с давними союзниками (например, НАТО). Односторонним действиям (выходу из Договора по ПРО, форсированию проекта широкомасштабной системы ПРО, противодействию созданию Международного уголовного суда) сопутствовали многосторонние мероприятия: например, усиленное внимание к ООН с конца 2001 и на протяжении всего 2002 г., помощь государствам Центральной Азии в борьбе с исламским экстремизмом и т.д. Иракская военная кампания весны 2003 г. была проведена Соединенными Штатами практически в одностороннем порядке. Это, однако, не помешало администрации Буша осенью 2003 г. обратиться к ООН за легитимизацией присутствия войск коалиции в Ираке и создания там ею новых органов государственного управления, а также к НАТО — за помощью в поддержании безопасности на территории Ирака после устранения режима Саддама Хусейна. Парадоксальным образом, республиканская администрация Буша даже проявила готовность заниматься строительством новых институтов афганского и иракского государств — за аналогичную степень вовлеченности в боснийские дела предыдущая демократическая администрация подвергалась ожесточенной критике со стороны сподвижников Дж. Буша-младшего.

1.2. Отношения с европейскими союзниками в структуре внешнеполитических приоритетов США

Представления о том, каким образом Соединенным Штатам следовало бы строить отношения с Западной Европой, фигурировали в каждой из «больших концепций» американской внешней политики. Дискуссии о роли евроатлантического вектора велись в 1990 — начале 2000-х годов по нескольким направлениям — в зависимости от вопросов, которыми задавались участвовавшие в дискуссии политики и исследователи.

Во всех дебатах в той или иной степени присутствовала констатация неблагоприятных для союзничества США и Европы тенденций развития трансатлантических отношений, усилившихся после окончания холодной войны. Одну из ключевых проблем обозначил еще в 1992 г. бывший сотрудник аппарата американского Совета национальной безопасности (СНБ) политолог Филип Зеликов, заявивший об «узости концепции национальных интересов» западноевропейских союзников Вашингтона. Приводя в качестве примера первую фазу кровопролитного конфликта в распадавшейся Югославии, Зеликов утверждал, что непоследовательные и нерешительные действия европейцев в югославском вопросе продемонстрировали их неспособность дать адекватный ответ даже на самые непосредственные вызовы безопасности евроатлантического сообщества. Подобная парализующая «узость» понимания национальных интересов, по мнению Зеликова, заставила США опасаться национализации политик безопасности западноевропейских стран, которые, «забывшись в национальную скорлупу», могут стать вообще недоступны Вашингтону в качестве союзников в реализации масштабных международных инициатив под руководством США⁴⁴. В качестве одной из причин таких опасений, российский исследователь Ю.П. Давыдов, указывал на то, что «Европа как региональная сила воспринимает внешнеполитические вызовы, как правило, лишь в том случае, если они затрагивают непосредственно ее территорию»⁴⁵.

Торговый представитель США в администрации Дж. Буша-мл. Роберт Целлик в середине 1990-х признавал: «утверждение, что европейцы и американцы сталкиваются с общими проблема-

⁴⁴ См.: Zelikow Ph. The New Concert of Europe // Survival. Summer 1992. Esp. P. 18.

⁴⁵ Давыдов Ю.П. США — Западная Европа: трудное партнерство // США на рубеже веков / Под ред. С.М. Рогова. М.: Наука, 2000. С. 45.

ми, не эквивалентно заявлению о том, ... что у них всегда общие интересы. Иногда они воспринимают эти вызовы по-разному и зачастую придерживаются различных подходов к решению данных проблем»⁴⁶.

В начале 2000-х годов распространение получила концепция «расхождения стратегических культур» Соединенных Штатов и Западной Европы, наиболее ярко сформулированная сотрудником Фонда Карнеги Р. Кейганом⁴⁷. Данное расхождение, по мнению Кейгана и его единомышленников, наметилось в результате успешной реализации европейского интеграционного проекта за 50 послевоенных лет. На протяжении этого времени Западная Европа, пользуясь защитой со стороны Соединенных Штатов, стала приверженной мирному разрешению международных споров, неприменению силы в международных отношениях, многосторонней дипломатии, международному праву, экономическому влиянию и «поглощению» — иными словами, всему тому, что дает нам основания называть Европейский Союз «мягким» лидером в мировой политике. В Стратегии европейской безопасности (официальном документе Европейского Союза), например, отмечается: «ЕС стремится обеспечить общее соблюдение многосторонних договоренностей, а также укрепить международно-договорную базу и процедуры верификации соблюдения соглашений»⁴⁸. Как полагал Кейган, «Европа не видит для себя роли, которая требовала бы использования силы. Ее миссия — если у нее вообще есть миссия за пределами Европы — это противостояние силе... Это нужно только для того, чтобы «удержать в узде» США и обеспечить многосторонний характер их политики». Если Европе (по мнению европейцев) и следовало наращивать свой силовой потенциал, то только для

⁴⁶ Цит. по: Blackwill R., Archik K. Task Force on the Future of Transatlantic Relations: How Much Does the Transatlantic Relationship Matter After the End of the Cold War? Council on Foreign Relations. January 1997.

⁴⁷ Концепция Роберта Кейгана стала известной благодаря его статье: Kagan R. Power and Weakness // Policy Review. June/July 2002 (на русском языке она была опубликована в журнале «Pro et Contra». Осень 2002. С. 127-157), которую автор, расширив, издал в виде книги: Kagan R. Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order. New York: Alfred A. Knopf, 2003. Наконец, по мотивам заключительной части своей книги Р. Кейган опубликовал статью: Kagan R. America's Crisis of Legitimacy // Foreign Affairs. March/April 2004. P. 65-101.

⁴⁸ A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Adopted at the European Council meeting in Brussels, 12.12.2003 (<http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIEN.pdf>, дата посещения 15.04.2004).

того, чтобы «спасти мир и США от опасностей перекося в сторону односторонних действий»⁴⁹.

Соединенные Штаты в начале XXI века придерживались, по мнению Кейгана, совсем иного подхода. Они не соглашались «терпеть опасность рядом с собой» и стремились найти четкое, просчитываемое и волевое решение проблем безопасности. Международные договоры, многосторонние союзы, экономическая помощь имели для Вашингтона лишь «инструментальное» значение. Если сдержанность в применении силы или учет мнения союзников были бы способны принести быстрые дивиденды в вопросе ликвидации той или иной угрозы, то Америка согласилась бы с такими ограничениями «свободы выбора оружия». Если же администрация США сочла бы, что ответ на угрозу терроризма, распространения ОМУ или любую другую опасность требовал жесткой реакции, включая массированное применение силы, то ни мнение союзников, ни даже принятые в международном сообществе нормы не заставили бы Вашингтон отказаться от своего плана.

