

## ПРАГМАТИЧНАЯ ПОЛИТИКА США В СТРОИТЕЛЬСТВЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ

С.С. Судаков

Более сорока лет холодная война структурировала область внешней политики Америки и характеризовала ее как постоянное соперничество между Соединенными Штатами и Советским Союзом.

Америка позиционировала себя в роли лидера свободного мира и защитника цивилизации, в то время как Советский Союз позиционировался ею как «империя зла», основной враг и соперник.

В те годы внешняя политика США формулировалась в терминах стратегии сдерживания<sup>1</sup>. Однако когда холодная война закончилась, внешняя политика Америки потеряла большую часть прежней отточенной последовательности.

Размышляя о внешней политике США после холодной войны, Филипп Ле Престр отмечал, что поражение СССР в борьбе с Америкой «...полностью разрушило сложившуюся систему ориентиров и координат, подорвало традиционные средства мобилизации и выстраивания внешней политики США»<sup>2</sup>.

Развал Советского Союза внес разногласия и породил дебаты как среди рядовых граждан, так и среди видных политиков и политологов по целому ряду вопросов.

Наиболее дискутируемым стал вопрос о роли Америки в «новом мире» без «привычного» противника в виде СССР.

Другой вопрос касался возможности применения силы Соединенными Шта-

тами для решения собственных внешнеполитических задач, в том числе как в деле строительства собственного национального государства, так и в деле создания новых национальных государств на политической карте мира.

Открытым остался вопрос о том, какая внешнеполитическая теория придет на смену теории сдерживания.

Ученые мужи, высшие чиновники и политические лидеры из всех сил пытались разработать базис для создания новой системы международных отношений.

В процессе выработки стратегии новой международной политики Соединенные Штаты столкнулись с такими новыми вызовами, как рост этнических конфликтов по всему миру, глобальное потепление, проблема постоянного увеличивающегося разрыва между развитыми и развивающимися странами; проблема распространения СПИДа, гомогенизация культуры и, конечно же, появление государств, не принимающих транснациональных правил игры, — террористических стран, стран-изгоев<sup>3</sup>.

В то же самое время происходил активный рост числа международных организаций и корпораций, сопровождавшийся появлением инновационных технологий и совершенствованием средств коммуникации.

Человеческое сознание не успевало адаптироваться к столь стремительным переменам. После окончания холодной войны четко проявилась взаимозависи-

<sup>1</sup> Dumbrell John, Ryan David. Vietnam in Iraq tactics, lessons, legacies and ghosts. New York. Routledge. 2007

<sup>2</sup> Prestre Philippe. Role quests in the post-cold war era: foreign policies in transition. Montreal. McGill-Queen's University Press. 1997. P. 65.

<sup>3</sup> Bacevich A. J. The new American militarism: how Americans are seduced by war. New York. Oxford University Press. 2005.

мость одних государств от других. Мир стал другим, стали нарастать глобализационные процессы<sup>4</sup>.

Международная среда с каждым днем бросала новые вызовы США, изменяя риторику ее внешней политики и меняя стратегию строительства национальных государств.

Президент Джордж Буш-старший старался изменить внешнеполитический курс Америки, путем выстраивания «нового мирового порядка», применяя «теорию санкционированного вмешательства»<sup>5</sup>. По его мнению, Америке не нужно было адаптироваться к новому миру, поскольку она и олицетворяет этот новый мир.

Первый шаг к «новому миру» Джордж Буш старший видел через качественную пропаганду демократии, прав человека и свободной торговли. Активная пропаганда демократического образа жизни принесла свои результаты. Новый мировой порядок стал надежным моральным основанием на пути к безоговорочному лидерству США.

Джордж Буш-старший весьма преуспел в Панаме и Кувейте, что «давало ему возможность говорить о том, что Америка не просто выиграла холодную войну, но и стала державой номер один в мире»<sup>6</sup>.

Тем не менее, несмотря на определенные успехи во внешней политике и формировании образа Америки в мире, Джорджу Бушу-старшему так и не удалось легитимизировать статус Америки как державы номер один. Он проиграл на президентских выборах — 1992.

Шанс сформировать новый внешнеполитический курс и запустить процесс

легитимизации статуса Америки как безоговорочного лидера получила команда Билла Клинтона.

По завершении холодной войны многие стратегические вопросы внешней политики так и оставались без ответа. Наиболее актуальный из них касался роли Америки в современном мире. Позиции американцев и остального мира не совпадали. Остался открытым вопрос: кто настоящие враги Америки, а кто вымышленные, кто из союзников готов идти с Америкой до конца, а кто временный попутчик, поддерживающий Америку до тех пор, пока это выгодно<sup>7</sup>.

Ванесса Баслей назвала Билла Клинтона первым истинным президентом постхолодной войны, которому удалось вывести Америку на новые внешнеполитические рубежи и именно легитимизировать статус Америки как державы номер один в мире<sup>8</sup>.

На международной арене Билл Клинтон почти демонстративно отказался от ярко выраженного личного присутствия, характерного для его республиканского предшественника, и подчеркнул тем самым преимущество внутренней политики. Билл Клинтон сконцентрировался на экономических проблемах Соединенных Штатов, что нашло отражение и во внешней политике, так как центр ее тяжести переместился с политики внешней безопасности на внешнеэкономическую политику.

Экономика страны имеет четкую корреляцию с ростом мировой экономики и может расширяться только в ограниченном объеме. Для того чтобы увеличить рост экономики США, необходимо укрепление свободных рынков и увеличение объемов мировой торговли. Кроме того, американские товары должны стать конкурентоспособными по всему миру.

<sup>4</sup> Friedman T.L. The lexis and the olive tree. New York. Random House. 2000; Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. Москва. АСТ. 2006.

<sup>5</sup> Bush G., Scowcroft B. A world transformed by. New York. Random House. 1998.

<sup>6</sup> Roy Joseph. Strategic beacon in the fog of leadership : a case study of executive military leadership of the Iraq survey group. Oklahoma. Panzarella University of Oklahoma. 2006.