Расхождение стратегических культур США и Западной Европы проявилось даже в области борьбы с международным терроризмом, где существовало практически идентичное понимание угрозы. Западная Европа осторожнее Соединенных Штатов относилась к ограничению гражданских и политических прав и свобод во имя борьбы с террором. Европейским правительствам было сложнее убедить правозащитные организации в необходимости подобных жестких мер, чем, к примеру, руководству США или Израиля. Как заявил координатор ЕС по вопросам борьбы с терроризмом Гийс де Врис, чей пост был учрежден в марте 2004 г., «очевидно, что Европа является открытым обществом, в котором люди пользуются множеством свобод. Важно поддерживать и далее расширять эти свободы»⁵⁰.

В контексте обсуждения сходств и различий двух частей Западного мира как субъектов мировой политики дискуссия развернулась вокруг вопросов, *сохранилась ли у США потребность в союзе с Западной Европой после холодной войны и зачем Западная Европа «была нужна» Соединенным Штатам. Доминиру-*

⁴⁹ Kagan R. Of Paradise and Power. P. 68.

⁵⁰ Summary Transcript of Joint Press Briefing by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Gijis de Vries, Counter-terrorism co-ordinator. Brussels, 30.03.2004 (<http://ue.eu.int/pressdata/en/declarations/79752.pdf>, дата посещения 31.03.2004).

ющие позиции в данной дискуссии на протяжении 1990-х годов занимали сторонники тесного трансатлантического союза.

Большинство из них указывало, что и в новом постбиполярном мире у союза США и Европы сохраняется много важных функций. По их мнению, заинтересованность США в Западной Европе не ограничивается рамками безопасности, тем более в ее узком военном понимании, характерном для времен противостояния с СССР. В круг проблем для совместного решения британский политолог У. Уоллес включал управление потоком мигрантов и лиц, ищущих политическое убежище, борьбу с транснациональной организованной преступностью, контрабандой наркотиков и отмыванием «грязных» денег. Европа и Америка, по мнению Уоллеса, также нуждались друг в друге для «сглаживания толчков, порождаемых глобальной экономической системой». Немаловажно было бы также совместное выступление трансатлантических партнеров по ряду вопросов этического регулирования вопросов применения современных технологий, таких как клонирование живых организмов⁵¹.

Сторонница тесного, но реформированного трансатлантического союза влиятельный эксперт вашингтонского Центра стратегических и международных исследований (Center for Strategic and International Studies) Селест Уолландер в начале 2000-х годов обращала внимание на опасность того, что НАТО как главный институт, воплощающий трансатлантическое сотрудничество, могла «потерять значение для интересов безопасности ее ключевого члена»⁵². Уолландер заключала, что Североатлантическому альянсу необходимо сделать все возможное, чтобы не потерять смысл своего существования, для чего прямолинейной политики расширения в начале XXI века, по ее мнению, уже не было достаточно.

В отличие от С. Уолландер, высказывавшей обеспокоенность падением значимости НАТО для США, Стефен Уолт — автор ставшего классическим труда о принципах построения союзов между государствами⁵³ — полагал, что поддерживать жизнеспособность НАТО в новых условиях посредством «искусственного дыхания» не имело никакой перспективы. «Опасность заключается в том, что НАТО скончается так, что никто ничего не заметит,

⁵¹ Wallace W. *Op. cit.*

⁵² Wallander C. The Russia-NATO Relationship: Is It Worth Another Try? / PONARS Policy Memo No. 219. December 2001.

⁵³ См. Walt S. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

а тело будет обнаружено в момент, когда мы захотим, чтобы альянс встал в полный рост и ответил на брошенный вызов»⁵⁴. Поэтому, учитывая объективность расхождения многих интересов Европы и Америки под влиянием международных трендов 1990-х годов, наиболее мудрым решением для трансатлантических союзников, по мнению С. Уолта, было бы начало «медленного и поэтапного процесса взаимоотдаления»⁵⁵.

В целом, помимо ряда «экстравагантных» политологов, ни одна из влиятельных внешнеполитических элит, включая изоляционистов, выступавших за сокращение американского присутствия в Европе, не считала этот регион утратившим значение для американских интересов. Сами интересы виделись похожим образом как изоляционистами, так и либералами; расхождения касались только методов их реализации.

Второе направление дискуссии касалось *отношения США к консолидации европейского центра силы в мировой политике* и ускоренного развития проектов внешнеполитической и оборонной самостоятельности Западной Европы с начала 1990-х годов. Американскими экспертами и официальными лицами выдвигался целый спектр оценок данных процессов — от обеспокоенности и призывов к противодействию им до поощрения самостоятельности и усиления Западной Европы.

По мнению Збигнева Бжезинского, высказанному им в вызвавших широкий резонанс публикациях на тему евроатлантической стратегии Вашингтона, европейская интеграция в сфере обороны и безопасности не создавала угрозы американским интересам на рубеже веков. Бжезинский отмечал, что Европейский Союз не подразумевал формирования у его жителей единого чувства государственности, присущего гражданам США с момента основания североамериканского государства. Без такой патриотической идеи ЕС не смог бы превратиться в конкурирующий с США центр силы, а скорее принял бы форму объединения кантонов в рамках Швейцарской Конфедерации, обязующихся уважать свои взаимные различия. Соответственно, Европейские силы быстрого реагирования, о развертывании которых страны ЕС договорились на саммите в Хельсинки в декабре 1999 г., не должны были стать инструментом независимой военной политики

⁵⁴ Idem. The Ties that Fray: Why Europe and America Are Drifting Apart // The National Interest. Winter 1998/99. P. 11.

⁵⁵ Ibidem.

Европейского Союза — «соперником НАТО или долгожданной европейской опорой более равноправного альянса»⁵⁶. По мнению Бжезинского, американской администрации не следовало лишней раз раздражать важных союзников своей обеспокоенностью по поводу европейских оборонных инициатив. В любом случае, замена НАТО как главного общего института безопасности США и западноевропейцев не предвиделась в обозримом будущем, а расширение Североатлантического альянса, по мнению Бжезинского, наилучшим образом предотвратило бы замыкание Западной Европы в себе и гарантировало бы защиту Европы от новых рисков в области безопасности⁵⁷.

В отличие от Бжезинского вполне реализуемой считали оборонную самостоятельность Европы эксперты Института Брукинса Айво Даалдер и Джеймс Голдгейр. При этом они в полной мере поддерживали укрепление самостоятельности самого ценного союзника США на мировой арене. По их мнению, поддержка сильной Западной Европы была необходима США для противодействия новым глобальным угрозам — от проблем распространения ОМУ до эпидемий инфекционных заболеваний. Чем большее бремя смогла бы взять на себя сильная и самостоятельная Европа, тем было бы лучше для Соединенных Штатов⁵⁸. Такой стратегии в отношении европейской самостоятельности, по мнению авторов, придерживалась администрация Б. Клинтона, положившая в основу своей трансатлантической политики четыре элемента: содействие укреплению ЕС, продвижение НАТО на роль центрального института европейской безопасности, вовлечение России в «строительство новой Европы», а также миротворческие усилия в нестабильных регионах Европы⁵⁹.

В еще большей степени приветствовал интеграцию и усиление самостоятельной Западной Европы политолог Чарлз Капчан, считавший такое развитие событий «желательным и неизбежным». По его мнению, «даже если это произошло бы ценой снижения американского влияния в Европе или сокращения трансатлантической торговли, усиленная и отвечающая за себя Европа соответствует долгосрочным американским интересам»⁶⁰. Препят-

⁵⁶ Brzezinski Zb. Living with a New Europe // The National Interest. Summer 2000. P. 24.

⁵⁷ Ibid., p. 17-29.

⁵⁸ Daalder I., Goldgeier J. Putting Europe First // Survival. Spring 2001. P. 72-73.

⁵⁹ Ibid., p. 77.

⁶⁰ Kupchan Ch. Rethinking Europe // The National Interest. Summer 1999. P. 78.

ствовать этой тенденции, по его мнению, было бы контрпродуктивно: «палки», вставляемые в «колеса» европейской интеграции в области безопасности только подстегнули бы желание европейцев составить глобальную конкуренцию США. В то же самое время при правильной политике США общность евроатлантических ценностей и институтов смягчила бы возможное соперничество, ограничив его сферой экономических отношений.

В середине 1990-х годов Ч. Капчан был одним из немногих американских аналитиков, входивших во влиятельные институты советников и «мозговые центры», кто предостерегал против «узкого подхода» к расширению НАТО, при котором расширение обставлялось рядом жестких условий к странам-кандидатам, а «старые» члены альянса стремились любой ценой избежать «размывания» исторической миссии НАТО и жестких механизмов принятия решений, присущих военному блоку. Капчан полагал, что данная стратегия расширения была чревата новыми «разделительными линиями» и никак не могла снимать конфликтный потенциал в Европе — прежде всего по причине отказа в полной мере и незамедлительно включить в процесс расширения Россию. Взамен расширенного НАТО политолог предлагал проект «Атлантического союза», куда, помимо Америки, должны были бы войти все страны Европы, включая Россию. Такой союз в полной мере отразил бы постбиполярные тенденции к построению общей либеральной идентичности и институтов в евроатлантическом сообществе и — пусть ценой приостановки углубления интеграции в рамках узкого клуба ЕС — обеспечил бы его участникам те же самые гарантии безопасности, что и в расширенном НАТО, однако основанные не на исключении кого-либо или противодействии несуществующим угрозам, а на признании участниками Атлантического союза своей общей идентичности и интересов⁶¹.

В целом, политологи либерального и «консервативно-интернационалистского» направлений по обе стороны Атлантики поддерживали расширение трансатлантических институтов (НАТО, ЕС, «Атлантического союза» и т.д.). Их не беспокоило, что за подобное расширение пришлось бы заплатить замедленным углублением интеграционных процессов и ослаблением американского контроля над ними. «Консервативно-односторонние» круги,

⁶¹ См., напр.: Kupchan Ch. The Case for an Atlantic Union // Atlantic Security: Contending Visions / Ch. Kupchan (ed.). New York: Council on Foreign Relations, 1998. P. 64-92.

че влияние возросло с приходом к власти республиканцев в 2001 г., наоборот, акцентировали свободу выбора американской администрации в отношении международных альянсов; они выступали против влияния фактора поддержания альянсов на выработку американского внешнеполитического курса и за более экономный подход в расходовании американских средств на европейскую безопасность и трансатлантическое сотрудничество.

Процессом, вызвавшим оживленные дебаты в евроатлантическом сообществе, стало расширение НАТО на государства Центральной и Восточной Европы. Внешнеполитическое сообщество разделилось на сторонников и скептиков в вопросе расширения Североатлантического альянса.

Входивший в число скептиков главный редактор журнала «Нэншл интерес» Оуэн Харрис в ходе «первой волны» выступления новых стран в НАТО в 1997-1999 гг., указывал на слабость сочетания либеральной трактовки цели расширения (единая демократическая Европа) и реалистических инструментов ее реализации на практике (давление на Россию, вооружение Западом бывших союзников СССР и т.д.). По его мнению, которое он противопоставлял точке зрения Эб. Бжезинского, полагавшего, что расширение НАТО — важнейший этап распространения «американского доминирования в Евразии»⁶², для укрепления стабильности и демократии в Европе вовсе не требовалось подвергать риску отношения с Россией и поддаваться давлению лидеров центральноевропейских стран-кандидатов, руководствовавшихся узко трактуемыми интересами «интеграции в Западный мир». Применяя принципы политического реализма на практике, полагал Харрис, Соединенным Штатам следовало бы учитывать, что эти принципы в первую очередь диктуют необходимость учитывать сферы влияния крупных держав в регионе, от которых и зависит желаемая стабильность⁶³.

С аналогичных позиций либеральную концепцию распространения демократии в Европе посредством расширения НАТО критиковал крупный американский историк — исследователь холодной войны Джон Льюис Гэддис. Его озабоченность процессом расширения НАТО заключалась прежде всего в последстви-

⁶² См.: Бжезинский Эб. Великая шахматная доска. М.: Международные отношения, 1998. Гл. 2.

⁶³ Harries O. The Dangers of Expansive Realism // The National Interest. Winter 1997/98. P. 5-6.

ях отказа американской администрации учесть точку зрения России, которая исходя из исторического опыта урегулирований послевоенной ситуации в 1815-1818, 1918-1919 и 1945-1948 гг. заслуживала большего внимания со стороны победителей в холодной войне. Расширение НАТО как часть стратегии исключения России из участия в новом европейском порядке, по мнению Гэддиса, не только шла вразрез с наработанным веками принципом «великодушного отношения к побежденным», но и отражала неспособность американской администрации ставить во главу угла внешней политики глобальные, а не узорегиональные соображения. К числу глобальных императивов Гэддис относил удержание России в лагере союзников Запада на международной арене⁶⁴.

Опасение, что расширение НАТО и дальнейшая концентрация американских усилий на поддержании дееспособности и функциональности альянса приведет к дополнительному напряжению в трансатлантических отношениях, высказывал также С. Уолт. Причину потенциальных трудностей он видел в усиливавшихся дебатах по поводу «разделения труда» и политического контроля в НАТО, а также распределения бремени расходов на расширение. Поэтому наилучшим решением для Европы и Америки, по его мнению, было бы сохранение ограниченного военного присутствия США в Европе без излишне активного утверждения НАТО в качестве основного института европейской безопасности⁶⁵.