<sup>7</sup> Judis John. POLITICS & THE WORLD. The American Theocracy and longtime GOP. New York. The new republic. May 22, 2006.

<sup>8</sup> Beasley Vanessa. Who belongs in America? : presidents, rhetoric, and immigration. Texas. Texas A & M University Press. 2006.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

Можно по-разному оценивать роль Клинтона в формировании внешнеполитической стратегии США. Можно рассуждать о взлетах и падениях, но именно в эпоху его президентства Америке удалось заключить более 300 двусторонних и многосторонних экономических и политических соглашений. Наиболее значимые из них — создание НАФТА (*North American Free Trade Agreement*)<sup>9</sup>, преобразование ГАТТ (*The General Agreement on Tariffs and Trade — GATT*) — международной экономической организации, регулирующей в 1948–1994 гг. правила международной торговли в ВТО (*World Trade Organization — WTO*)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> С 1 января 1994 г. вступил в силу договор о Североамериканской зоне свободной торговли (*North American Free Trade Agreement — НАФТА*), в которую входят ведущие государства Западного полушария — США, Канада и Мексика. Территория общей площадью свыше 21 млн кв. км, простирающаяся от реки Юкон на Аляске до полуострова Юкатан на юге Мексики. Данное соглашение внесло качественно новый подход во взаимоотношения Север — Юг, являясь первой попыткой установить равноправное торгово-экономическое партнерство между представителями двух столь разнящихся миров. Суть соглашения о НАФТА можно сформулировать одной фразой: это торгово-экономический союз, призванный полностью устранить или в значительной степени ослабить действие почти 20 тыс. таможенных тарифов, квот и другого рода ограничений, препятствующих экспортно-импортным операциям, свободному передвижению товаров, капиталов и услуг на рынке трех стран, заключивших этот договор.

<sup>10</sup> Всемирная торговая организация — международная экономическая организация, регулирующая правила международной торговли согласно принципам либерализма. ВТО функционирует с 1 января 1995 г.; решение о ее создании было принято в конце многолетних переговоров в рамках Уругвайского раунда ГАТТ, который завершился в декабре 1993 г. Официально ВТО образована на конференции в Марракеше в апреле 1994 г., поэтому Соглашение об учреждении ВТО называют также Марракешским соглашением. Если ГАТТ занималась только регулированием торговли товарами, то сфера деятельности ВТО более широкая помимо торговли товарами она регулирует также торговлю услугами и торговые аспекты прав интеллектуальной собственности. ВТО имеет юридический статус специализированного учреждения системы ООН.

Ратификацию Североамериканского соглашения следует оценивать как личный успех Билла Клинтона, которому удалось преодолеть значительное протекционистское сопротивление в Конгрессе и в собственной партии.

Показательным для более решительной внешнеэкономической политики администрации Клинтона стало усиление давления на Японию с целью открытия ее рынка для свободного доступа американских товаров, ликвидации хронически негативного торгового баланса между двумя странами.

На конференции азиатско-тихоокеанских наций на высшем уровне в Сиэтле в ноябре 1993 г. Билл Клинтон заявил о том, что мировое экономическое пространство зависит от военного присутствия США в различных уголках мира. Такую политику Клинтон назвал «политикой превентивного вмешательства». Он заметил, что США не контролируют весь мир, а «стараятся сделать мир лучше для своего экономического процветания». Строительство мощного национального государства невозможно без «политики превентивного вмешательства».

В отношениях с государствами Европейского Союза наблюдалось стремление администрации Клинтона добиться равновесия между ответственностью за безопасность и экономическое могущество. Реализуя это, Клинтон высказался за принятие экономических «супердержав» Германии и Японии в Совет Безопасности ООН.

Признавая ведущую роль Соединенных Штатов, союзники в Европе и Азии должны активнее включаться в борьбу за мир и стабильность, чтобы частично разделить ответственность и освободить США от роли вездесущего «мирового жандарма».

К важнейшим сферам американской внешней политики относится выстраивание внешнеполитических контактов с Россией. В данном направлении ми-

нистр иностранных дел Уоррен Кристофер добился определенных успехов. Ему удалось вовлечь Россию в процесс мирного урегулирования на Ближнем Востоке. Данный процесс достиг важного поворотного момента при подписании мирного договора между Израилем и Организацией Освобождения Палестины в Белом доме в сентябре 1993 г.

Выстраивание отношений с Россией в значительной степени связано с позицией Госдепартамента. Друг Билла Клинтона по Оксфорду Строуб Талботт твердо направил курс США на поддержку Президента России Бориса Ельцина, в лице которого Вашингтон видел своего союзника. Именно поэтому после путча 1993 г. Белый дом поддержал курс Бориса Ельцина и закрыл глаза на жесткие действия против сепаратистской республики — Чечни. Американская сдержанность в конфликте Боснии — Герцеговины так же симптоматична, как и желаемая реформа НАТО, включая его расширение на восток.

Программа «Партнерство во имя мира» была принята 10 января 1994 г. на конференции НАТО в Брюсселе и натолкнулась на протест России относительно расширения альянса на восток.

Во время своей поездки в Европу в июле 1994 г. и позже Клинтон неоднократно заявлял, что вступление государств Центральной и Восточной Европы в НАТО является не вопросом «вступать ли», а единственно вопросом «когда» и «как»<sup>11</sup>.

Добившись отказа Белоруссии, Казахстана и Украины от владения ядерным оружием, Билл Клинтон смог предотвратить расширение круга ядерных держав. После того как летом 1994 г. возникло значительное напряжение отношений между Вашингтоном и Пхеньяном из-за ядерных амбиций Северной Кореи, ком-

мунистическая страна пошла на уступки и пообещала в перспективе «заморозить» программу ядерных исследований.