В качестве итога рассмотрению американских подходов к отношениям с Западной Европой, уместно привести мнение основателя и многолетнего директора Французского института международных отношений (l'Institut français des relations internationales) Тьерри де Монбриаля, полагавшего, что европейская стратегия США после холодной войны не определялась полностью ни идеями внешнеполитического изоляционизма, ни традицией «крестовых походов». Монбриаль полагал, что «Соединенные Штаты хотят остаться в Европе, где у них большие интересы, но не хотят брать на себя обязательства, связанные с урегулированием проблем, которые могут там возникнуть»⁶⁶. По его мнению, перемены в евроатлантиче-

⁶⁴ Gaddis J. History, Grand Strategy and NATO Enlargement // Survival. Vol. 40, # 1. P. 145-151.

⁶⁵ Walt S. America and Europe in a New Era // Atlantic Security: Contending Visions / Ch. Kupchan (ed.). New York: Council on Foreign Relations, 1998. P. 44.

⁶⁶ Монбриаль Т. де. Память настоящего времени. М.: Международные отношения, 1997. С. 39.

ской стратегии Вашингтона в начале 1990-х годов произошли на основе всего опыта отношений Америки с Западной Европой в XX веке. История этих отношений включает как моменты самоизоляции США (1930-е годы), так и периоды их вовлеченности в европейскую политику и жесткого контроля за своими западноевропейскими союзниками (Первая и Вторая мировые войны и последующее урегулирование, период биполярной конфронтации).

Эволюция политики США в отношении Западной Европы в 1990 — начале 2000-х годов, позволяет выделить основные черты подхода Соединенных Штатов к трансатлантическому союзу, не сводимые ни к одному из сформулированных внешнеполитическим сообществом рецептов. Наиболее точно американский подход к трансатлантическому союзу в постбиполярном мире можно характеризовать термином «программирующее партнерство»⁶⁷. Поскольку растущая самостоятельность Западной Европы начиная с 1990-х годов грозила поставить под вопрос способность Вашингтона обеспечивать выгодный ему консенсус в евроатлантическом сообществе, стратегия «программирующего партнерства» была направлена на сохранение и укрепление лидерских позиций США во взаимодействии с западноевропейскими союзниками.

1.3. «Программирующее партнерство» в евроатлантической стратегии США

«Программирующее партнерство» в отношениях США с западноевропейскими союзниками начало оформляться в первый срок президентства Б. Клинтона (1993-1996) и приобрело отчетливые очертания в ходе второго срока (1997-2000). Суть данной

⁶⁷ Для избежания ошибочных трактовок необходимо уточнить, что термин «программирующее партнерство» введен в научный оборот в 2002 г. автором этой книги. См.: Троицкий М.А. Концепция «программирующего лидерства» в евроатлантической стратегии США // Pro et Contra. Осень 2002. С. 86-103 (<http://www.carnegie.ru/ru/pubs/procontra/67074.htm>); Его же. Европейский Союз в мировой политике // Международные процессы. Май-август 2004. С. 43-58 (<http://www.intertrends.ru/five/004.htm>). Предлагаемый термин дает, как представляется, наиболее точную характеристику выявляемым ниже особенностям американской политики в отношении западноевропейских партнеров. «Стратегия “программирующего партнерства”» обозначает форму лидерского поведения США в отношении других международных субъектов. Термин «концепция “программирующего партнерства”», также используемый в работе, относясь к области эпистемологии, обозначает, строго говоря, гипотезу о наличии во внешней политике США черт, описываемых в определении стратегии «программирующего партнерства».

стратегии состоит в действиях, направленных на опережающее установление повестки дня, то есть круга проблем, определяющих спектр и направленность совместных действий США с государствами — объектами данной стратегии.

Для выдвижения в повестку дня отношений с другими субъектами американцы выбирают те проблемы, (1) к решению которых США наиболее подготовлены (обладают наиболее эффективными инструментами решения, ценностным обоснованием и др.); (2) работа над которыми (совместно с союзниками или без их помощи, когда сотрудничество с их стороны обеспечить невозможно) позволяет достигать сразу нескольких внешнеполитических целей США; (3) которые обеспечивают максимально широкий круг партнеров (включающий партнеров «ad hoc», которые не вошли бы в коалицию по решению иных проблем); (4) решение которых позволяет, как минимум, избежать отчуждения важных международных субъектов, а в идеале — поднимать престиж коалиции, ведомой Соединенными Штатами в глазах международного сообщества. Роль последнего из упомянутых критериев непостоянна во времени, поскольку во внешнеполитических кругах США нет единого мнения о целесообразности ориентации целей на привлечение к их решению международных организаций (ООН, ОБСЕ, ОАГ и даже НАТО). В периоды преобладания настроений «внешнеполитической односторонности» фактор международной легитимации целей США через вовлечение международных организаций отступает на второй план.

Реализация стратегии «программирующего партнерства» требовала преобладания внешнеполитических целей США над целями союзников, а в идеале — отождествления тех и других при преимущественном преобладании первых. Такая конвергенция целей на западноевропейском направлении достигалась как благодаря сохраняющемуся в постбиполярную эпоху объективному совпадению интересов США и Западной Европы в ряде областей, так и «инструментально» посредством, во-первых, опережающего внешнеполитического планирования США по сравнению с механизмами выработки внешней политики союзников и вброса в политический дискурс идей и концепций, разработка или применение которых на практике отвечает внешнеполитическим целям США; во-вторых, традиционных методов воздействия американской дипломатии на союзников; в-третьих, умелого использования общих с союзниками ценностей (демократия, политический плю-

рализм, рыночная экономика, права человека и т.д.) при формулировании требующих совместных действий проблем, пусть даже в духе *Realpolitik*; в-четвертых, предоставления союзникам материальных ресурсов (например, вооружений, военной инфраструктуры, высоких технологий), а также информации.

Вместе с тем данная стратегия не предполагала полного и безоговорочного подчинения — «по закону военного времени» — интегрирующихся западноевропейских держав интересам Соединенных Штатов. При учете доминирующих сконцентрированных (быстро мобилизуемых в случае необходимости) экономических возможностей США становились допустимыми торговые и валютно-финансовые разногласия, даже конкуренция между странами и компаниями США и Западной Европы на ряде мировых рынков.

На протяжении 1990 — начала 2000-х годов стратегия «программирующего партнерства» позволяла (1) увеличивать внешнеполитические ресурсы Соединенных Штатов; (2) канализировать освободившуюся после окончания холодной войны энергию союзников в выгодное для США русло и не допускать неблагоприятных для них сценариев действий других субъектов международных отношений; (3) держать под контролем или оказывать сильное влияние на процесс формирования внешней, военной и экономической политики стран-союзников. Осуществляя рассматриваемую стратегию, лидер, обладавший «ключом» к проблеме (военно-техническими, экономическими ресурсами, информацией, решимостью, наконец, наиболее ясным видением путей решения брошенной им же самой проблемы), получал в свои руки рычаги управления совместными с союзниками усилиями не только по одной согласованной проблеме, но и в ряде других взаимосвязанных сфер. Еще на стадии подбора проблемы для повестки дня в отношениях с союзниками, приоритет отдавался таким сюжетам, которые были либо тесно связаны с другими важными для США сферами внешнеполитической активности, либо со временем, но неизбежно, выводили бы союзников на новые проблемы, где лидерство США вновь было гарантировано. Вместе с тем отношения с союзниками в евроатлантическом мире подразумевали опору на общие ценности гуманистического характера, сходство экономических систем, внутривнутриполитических повесток дня, а значит, и языков европейского и американского бизнеса, а также правящих элит.