В то же самое время Клинтон значительно потерял очки во внутренней политике. Ему не удалось использовать внешнеполитические успехи во благо личной популярности. На промежуточных выборах 8 ноября 1994 г. американские избиратели дали президенту и демократической партии почти беспримерный отпор. В обеих палатах, сенате и палате представителей, республиканцы добились удобного большинства впервые за 40 лет и получили контроль над 31 из 50 губернаторов. Даже южные штаты, где с конца Гражданской войны всегда большинство голосовало за демократов, впервые за 130 лет послали в Конгресс больше республиканцев, чем демократов.

Биллу Клинтону выпала нелегкая доля преодолеть серьезные финансовые кризисы в Мексике и странах Азии. На фоне финансовых кризисов администрация Клинтона была втянута в ряд миротворческих процессов на Ближнем Востоке, в Северной Ирландии, в Эфиопии и Эритрее, а также в Восточном Тиморе.

При Клинтоне многократно умножилось число миротворческих операций, крайне непопулярных в Пентагоне. Тем не менее Клинтон никогда не забывал, что рядовой американец главным образом голосует за свои экономические интересы, и поэтому «коммерциализировал» внешнюю политику США, перенеся ее средоточие из госдепартамента во внешторг.

В погоне за внешними рынками администрация Клинтона отменила массу экспортных ограничений и помогла многомиллионному Китаю вооружиться. Наряду с этим Клинтон отвернулся от Тайваня и отошел от политики прежних администраций в другом важном отношении: он перестал автоматически признавать беглецов с Кубы политическими беженцами, стал выдавать их обратно Фиделю.

<sup>11</sup> Bennett W. The death of outrage : Bill Clinton and the assault on American ideals. New York. Free Press. 1998. P. 142.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

Внешнеполитические победы Клинтона проходили на фоне ряда серьезных террористических актов:

- февраль 1993 г. — сработало взрывное устройство, заложенное в фургон, оставленный между двумя небоскребами *World Trade Center* в Нью-Йорке. В результате взрыва шесть человек погибли и более 1000 ранены;
- ноябрь 1995 г. — нападение на американский военный центр в Эр-Рияде. Погибли семь человек, пятеро из них — американцы;
- июнь 1996 г. — на американской военной базе Хобар, расположенной недалеко от нефтяного месторождения Дахран (Саудовская Аравия), сработало взрывное устройство, подложенное в бензовоз. Погибли 19 американских военнослужащих и ранены 400 человек;
- июль 1996 г. — во время взрыва на концерте на Олимпийских играх в Атланте убиты двое и ранены 110 человек;
- июнь 1998 г. — нападение на посольство США в Ливане (Бейрут);
- август 1998 г. — теракты в посольствах США в Кении (Найроби) и Танзании (Дар-эс-Салам), в результате которых погибли 224 человека, в том числе 12 американцев, и ранены несколько тысяч.

В 1991–1992 гг. вследствие развала всех социальных структур в Сомали разразился сильнейший голод, унесший жизни 300 тыс. человек. В декабре 1992 г. в рамках операции «Возрождение надежды» в страну были введены миротворческие силы ООН. Основу Миротворческих сил ООН в Сомали составляли миротворческие отряды из США. Операция в Сомали была успешной, однако силы ООН позволили вовлечь себя во внутрисомалийский конфликт и начали подвергаться нападениям боевиков одного из претендентов на пост президента страны Мохаммеда Айдида.

Третьего октября 1993 г. в хорошо подготовленную засаду попало подразделение американского спецназа. В бою погибли 18 американских солдат и были

сбиты два вертолета. В США эти события были восприняты общественностью как признак втягивания Америки в сомалийскую гражданскую войну, из-за чего президенту Клинтону пришлось в срочном порядке вывести американские войска из Сомали.

Это был первый провал политики «оперативного вмешательства» в строительстве национального государства.

Проблема Руанды застала администрацию Клинтона врасплох. Клинтон стоял перед мучительным выбором — использовать «политику невмешательства» или «политику оперативного вмешательства».

Вспомним, 6 апреля 1994 г. внезапно во время полета взорвался самолет, в котором находились президенты двух соседних стран Бурунди и Руанды: Сиприен Нтарьямира и Жювеналь Хабияримана. Ныне достаточно данных, позволяющих утверждать, что лайнер был прицельно сбит ракетой «земля — воздух».

В Руанде гибель президента вызвала цепную реакцию мести в общенациональном масштабе, обернувшейся геноцидом в отношении этнического меньшинства тутси. Из 8,5 млн руандийцев тутси составляют 15%, а 85% — это хуту. Ракетный выстрел в апреле 1994-го, обезглавивший страну, стал одним из этапных моментов вооруженного противостояния тутси и хуту, во многом определившим дальнейший ход событий. Армия, состоявшая из хуту, по приказу тогдашнего премьер-министра Жана Камбанды, развернула в ответ против тутси массовые репрессии. По различным оценкам, жертвами геноцида, включая умерших от голода и болезней, стали не менее 800 тыс. человек. Почти миллион руандийцев, выступавших против репрессий, бежали в Бурунди и другие сопредельные страны.

На глазах всего мира в самом сердце Африки происходило уничтожение целого народа, а ООН с ее огромным бюро-

кратическим механизмом взирала на творящиеся преступления, будто их можно было прекратить одними бумажными резолюциями.

Под давлением общественного мнения администрация Клинтона выбрала позицию «отстранения» и «невмешательства» в трагические события в Руанде. Вашингтон объяснял это достаточно просто: трагедия в Руанде — это дело ООН.

Клинтоновская внешнеполитическая стратегия становилась более-менее понятной. Для достижения результатов и сохранения статуса супердержавы США были вынуждены чередовать две внешнеполитические стратегии: «стратегию оперативного вмешательства» и «стратегию отстранения». Многие державы осудили подобную практику, однако факт использования двух внешнеполитических стратегий остался.

Конец кровавой резне, длившейся в течение трех месяцев, был положен лишь после победоносного вступления в Кигали Руандийского патриотического фронта и изгнания политической и военной верхушки хуту, ответственных за репрессии.

Пламя войны не погасло. Подобно пожару в саванне, оно перекинулось через границы Руанды, вовлекая в орбиту конфликта другие страны. Так, этнический взрыв в одном из государств региона явился детонатором серьезнейшего политического кризиса на обширных пространствах Центральной Африки.

Негативный опыт миротворческой операции в Сомали и устранение от миротворчества в Руанде самым прямым образом повлиял на решения конфликта в Боснии-Герцеговине и на Гаити.

В соответствии с подписанными 18 марта 1994 г. Вашингтонскими соглашениями, Герцог-Босна была преобразована в Федерацию Боснии и Герцеговины, включающую территории, на которых проживали мусульмане-

боснийцы и хорваты. Поскольку некоторые районы контролировались сербскими вооруженными формированиями, их следовало сначала освободить, и с этой целью состав Миротворческих сил был увеличен до 35 тыс. военнослужащих при ведущем участии стран НАТО.

В августе — сентябре 1995 г. авиация НАТО приступила к бомбардировке позиций боснийских сербов. Это привело к форсированию переговоров, которые проводились при посредничестве США. Именно в это время Клинтон заявил, «...что есть такие страны, где только военные действия могут заставить конфликтующие стороны сесть за стол переговоров»<sup>12</sup>. Правительство Боснии и Герцеговины впервые за время войны согласилось признать автономию сербской общины. В целом война в Боснии и Герцеговине унесла более 200 тыс. человеческих жизней, погибли и более 200 миротворцев. Из восточной части Боснии было изгнано около 800 тыс. мусульман, из западной и центральной частей — около 600 тыс. сербов, а из центральной — около 300 тыс. хорватов.

На Гаити администрации Клинтона удалось с помощью военного нажима и дипломатического посредничества восстановить свергнутого путчистами президента Аристиды. Тем не менее Клинтон не произвел убедительного впечатления как специалист по устранению кризисов. Американские солдаты, высадившиеся в конце сентября в островном государстве, были заменены в течение 1995 г. миротворческими войсками ООН.

Внешняя политика Клинтона при всей ее противоречивости «стала образцом внешнеполитических инициатив и базисом для развития новой внешнеполитической доктрины США на долгие годы»<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Krstic B. Kosovo facing the court of history. Amherst N.Y. Humanity Books. 2004. P.46.

<sup>13</sup> Clinton B., Rubinstein A., Shayevech A. Zlotnikov B. The Clinton foreign policy reader: presidential speeches with commentary. Armonk. N.Y. 2000. P. XI.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

Во время холодной войны международная среда характеризовалась структурированностью, статичностью и относительно устойчивым биполярным порядком. Мир постхолодной войны стал эрой глобализации, которая по-новому структурировала международную политику, щедро даря шансы на триумфы и нанося жестокие удары.

Завершение этапа холодной войны потребовал пересмотра всего комплекса внешней политики США. Ее модификация позволила Клинтону управлять не только внешней политикой Америки, но и контролировать внешнеполитические процессы во всем мире.

Президент США стал ключевым актором мировой политики. Роберт Дентон-младший и Гэри Вудвард описывали роль президента США как «...определенный институт, роль, как персону, создающую позиции власти, как устойчивый миф, как легенду»<sup>14</sup>. Все, что президент делает, или говорит, имеет особое значение. Каждое действие, слово или случайно брошенная фраза в одно мгновение могут стать ключевыми<sup>15</sup>. Кроме того, президент США — это персона, несущая на себе бремя конституционных обязательств.

Согласно II статье Конституции США президент является главнокомандующим вооруженными силами, несет на себе функцию назначения послов в дипломатические миссии по всему миру, подписывает и утверждает международные договоры и соглашения, и самое главное — формирует стратегию развития нации.

Президент США обладает «конституционным мандатом», который создает множество ролей внешней политики для президента-главнокомандующего, главного дипломата и полновесного мирового лидера.

В первом столетии республики президенты Америки концентрировались исключительно на вопросах внутренней политики. Однако уже в начале XX столетия Соединенные Штаты стали более вовлеченными в международные отношения и международная политика стала равновесно значимой.

С изменением роли Америки изменился и статус президента США. Роль президента в международной политике также изменилась. Вопросы внешней политики всегда требуют быстрых и решительных действий. Возросла роль и ответственность президентов США в процессе строительства национальных государств.

Следует отметить, «...что рядовых граждан практически не заботят вопросы внешней политики, им скорее интересны ее результаты, внешнеполитические победы, а не внешнеполитический процесс»<sup>16</sup>.

Внешняя политика США в XX в. представляется успешной, а ее результаты впечатляющи: будучи не самой влиятельной державой в начале столетия, к концу XX в. Америка добилась статуса единственной супердержавы с самой мощной и быстроразвивающейся экономикой, распространяющей свое политическое, экономическое и культурное влияние в глобальном масштабе.

В последнее время сформировалось устойчивое мнение, что внешняя политика Америки — это постоянное балансирование между политикой сохранения статус-кво, мягкого принуждения и жесткого насилия по отношению к другим государствам.

Отсюда возникает политика недоверия к США со стороны большинства стран мира.

Как могут США сохранить достигнутый уровень и консолидировать вокруг себя новых союзников? Как избежать

<sup>14</sup> Denton R., Woodward G. Political communication in America. New York. Praeger. 1990. P. 199–200.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Peterson P. The President, the Congress, and the making of foreign policy. Norman. University of Oklahoma Press. 1994.

трагических ошибок, происходящих из самого механизма планирования, прогнозирования и осуществления внешней политики США. Какова должна быть стратегия реалистичных принципов и современные критерии и границы национального интереса США?

Каждая новая команда, приходящая в Белый дом, по-новому перестраивает ключевые концепты внешней политики США, тем самым разрушая сложившийся баланс союзников, противников и сочувствующих.