Предлагаемая трактовка стратегии «программирующего партнерства» во внешней политике США шире, чем описанные рядом американских политологов приемы «установки повестки дня» (*agenda-setting*). Подобные приемы основаны на новых характеристиках глобализующегося мира взаимозависимых стран и относятся к разряду «мягких» средств влияния, противопоставляемых традиционным средствам, таким как силовое давление, экономические санкции и т.п. Например, Дж. Най говорил об «установке повестки дня» как компоненте силы «мягкого принуждения» (*co-optive power*) через вовлечение, которая подразумевает структурирование мировоззрения посредством привнесения ценностей и формирования предпочтений других на собственном примере⁶⁸. «Программирующее партнерство» включало и вполне традиционные, жесткие методы «установки повестки дня», применявшиеся оперативно (то есть на краткосрочных промежутках времени), в то время как обычные методы «установки повестки дня», как следует из их описания, давали результат только в долгосрочной перспективе. В рамках стратегии «программирующего партнерства» активно использовались, например, силовые методы и организационный ресурс.

Первый, основополагающий элемент «программирующего партнерства» — вброс идей — имеет научно-аналитическое подкрепление в виде получивших развитие в 1990-е годы теоретических концепций «социального конструктивизма», разрабатывавшихся в пике неореализму как одному из доминирующих течений в теории международных отношений. Проводя свой анализ в основном на материалах истории международных отношений послевоенного периода, социальные конструктивисты, представленные в американской политологии Александром Вендтом, Джоном Рагги и другими видными политологами, а в Европе — Копенгагенской школой (Оле Вэвер и др.), указывали на существенное влияние, которое оказывала на внешнюю политику государств и международные отношения в целом идентичность международных акторов. По их мнению, на основе идентичности у государства вырабатывалась концепция национальных интересов. Сама же идентичность, а значит, и интересы государства, по мнению конструктивистов, могла изменяться под воздействием идей, появившихся в международно-политическом дискурсе и проникавших

⁶⁸ О тактике установки повестки дня см.: Nye J., Jr. *Op. cit.* P. 31-32.

в умы исследователей и лиц, принимающих решения. Конструктивисты считали не соответствующим действительности представление неореалистской школы о неизменности понимания государствами своих национальных интересов, которые для неореалистов являлись независимой переменной при анализе международной политики. Одновременность расцвета социального конструктивизма и выработки американскими политиками новой стратегии для постбиполярной эпохи в 1990-е годы не кажется случайной, учитывая серьезное внимание, которое лица, принимающие решения в США (во многих случаях сами выходцы из академической среды), обычно уделяли научным разработкам и предложениям авторитетных исследовательских центров.

Релевантность связи социального конструктивизма как теории с внешнеполитической практикой США после холодной войны подтверждает, например, предположение британского исследователя Стюарта Крофта о том, что направление, по которому пошло развитие НАТО после холодной войны, было предопределено в начале 1990-х годов исходом «конкуренции идей» об архитектуре европейской безопасности. По мнению С. Крофта, в развернувшихся сразу после распада биполярности дебатах о том, какую институциональную форму должна была принять данная архитектура, конкурировали четыре различные концепции. Первая, которую отстаивали в первую очередь французы и бельгийцы, предполагала укрепление европейской оборонной самостоятельности отдельно от НАТО; руководство Германии и Чехословакии предлагало положить в основу панъевропейской системы безопасности механизмы СБСЕ; Россия отдавала предпочтение «концерту великих держав», которые должны были бы сформировать европейский «совет безопасности» для регулирования международных отношений на континенте; наконец, США, поддержанные Великобританией, приложили все усилия для продвижения своего видения, которое предполагало сделать ядром европейской безопасности «не изменившуюся НАТО»⁶⁹. Верх одержала подкрепленная традиционными методами влияния американская идея. После этого расширение НАТО (мысль о котором в американских политических кругах серьезно не рассматривалась до

⁶⁹ Croft S. The EU, NATO and Europeanisation: The Return of Architectural Debate // Redefining Security? The Role of the European Union in European Security Structures. Proceedings from an ARENA Workshop. March 2000. ARENA Report № 7. Oslo 2000. P. 33.

осени 1993 г.) реализовалось просто как логическое (хотя во многом и нежелательное) следствие, изначально заложенное в американской концепции сохранения Североатлантического альянса. Причины этому — необходимость постбиполярного *raison d'être* для НАТО, коим стало расширение, а также отсутствие альтернативы интеграции в структуру европейской безопасности для посткоммунистических стран Центральной и Восточной Европы: им оставалось только последовательно настаивать на приеме в НАТО как единственный жизнеспособный институт безопасности в Европе. На протяжении последующего десятилетия, по оценке Крофта, «политика неограниченного расширения играла ключевую роль в легитимации альянса»⁷⁰. Данный пример, на наш взгляд, прекрасно иллюстрирует то, каким образом идеи могут определять течение международных процессов и являться частью внешнеполитической стратегии государств.

Восприятие предлагаемых лидером идей облегчалось, когда последние основывались на общих (для США и их союзников) ценностях. Посредством использования ценностей достигалась мобилизация общественного мнения, политических сил, а также государственных аппаратов в странах-союзниках в поддержку желательных для Соединенных Штатов совместных с союзниками действий, а также процессов межсоюзнического взаимодействия.

Второй (после опережающей целеустановки) компонент постбиполярной стратегии «программирующего партнерства» — недопущение американцами вовлечения их в «чужую игру», то есть в процесс реализации чуждых им целей (укрепление режима отказа от ядерных испытаний, запрещение противопехотных мин, Киотский протокол об ограничении промышленных выбросов в атмосферу, Международный уголовный суд и др.). США также стремились избежать диалога по невыгодным для них вопросам международной повестки дня (например, роль государственного суверенитета или взаимной уязвимости двух крупнейших ядерных держав в стабилизации международной системы).

Стоит оговориться, что утверждение о способности Вашингтона реализовывать стратегию «программирующего партнерства» не противоречит представлению о плюралистичном характере формирования внешней политики в США, где за возможность влиять на внешнеполитические приоритеты и международный курс Сое-

⁷⁰ Ibid., p. 38.