Восприятие США в мире неоднозначно. Следует отличать то, чем США являются на самом деле, как они себя позиционируют, и как к ним относятся остальные, как о них отзываются.

Позиция державы номер один развязывает США руки и позволяет действовать, не обращая внимания на мнение остальных стран. Америка игнорировала те трагедии, что принесла экономическая глобализация, она вела войны, вмешивалась в дела других стран. За всем этим она преследовала одну единственную цель — создать свободное демократическое национальное государство. Человеческие жизни, трагедии целых народов, разруха и гражданская война между братскими народами — все это лишь прискорбные побочные продукты борьбы за свободный мир<sup>17</sup>.

По сегодняшний день не утихают споры о том, следует ли использовать силовые методы в международной практике и насколько это продуктивно. Может быть, в скором времени силовые методы во внешней политике сменит новая парадигма — «примирительной» внешней политики?<sup>18</sup> Классик теории вмеша-

тельства Стивен Уолт считает, что Соединенные Штаты должны ориентироваться на поиск новых механизмов и способов удержания мирового превосходства, но пока отказываться от «теории вмешательства» слишком рано<sup>19</sup>.

Проблема состоит в том, что другие нации имеют отличное представление о США, нежели то, которое постулируют сами Соединенные Штаты.

Позиция державы номер один развязывает США руки и позволяет игнорировать мнение остальных стран. Отсюда — практически невозможно прогнозировать поведение Америки<sup>20</sup>.

Рассуждая о реакции разных стран на «неудобное первенство» США, можно говорить о появлении двух независимых стратегий — «стратегии оппозиции» (*strategy of opposition*) и «стратегии приспособления» (*strategy of adaptation*).

В последние годы все более влиятельной становится именно «стратегия оппозиции». Приспособление появляется только там, где прямое оппонирование американской гегемонии непрактично и попросту невыгодно.

В реальности существует переплетение обоих типов реакции на американскую политику. Различные страны мира стараются по-разному сочетать их, чтобы, насколько возможно, «укротить» (*tame*) или «обуздать» (*subdue*) американское превосходство. Такое поведение Стивен Уолт назвал «мягким балансированием»<sup>21</sup>, считая его основным элементом военного сотрудничества (механизмы обмена информацией об американской военной политике, ее методах, стратегиях, технологических достижениях). В то же время союзники Америки поддерживают концентрацию власти в ее руках, если им это выгодно. В обмен на такую дипломатическую под-

<sup>17</sup> Tony Smith, *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994. P.12.

<sup>18</sup> Более подробно см.: Най Дж. Гибкая власть. Как добиться успеха в мировой политике. Москва — Новосибирск : фонд «Тренды», 2006.

<sup>19</sup> Walt S. *Taming American Power. The global response to U.S. primacy*. New York: W.W. Norton & Company, 2005.

<sup>20</sup> Ibid. P. 71–72.

<sup>21</sup> Термин «мягкое балансирование» введен Стивеном Уолтом.



## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

держку, США в свою очередь предоставляют им некоторые привилегии или идут на уступки.

В вопросе строительства национального государства не следует забывать и о роли слабых союзников. С одной стороны, они создают «зонтичную легитимность»<sup>22</sup> действиям США. С другой, их политика может подрывать стратегические инициативы Америки. Так, в феврале 2003 г. афганский президент Хамид Карзай путем «договорного шантажа» смог обременить Соединенные Штаты и НАТО обязательствами оказывать ему дополнительную помощь<sup>23</sup>.

Если большинство стран будут рассматривать американское первенство как вызов, видя в американской политике «проблемы», а не «решения», то они будут стремиться к «стратегии оппозиции». Но для самих американцев гораздо более привлекательна «стратегия приспособления». В ее рамках Америка гарантирует мир на условиях подчиненности американским ценностям и американской силе. Америка сделала выбор в пользу жестких силовых методов и устрашения всего мира. Беспочвенное вмешательство в дела других стран, насильственное насаждение своих идеалов и традиций, приводит к «вязкому клинчу» (*sticky clinch*) Америки с остальным миром.

Страх — движущая сила диалога с Соединенными Штатами. Однако страх может иметь место лишь в краткосрочной перспективе, для достижения стратегических задач он не пригоден.

Доктрину Дж. Буша-младшего можно назвать как «стратегию реалистичных принципов» (*strategy of realistic foundation*).

Оппоненты пытаются всячески делегитимизировать превосходство Соединенных Штатов, часто указывая, что те способны демонстрировать силу только против более слабого противника<sup>24</sup>.

Политика «абсолютного превосходства» осуждается не только правительствами иностранных держав, но и рядом международных организаций (например, «Международной амнистией» — *Amnesty International*), обвиняющих Америку в «неоправданно высокой плате» за превосходство. По сведениям этой организации, более 100 тыс. мирных граждан Ирака стали жертвами американо-британской военной операции против этой страны и ее последующей оккупации<sup>25</sup>. В легитимности американскому лидерству отказывают и некоторые видные мировые лидеры — Нельсон Мандела, Далай-лама, Папа Римский. Но самый большой урон легитимности Соединенных Штатов наносят сами американцы, такие как бывший заместитель министра обороны США Пол Вулфовиц, признавший, что Садм Хусейн в Ираке накануне войны не занимался производством химического и биологического оружия, как ранее утверждала американская администрация.

Сама идея распространения демократии основывается на задаче приобретения новых сторонников, принимающих американскую модель демократии и признающих ее превосходство.

Модели внешнеполитического поведения союзников США различны: от «балансирования», «отказа становиться в очередь и ждать» — до тех, кто склонен противодействовать превосходству Америки.

С определенной долей уверенности можно утверждать, что администрация

<sup>22</sup> Термин «зонтичная легитимность», обозначающий легитимность, которая основана на политике двойных стандартов, был введен американским политологом Ф. Закарией. См.: Fareed Zakaria. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W.W. Norton & Company, 2003.

<sup>23</sup> В феврале — марте 2003 г. была принята новая Конституция Афганистана, согласованная с представителями США и НАТО.

<sup>24</sup> Fukuyama F. *State-building: governance and world order in the 21st century*. Ithaca, N.Y. Cornell University Press, 2004. P. 64.

<sup>25</sup> Walt S. *Taming American Power. The global response to U.S. primacy*. New York: W.W. Norton & Company, 2005. P. 175.

Дж. Буша-младшего провалила глобальную стратегию утверждения гегемонии Америки. Именно просчеты этой политики обусловили активные попытки всего мира противостоять превосходству США.

Для многих стран американское превосходство представляет скорее определенные возможности, нежели угрозы. Есть много способов использовать доминирующее положение Соединенных Штатов в собственных интересах. Так поступали европейские союзники США в годы холодной войны. В то время Британия и Франция, ФРГ и Италия, подобно нынешним государствам Восточной Европы (Польше, Литве, Грузии, Украине), принимали на себя обязательства быть «младшими партнерами» США в обмен на право влиять на выработку американских внешнеполитических решений. Однако, принимая «условия игры», более слабые страны должны полностью подчиниться американским инициативам.

Американские партнеры пользуются и иной стратегией. Они изобретают механизмы участия в формировании американской внутренней политики путем воздействия непосредственно на общественное мнение внутри США «стратегия проникновения» (*strategy of penetration*). Она «...направлена на то, чтобы показать американцам: избранная ими власть тратит деньги на защиту национальных интересов не самих Соединенных Штатов, а иностранных государств, пусть и дружеских»<sup>26</sup>.

Стратегия «проникновения» может быть эффективной, поскольку американская политическая система достаточно «проницаема» — особенно сегодня, когда у Соединенных Штатов нет столь очевидного противника, каким был Советский Союз, а мировой терроризм — слишком размытый противник.

Каковы критерии и контуры национального интереса США? Соглашаясь с идеей мирового первенства, рядовые американцы часто недоумевают по поводу финансовых затрат на союзников. «Рядовые налогоплательщики категорически не хотят, чтобы США участвовали в национальном строительстве других государств за их счет»<sup>27</sup>.

Фактически близорукость американской власти, замешанная на «необузданной» силе, может позволить другим странам «мягко» управлять американской внутренней и внешней политикой.

Непопулярность Америки в глазах остального мира способна привести ее к «мягкой» изоляции. Речь не идет о конфронтации с США. Другие страны однажды могут попросту не предупредить, не оказать вовремя поддержку Вашингтону.

Соединенные Штаты могут быть самой сильной державой, но это не означает автоматически абсолютную их гегемонию в международной системе.

Недоверие союзников к Вашингтону связано с тем, что Соединенные Штаты, в сущности, не ценят слабых союзников, а попросту используют их для выполнения конкретных внешнеполитических задач. Обманутые союзники болезненно переносят такое отношение, всеми силами стараясь завоевать внимание США.

Велика роль различных лоббирующих организаций, этнических групп в процессе формирования внешней политики. Обуздание лоббистов, среди которых в первую очередь можно назвать действующие в Соединенных Штатах Комитет связей с общественностью Израиля (*American Israel Public Affairs Committee*), проиндийский Центр политического понимания (*Indian American Center for Political Awareness*), Армянское национальное собрание (*Armenian Assembly*) и другие структуры этнического лоббизма. Самый эффективный способ

<sup>26</sup> Draper R. Dead certain : the presidency of George W. Bush. N.Y. Free Press. 2007. P. 121.

<sup>27</sup> Ibid. P. 126.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

установить контроль над ними — провести финансовый аудит. Ведь именно эти группы являются основными «донорами» Конгресса США.

Уменьшить влияние лоббистов может открытая критика в СМИ с позиций национальных интересов Америки. Кроме того, американские спецслужбы должны регулярно оглашать сведения о даже самых незначительных злоупотреблениях ключевых чиновников, сенаторов, конгрессменов, «проталкивающих» интересы этнических групп.

Существенная проблема исходит из так называемого принципа «двойной лояльности» американских граждан, имеющих привязанности к определенным чиновникам, сенаторам, конгрессменам и руководствующимся простой формулой: «черт, которого мы знаем, лучше черта, которого мы не знаем». С одной стороны, граждане Америки хотят отстаивать интересы страны, а с другой — каждый раз голосуют за одних и тех же кандидатов.

Если позволить лоббистам доминировать над политическими соображениями американских лидеров в Конгрессе и исполнительной власти, то это будет означать, что в действительности внешнюю политику Соединенных Штатов станут определять в Тайбэе, Тель-Авиве, Эр-Рияде, Нью-Дели, Афинах, Ереване и так далее.

Прикрываясь Америкой, многие слабые страны выстраивают свои внешнеполитические курсы «от имени США», не оглядываясь на то, как их поведение скажется на интересах самой Америки.

В отличие от Британской империи XIX в., которой управлял корпус государственных чиновников, постоянно находившихся под «угрозой» полного аудита расходов по обеспечению внешней политики, Соединенные Штаты попросту не могут получить полную картину финансовой стороны формирования международного курса собственной администрации. Кроме того, внешнеполитические

приоритеты Британии были более или менее устойчивыми, традиционными. Напротив, каждая новая команда, входящая в американский Белый дом, выдвигает новые внешнеполитические концепции, часто разрушая привычные отношения с союзниками, противниками и «сочувствующими».

Американцы мало осведомлены о внешнем мире, и тема иностранных дел захватывает общественное внимание только тогда, когда в этой сфере происходят неудачи. Поэтому Соединенным Штатам стоило бы выработать более серьезное отношение при определении собственной внешней политики. Пока же она похожа на стрельбу из укрытия.

Концепции ядерного сдерживания, «океанских рвов» и обладания экономическим и военным превосходством могут быть в одночасье отброшены под влиянием внутренних лоббистов.