диненных Штатов обычно соперничают не только исполнительная и законодательная ветви государственной власти, но и многочисленные неправительственные организации, лоббистские группы и др. Тем не менее, во-первых, различия интересов не препятствуют реализации согласованного внешнеполитического курса, выработанного либо на основе компромисса (но от этого не теряющего в эффективности), либо предложенного человеком или группой лиц, имеющими ориентированное в будущее представление об интересах своего государства, и о том, как неочевидными для многих лоббистов путями удовлетворить их интересы. Во-вторых, собственно, и заключается функция эффективного правительства в целом и его внешнеполитических ведомств в частности. Во-вторых, некоторые цели могут формулироваться политиками (или — точнее — теми, кого называют «политическими предпринимателями») даже в отсутствие четко идентифицируемого субъекта в государстве, чьим интересам эти цели могут соответствовать. В этом случае «политический предприниматель» действует не в интересах лоббистов или определенных структур государственного аппарата, а во имя реализации собственного проекта (чаще всего, долгосрочного), который, по его мнению, способен принести пользу широким слоям общества. Примером такого подхода к формированию внешней политики может служить концепция расширения НАТО как зоны демократии и стабильности, предложенная сотрудниками администрации Клинтона Р. Холбруком и Э. Лейком.

Хотя ниже в данной работе «программирующее партнерство» анализируется в первую очередь как региональная стратегия США для Западной Европы в 1990 — начале 2000 годов, она действовала — в слегка измененных формах, — помимо прямых союзников, и в отношении других государств: партнеров, «неопределившихся» (изначально разделявших лишь ограниченный круг американских интересов и имевших достаточно ресурсов для самостоятельной игры) и недругов.

В случае союзников и партнеров, целью выдвигаемой повестки дня было закрепиться в роли ведущего государства, первого среди равных. В отношениях же с «неопределившимися» и потенциальными конкурентами стратегия закрепления лидерства США «программирующими» методами проводилась в более жестком варианте: навязываемая проблема несла в себе зерно ограничения активности и нейтрализации ресурсов потенциальных конкурен-

тов, в особенности если коалиция под американскими знаменами оказывалась проблематичной. Другая отличительная черта «программирующей» стратегии в отношении конкурентов США заключалась в более значительной роли навязывания целей при формировании совместной повестки дня, а значит, существенная опора на преобладающие американские ресурсы. В данном случае анализируемая стратегия принимала форму комбинации вовлечения и сдерживания.

Например, в случае с Россией, экономическая зависимость Соединенных Штатов от которой (в отличие от Западной Европы) практически всегда была равна нулю, американская дипломатия имеет значительно большую свободу маневра. Хотя после событий 11 сентября 2001 г. обнаружилось сходство целей и взаимодополняемость американских и российских ресурсов в деле борьбы с исламским экстремизмом, во второй половине 1990-х годов и на рубеже XXI века повестка дня Соединенных Штатов для России включала расширение НАТО на восток, создание НПРО, права человека в России (в первую очередь, на «чеченском направлении»), а также различные вопросы экспорта российских вооружений и технологий в третьи страны. Именно первые три сюжета неоднократно упоминались российским руководством в качестве «проблемных точек», на которых фокусировала в 1990-е годы свои усилия российская дипломатия. Вместе с тем гораздо большее значение для Москвы имели иные международные проблемы: обслуживание внешнего долга, интеграция России в международную торгово-экономическую систему, поиск путей проникновения российских компаний (не только экспортирующих вооружения) на зарубежные рынки и налаживания стратегических союзов российских производителей с зарубежными (прежде всего, западными) фирмами.

В отношениях США с Китаем, где присутствовала существенная экономическая взаимозависимость, Вашингтон ввел в повестку дня проблему НПРО, вызвав тем самым протесты Пекина, опасавшегося утраты своего потенциала ядерного сдерживания. Комбинируя свою позицию по Тайваню с угрозой сделаться неуязвимыми для ядерных сил КНР, США могли вовлекать Китай в ведомую американцами коалицию борьбы с международными «изгоями» — как государствами, так и негосударственными акторами.

По отношению к недругам политика США со времен холодной войны значительных изменений не претерпела. То, что в

1980-х годы удалось осуществить администрации Р. Рейгана в отношении СССР, который был втянут в разрушительную для себя гонку вооружений, подстегнутую программой «звездных войн», в начале XXI века могло применяться к гораздо более слабым и склонным к компромиссу противникам. Степень жесткости в этом варианте была максимальной: здесь «программирующая» стратегия базировалась на санкциях, силовом давлении и применении военной силы. Это практически загоняло оппонента США в тупик, поскольку та самая повестка дня, к принятию которой Вашингтон принуждал силовыми средствами, чаще всего являлась губительной для противостоявшего Соединенным Штатам государства. Вместе с тем, «программирующая» стратегия и в этом случае не «вырождалась» в традиционное силовое давление или применение силы. Речь шла о том, что после вброса и закрепления (например, в общественном мнении ряда стран или в глазах международного сообщества) определенных вопросов повестки дня необходимость применять силу для обеспечения выгодно лидеру решения проблемы могла отпасть.

В период президентства Б. Клинтона жесткий вариант «программирующей» стратегии был реализован, к примеру, в отношении Союзной Республики Югославии в ходе косовского кризиса (1998-1999). Обсуждение вопроса о значительном расширении прав национальных меньшинств, а затем прав человека в целом в рамках суверенного государства было неприемлемо для югославских правящих кругов — как старого авторитарного (президент СРЮ до осени 2000 г. Слободан Милошевич), так и нового либерально-националистического (преемник С. Милошевича на посту президента СРЮ Воислав Коштуница) толка. Чтобы увидеть вышеупомянутое отличие «программирующей» стратегии от просто силовой политики в случае СРЮ, нужно сознавать, что при мобилизованной поддержке политическими силами и общественным мнением Запада требований албанских меньшинств шансов на выживание у режима Милошевича практически не оставалось. Милошевич должен был прийти к краху, а Косово — укрепить свою автономию рано или поздно под влиянием комбинации внутривнутриполитических процессов и силового воздействия извне. Показательно, что иная позиция НАТО в отношении «албанского вопроса» в Македонии в 2001 г. предопределила сохранение целостности и относительной внутренней стабильности данного государства.