Даже после 11 сентября 2001 г. ресурсы, выделенные на реформу разведывательных служб, служб безопасности, сил чрезвычайного реагирования, были ничтожны. «Зато» администрация Буша убедила Конгресс в необходимости войны против страны, которая не имела прямого отношения к сентябрьским событиям, ссылаясь на то, что такая война будет лучшим способом бороться с «Аль-Каидой». Соединенные Штаты заморозили счета террористов, собрали анти-террористическую коалицию, увеличили собственный военный бюджет, привлекли лучших специалистов по борьбе с терроризмом, но полностью пренебрегли необходимостью расширить в США изучение иностранных языков, культур и традиций.

Способность побеждать другие армии и влияние на мировую экономику сами по себе не гарантируют Соединенным Штатам возможности управлять миром.

Стратегия принуждения при помощи власти, могущества и богатства в долгосрочной перспективе потерпит неудачу.

Ключ решения проблем — в использовании стратегии убеждения. Америка должна убедить остальную часть мира, что ее первенство лучше других альтернатив.

Достижение этой цели требует сдержанности.

Для обеспечения глобального лидерства, США вынуждены включаться в процесс строительства национальных государств, однако это не может зависеть от воли только одной державы.

Под строительством национальных государств следует понимать «...политическую доктрину, в основе которой лежат политические традиции и доминантные ценностные ориентиры»<sup>28</sup>.

Хорошо управляемое государство является необходимым предварительным условием создания национального государства. Слабые, плохо управляемые государства являются источником проблем для всего развитого мира.

Европейцы, американцы и жители Великобритании под строительством национального государства понимают абсолютно разные вещи. Данное понимание зависит от того, насколько народы осведомлены о государственном функционировании различных стран. На практике рядовые граждане Америки крайне поверхностно осведомлены о функционировании государственной системы даже своей страны и тем более других стран.

Прежде всего, необходимо понять, что американцы знают, а главное — чего не знают о том, каким способом передать опыт создания стабильно функционирующих общественных учреждений другим странам. Здесь мы говорим о стратегии «принудительного внедрения» государственных институтов по образу и подобию функционирующих в США.

Какими механизмами и способами возможно извлечь максимальную обоюдную выгоду от строительства современной политической структуры в других странах?

Опыт показал, что силовые методы себя изжили и не приносят желаемых результатов. Строительство нового мирового порядка требует новых методов и подходов.

Соединенные Штаты борются в Афганистане, Ираке и за пределами этих стран с целью создания единого государственного стандарта, того стандарта, который именно США видят идеальным.

Так, первые шаги по строительству национального государства в Афганистане выявили ряд проблем и просчетов со стороны Америки.

Во-первых, по представлению американской администрации, для начала строительства национального государства необходимо было ввести новое, лояльное США правительство, которое в сжатые сроки представило бы концепцию «государственности», а на ней уже можно было создавать новый государственный порядок, новый тип государственного устройства.

Лояльное правительство было введено, но на практике его влияние на внутривнутриполитические процессы было ничтожно, и, как результат, Америка получила «стратегический беспорядок»<sup>29</sup>, который следовал из ошибочного акцента на суверенитет и легитимность нового афганского правительства.

Вторая причина неудачного национального строительства — это отсутствие координации между основополагающими элементами старой государственной системы и новой, привнесенной извне.

Третья причина провала национального строительства — в полном отсут-

<sup>28</sup> Jentleson B. American foreign policy: the dynamics of choice in the 21st century. N. Y. W.W. Norton. 2007. P. 121.

<sup>29</sup> Термин введен Френсисом Фукуямой. Более подробно см.: Fukuyama F. State-building: governance and world order in the 21st century. Ithaca, N.Y. Cornell University Press. 2004.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

ствии межведомственной координации<sup>30</sup>.

Так, лидирующее место в национальном строительстве в Афганистане приняло на себя военное ведомство (Пентагон). Государственному департаменту и Американскому агентству международного развития (*United States Agency for International Development — USAID*) была отведена второстепенная роль. Координация между ними проходила через офис вице-президента с явной однобокостью.

Не следует забывать, что «...национально-государственное строительство по самой своей сути трудноосуществимо. Неожиданный поворот дела — не обязательно следствие сбоя в планировании, ведь запастись готовыми решениями проблемы на все случаи жизни невозможно»<sup>31</sup>.

Не извлекая опыт из государственного строительства, США применили специфический путь реконструкции Афганистана впоследствии и в Ираке.

Полномасштабное военное вторжение в Ирак в августе 2002 г. показало, что Америка вновь наступила на одни и те же грабли.

Администрация Дж. Буша-младшего заявила, что дипломатическими усилиями, в том числе усилиями Организации Объединенных Наций, невозможно построить новое национальное государство. Единственный выход — это военные действия и жесткое силовое вмешательство.

Реальность показала, что основная причина военного вторжения заключалась не в строительстве национального государства, а в контроле над стратегическими территориями. Стратегия «воен-

ного вмешательства»<sup>32</sup> не подходит в деле строительства национальных государств.

Для каждой новой американской администрации строительство национального государства является модным брендом. Важно только, чтобы на деле все не сводилось к банальному контролю над стратегическими территориями.

Строительство национальных государств невозможно без сохранения и использования таких «тонких» политических конструктов, как политическая культура и политические традиции.

Политические традиции являются фактором детерминации политических процессов, сочетанием устойчивости и изменчивости задают им направление и определяют рамки. Они проходят через века, накапливая и транслируя опыт; несут в себе представления индивидов о свободе, социальной справедливости, демократии, роли государства и институтов власти, содержат потенциал социального порядка и влияют на социально-политические взаимодействия.

Динамичные преобразования и трансформации в области политики вызывают изменения во всех сферах, регулирующих социально-политические отношения, и тесно сопряжены с таким показателем, как стабильность социально-политической среды.

Меняется массовое сознание и убеждения людей, эти процессы бывают крайне неустойчивыми и противоречивыми, появляются деструктивные тенденции и конфликты, возникают проблемы адаптации граждан к происходящим социально-политическим трансформациям.