Такие вопросы, как противоракетная оборона, соотношение между правами человека и государственным суверенитетом, роль представительных международных организаций в силовом разрешении кризисов, операции «вне зоны ответственности» НАТО, показывают, что одна и та же проблема могла фигурировать в повестке дня отношений с различными группами «контрагентов» США. В дебаты по ПРО в конце 1990 — начале 2000-х годов были вовлечены — при разной степени интенсивности противоречий — западноевропейские союзники, Россия, Китай, а также «страны, вызывающие озабоченность» (ранее — «страны-изгои»). Все они были вынуждены строить свою внешнюю политику на принципе «ответ на вызов», что практически лишало их возможности перехватить инициативу у США. Аналогичным образом концепция операций вне зоны ответственности НАТО, очерченной Североатлантическим договором (*out-of-area operations*), явилась в конце 1990-х годов предметом обсуждения с союзниками по альянсу, позволяя держать их собственные военные амбиции под контролем, и одновременно вызвала взрыв недовольства со стороны России, усмотревшей после Вашингтонского саммита НАТО и бомбардировок Югославии (1999) угрозу в экспансионистской трактовке миссии Североатлантического альянса. В такой ситуации России как бы предлагалось либо примкнуть — хотя бы посредством формального одобрения — к принципам «проактивного» распространения зоны демократии и уважения прав человека, либо изыскивать средства, чтобы снизить риск того, что подобная операция будет применена против нее самой. Как бы невероятно ни выглядел последний вариант, если бы отношения с НАТО не были в 2000-2001 гг. вовремя нормализованы президентом В.В. Путиным, российскому военному планированию пришлось бы принимать новые весьма дорогостоящие меры, поскольку оставить без ответа вызов со стороны альянса означало бы расписаться в своей беспомощности перед лицом «надвигающегося врага».

Концепция «программирующего партнерства» не исключала и искусственного создания самим лидером условий, подталкивавших партнеров или оппонентов к включению предлагаемых лидером целей в свои внешнеполитические программы. Аналитические попытки приписать Соединенным Штатам злонамеренность в действиях по созданию проблем, решение которых затем становилось невозможным без американского участия, обычно носили

спекулятивный или малоубедительный характер. Действия Соединенных Штатов при Б. Клинтоне не позволяли обвинить Вашингтон в международной дестабилизации ради достижения собственных узкокорыстных целей. Вместе с тем предположения относительно «срежисированности» проблем, связанных с албанскими этническими меньшинствами на Балканах, высказывались, например, в авторитетном американском внешнеполитическом журнале «Форин афферс»⁷¹.

«Программирующая» стратегия вызывала ответ со стороны международных акторов, понимающих неполноту удовлетворения своих интересов в условиях доминирования составленной США мировой повестки дня. Так, террористические акты 11 сентября 2001 г. могли рассматриваться в качестве попытки международных сил, природу которых принято объяснять религиозным экстремизмом и пренебрежением ценностью человеческой жизни, «опрокинуть» американскую повестку дня. Предлагавшаяся идеологами терроризма альтернативная повестка могла заключаться, например, в стимулировании дебатов (а возможно, и практики) о непримиримом противоречии между различными этнокультурными группами, растущем разрыве между богатыми и бедными в современном мире, моральной предосудительности американской экономической и военной мощи, якобы существующей за счет и в ущерб остальному миру и т.д.

Таким образом, стратегия «программирующего партнерства» облегчила Соединенным Штатам предотвращение нежелательных для себя сценариев развития трансатлантических отношений и ситуации в Европе на фоне распада биполярности. Далее в этой главе рассматриваются основные этапы оформления этой стратегии в трансатлантических отношениях на протяжении 1990-х годов. Подробный анализ упоминающихся ниже в данной главе событий и процессов дан в последующих главах, посвященных истории развития отношений между США и западноевропейскими союзниками в первые полтора десятилетия после окончания холодной войны.

В связи с существенной разрядкой международной напряженности, произошедшей в результате кардинальных перемен во внешней политике СССР под руководством М.С. Горбачева во

⁷¹ См.: Bergsten F. America and Europe: Clash of the Titans? // Foreign Affairs. March/April 1999. P. 20-34; Wills G. The Bully of the Free World? // Foreign Affairs. March/April 1999. P. 50-59.

второй половине 1980-х годов, союзники по НАТО начали искать пути сохранения Североатлантического блока. Лондонская декларация НАТО 1990 г. уже намечала альтернативные аспекты смысла существования западного военного альянса на случай непропорционального ослабления угрозы с Востока. На рубеже 1980 – 1990-х годов, очевидно, также рассматривалась возможность формирования коалиции Запад–СССР после официального объявления о конце холодной войны⁷². Такая коалиция, которая могла бы стать логическим продолжением проведенной при советском согласии операции «Буря в пустыне», в конечном счете не сложилась.

Основной причиной краха надежд на равноправное союзничество Запада и СССР стало ослабление, а затем – саморазрушение СССР в 1991 году. Планы строительства «новой Европы», намечавшиеся в конце 1980-х годов, со всей очевидностью провалились. Другими факторами неудачи этих планов явились изолированность советской (а значит, и российской) экономики от Западного мира, то есть отсутствие основы для вовлечения СССР (и затем России) в орбиту Запада – а также стремление большинства наций, волей истории попавших в социалистический лагерь, интегрироваться в Западный мир. Кроме того, в странах Запада (и прежде всего, в США) существовали мощные лобби в поддержку продолжения политики «сдерживания и борьбы»: корпорации, извлекавшие доход из гонки вооружений, политики – заложники собственной позиции «непримиримых» по отношению к коммунизму, этнические меньшинства из стран – бывших советских сателлитов, наконец, огромная доля государственного аппарата (в том числе гражданского), своим процветанием обязанного политике противостояния внешней угрозе.

Распад Советского Союза, сопровождавшийся значительным экономическим и военно-политическим ослаблением государства-правопреемника (России), а также заявки бывших советских союзников на вступление в Западный мир, сделали еще более актуальной для Соединенных Штатов задачу сохранения прежних

⁷² К примеру, генеральный секретарь НАТО Манфред Вернер высказал на страницах «Таймс» 28 ноября 1989 г. мнение о том, что в случае проведения необходимых реформ Организация Варшавского договора могла бы стать «частью общей структуры безопасности... обеспечивая военную стабильность в условиях политических перемен». См. также: Bush G., Scowcroft B. *A World Transformed*. New York: Alfred A. Knopf, 1998 (русское издание: Буш Дж., Скоукрофт Б. Мир стал другим. М: Международные отношения, 2004).

механизмов западного военно-политического альянса и трансатлантических отношений в целом. Однако отсутствие общей угрозы требовало обновления принципов сотрудничества.

Осложняющим выработку новых принципов обстоятельством стало ускорение темпов западноевропейской интеграции с начала 1990-х годов. С 1991 по 1993 г. проходил процесс выработки, согласования, подписания и вступления в силу Маастрихтского договора о создании Европейского Союза — тесного (с чертами федерализма) объединения 12-ти государств, все из которых (за исключением нейтральной Ирландии) были также союзниками США по НАТО. Официально поддерживая укрепление связей между своими союзниками в постбиполярном мире, Вашингтон тем не менее имел основания опасаться дрейфа западноевропейцев в сторону излишней самостоятельности (особенно в сфере внешней и военной политики) и недопустимого ослабления трансатлантического звена.

И все же на протяжении первых двух лет президентства Б. Клинтона (1993-1994) эта проблема последовательно не решалась: мощные дипломатические и экономические ресурсы Соединенных Штатов были оттянуты на решение жизненно важной проблемы ограничения и распространения ядерного арсенала СССР⁷³. В целом, концентрация внешнеполитических усилий оставшейся в одиночестве сверхдержавы в этот период ослабла, поскольку не было ясно, на какие вызовы безопасности придется искать ответ в постбиполярном мире. Кроме того, не были ясно то, вместе с кем предстояло отражать новые угрозы: рука об руку со вчерашним противником, только с прежними союзниками или, как это часто случалось раньше, в одиночку. Скоро, однако, выяснилось, что военно-политическое партнерство с Россией, несмотря на всю миролюбивую риторику, не складывается, а односторонние действия (такие как операции в Сомали и на Гаити) с принятием всей ответственности на себя опасны внутривнутриполитически.

В этой ситуации на фоне просьб со стороны бывших советских сателлитов о принятии их в западную систему институтов и кажущемся согласии на это России⁷⁴ начала оформляться стратегия «программирующего партнерства». Важным этапом данного про-

⁷³ См., напр.: Гудби Дж. Ук. соч. Гл. 3.

⁷⁴ Речь президента РФ Б.Н. Ельцина в Варшаве 25 августа 1993 года. Подробнее см., например: Кобринская И.Я. США и Центральная и Восточная Европа // США на рубеже веков. С. 106.

цесса стало внесение в повестку дня трансатлантических отношений рассмотренной выше концепции «расширения демократии», практической стороной которой стало решение о неизбежном расширении НАТО на восток. Тем самым была решена, хотя бы на первое время и частично, задача поддержания союзнического духа в трансатлантических отношениях. Действительно, объединяющаяся Европа, на чьи плечи в основном легло бремя экономической помощи переходным центральноевропейским экономикам, не могла не поддержать инициативы заокеанского партнера, основанные на общих ценностях демократии и рыночной экономики. Тем самым была достигнута сонаправленность внешнеполитической активности союзников по НАТО, а запал военно-политической самостоятельности западноевропейцев был канализирован в направлении расширения альянса. Сам же альянс получил постконфронтационный смысл существования: «я расширяюсь, следовательно, я существую».

Если идеологический фундамент под концепцию «расширения демократии» был заложен при первой администрации Клинтона (за этим, по мнению Дж. Голдгейра, стояли посол Р. Холбрук и Э. Лейк⁷⁵), то практическое воплощение и дальнейшее развитие она получила во время второго срока президентства Б. Клинтона, когда пост государственного секретаря заняла М. Олбрайт. Во второй половине 1990-х годов на трансатлантической повестке дня — в рамках концепции «расширения демократии» — появились проблемы защиты прав человека и национальных меньшинств в суверенных государствах. Кульминационным моментом решения этой (опять же вполне приемлемой для западноевропейских союзников США ввиду общности ценностей) проблемы стала операция НАТО против СРЮ весной 1999 года. К концу операции, однако, напряжение в трансатлантических отношениях по этому вопросу достигло предела и лишь мощнейшие дипломатические усилия помогли предотвратить раскол в рядах союзников и отход от США ряда ключевых европейских членов НАТО.

На протяжении второй половины 1990-х годов в евроатлантическом сообществе стал активно подниматься уходящий корнями в эпоху холодной войны вопрос о необходимости повышения ма-

⁷⁵ Goldgeier J. Not Whether But When: the U.S. Decision to Enlarge NATO. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999. См. рецензию на эту монографию в: Pro et Contra. Весна 2000. С. 151-154.

териального вклада европейских союзников по НАТО в обеспечение безопасности Европы — второй из сюжетов, которые Вашингтон предложил обсудить союзникам. При этом США всячески уклонялись от постановки вопроса о передаче части политического контроля над действиями и планами альянса западноевропейским государствам — участникам НАТО. Вашингтон соглашался на контроль европейцев только в операциях, где Соединенные Штаты не пожелают (по соображениям национального интереса) принять участие.

Третий вопрос американской повестки дня для НАТО, также встреченный союзниками с пониманием, — расширение географической зоны ответственности альянса — мог позволить Соединенным Штатам в нужный момент задействовать механизмы и инфраструктуру Североатлантического блока в реализации американских интересов на широком пространстве: от Средиземноморья до Центральной Азии.

С конца 1990-х годов США дополнили повестку дня международных отношений дискуссией по вопросу о целесообразности системы НПРО. Данная проблема, обсуждение которой приняло общемировой характер, напрямую затронула и трансатлантические отношения. Вашингтону удалось развить инициативу и, во-первых, упрочить технологическое лидерство в отношениях с изъявившими желание попасть под «антибаллистический зонтик» союзниками; во-вторых, посредством заявлений о начале развёртывания НПРО пошатнуть уверенность ряда ядерных (Китай) или квазиядерных (Северной Кореи) потенциальных противников в убедительности их ответного ядерного удара в случае эскалации напряженности в отношениях с США до ядерного уровня.

Важнейшим пунктом американской повестки дня в отношениях с союзниками стала после сентября 2001 г. борьба с международным терроризмом, а также с авторитарными и нестабильными режимами в развивающихся странах. Признавая как объективное наличие самой угрозы, так и ее шокирующих проявлений в форме террористических актов в Нью-Йорке и Вашингтоне, в середине первого десятилетия XXI века сложно отрицать и потенциал реализации лидерских возможностей США, заложенных в программе борьбы с международным терроризмом. Обладая дипломатическим влиянием, как на Западе, так и в исламском мире, и, соответственно, будучи способными менять правила игры в борьбе с терроризмом, Соединенные Штаты могут умело

направлять усилия и ресурсы союзников по борьбе с террором на достижение широкого спектра американских целей (таких, как влияние в ключевых регионах, доступ к энергетическим ресурсам и информации).

* * *

Окончание почти полувекового противостояния с СССР и его союзниками дало США как единственной сверхдержаве новые возможности для утверждения своего международного лидерства. Сделав выбор в пользу активного участия в мировой политике, в начале 1990-х годов Соединенные Штаты вошли в беспрецедентную по продолжительности фазу экономического роста, который позволил им увеличить отрыв от своих партнеров и конкурентов.

Вместе с тем распад биполярности поставил перед американскими политиками ряд новых проблем в отношениях с традиционными союзниками. Обладая значительными основаниями для того, чтобы сохранять лидерские позиции в отношениях с союзниками в евроатлантической зоне, Соединенные Штаты столкнулись со стремлением Западной Европы к повышению самостоятельности и утверждению своего влияния в мире посредством не только экономических, но и военно-политических инструментов. Зависимость Западной Европы от США в сфере безопасности сократилась, а Европейский Союз стал претендовать на роль одного из крупнейших центров силы и авторитетных лидеров в мировой политике.