На практике всякий раз, когда США участвуют в военных конфликтах, используется один и тот же сценарий. В каких-то случаях прежде он приносил

<sup>30</sup> Более подробно см.: Francis Fukuyama. *Nation-Building beyond Afganistan and Iraq*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press. 2006.

<sup>31</sup> Фукуяма Ф. *Строительство государств: пособие для начинающих* // Россия в глобальной политике. № 3. 2004. Май — июнь.

<sup>32</sup> Более подробно о стратегии «военного вмешательства» см.: Dietrich J. *The George W. Bush foreign policy reader: presidential speeches and commentary*. Armonk, N.Y. 2005.

результаты. Сейчас же мы наблюдаем низкую результативность старых приемов, не вполне учитывающих многообразие современных политических реалий.

«Тонкие» политические конструкции не принимаются в расчет, они попросту уничтожаются военной машиной во имя строительства пресловутого «национального демократического государства». Следует считать ошибкой попытку не учитывать или разрушить вековые традиции и взаимосвязи, это, скорее всего, натолкнется на активное сопротивление народа. Необходим строго научный, аналитический подход.

Очевиден результат опоздания с разработкой нового, детального и продуманного до мелочей нового сценария, основанного на современных научных знаниях с учетом политических реалий.

Анализ просчетов показывает, что строительство национального государства во враждебном регионе велось двумя конкурирующими силами: гражданскими (Государственный департамент) и военными (Пентагон) с четким разграничением полномочий. Такое разделение полномочий обычно координировалось командой под председательством посла.

После завершения военной операции строительство национальных государств традиционно проводилось гражданскими ведомствами.

В Афганистане и Ираке все было иначе. Именно в Афганистане и Ираке строительство национальных государств полностью направлялось Пентагоном.

Министру обороны США Дональду Рамсфелду удалось убедить Джорджа Буша-младшего в необходимости единственного центра командования, а именно — военного.

Аргументация Рамсфелда была проста: «...вспомните Боснию, и вы поймете, что раздробленные центры силы привели к ослаблению позиции Америки в целом. Америка за счет активной деятельности

гражданской администрации попросту стала терять свое лицо в Боснии»<sup>33</sup>.

Рамсфелд неоднократно указывал на то, что США — это, прежде всего, военная мощь и именно военные должны участвовать в процессе строительства новых государств. Восстановление государств могут проводить и гражданские ведомства, а вот строительство новых — прерогатива военных.

Непросто получить ясные и четкие ответы на то, какие моральные, политические и экономические основания лежат в основе новых национальных государств и каковы критерии их строительства.

Можно лишь приблизительно обозначить контуры проблем, встающих перед Америкой в этой связи.

Следует твердо заметить, что в основе строительства национальных государств должна находиться модель постепенного демократического развития, а не разрушения традиционных основ нации, приводящего к гражданской и партизанской войне.

На сегодняшний день имеется огромный пласт научных исследований, посвященных демократическим переходам, используя которые можно получить вполне конкурентоспособные модели национальных государств без силового вмешательства.

Демократия администрации Буша — это «силовая демократия». Более успешное национальное строительство видится с использованием научных методов государственного строительства. Важно использовать накопленный опыт ученых и практиков, аналитиков — профессионалов различного профиля, не только из Пентагона или Госдепартамента.

Администрация Джорджа Буша-младшего полагает, что в таких регионах, как Ирак и Афганистан, только военное

<sup>33</sup> Francis Fukuyama. *Nation-Building beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press. 2006. P. 68.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

вмешательство может внести демократическую искорку, которая приведет к построению государства нового типа.

Практика показала, что на деле разгорелось пламя братоубийственной и партизанской войны. Гибнет коренное население, гибнут американские и союзнические солдаты.

Построение национального государства в Афганистане и Ираке можно рассматривать, скорее, как патологию государственного строительства, но не как рабочую модель.

В регионе Персидского залива, где правят бал «нефтяные короли», и в Афганистане, где велика роль шейхов, угрожающих исламистским мятежом, вероятность появления авторитетного демократического лидера-реформатора весьма проблематична.

В политике «кну́та и пряника» при строительстве национальных государств кнут следует использовать крайне сдержанно, чтобы не «засечь до смерти».

В руках военных кнут может стать не корректирующим и направляющим орудием, а смертоносным и губительным мечом.

В 1990-х гг. Соединенные Штаты вместе с другими государствами приняли множество вмешательств в дела суверенных государств под предлогом создания процветающих демократий или строительства независимых национальных государств.

Безусловно, американский опыт проведения военных вмешательств уникален.

Операции в Сомали, Гаити, Боснии, Косово и в ряде других стран раскрывают механизм конвертации военной силы в политические возможности.

В то же время часть уникального опыта была попросту утрачена. Особенно это проявилось в военных операциях в Афганистане и Ираке, когда американское правительство попыталось выстроить новые модели постконфликтного строительства национальных государств. Тому есть ряд причин.

Прежде всего, администрация Джорджа Буша-младшего провозгласила силовой приоритет в национальном строительстве<sup>34</sup>. Это относилось как к внутренней системе США, так и к выработке механизма «приручения» и создания новых государств.

Второй элемент — постоянная критика демократического наследия администрации Билла Клинтона, которая якобы «ослабила американскую нацию либеральной политикой сотрудничества и взаимодействия».

Администрация Буша исключила из поля своего внимания пласт традиций по строительству национального государства, созданных предыдущей администрацией.

Ее опыт подвергся девальвации и практически не был востребован.

Строительство национальных государств — это провозглашенная миссия, которую Соединенные Штаты неоднократно предпринимали в своей истории.

Учитывая природу внешне- и внутриполитических процессов после 11 сентября и силовой приоритет в борьбе с международным терроризмом, строительство новых национальных государств остается неотъемлемым элементом национальной безопасности Америки.

Большинство уроков по национальному строительству Америка вынесла из 90-х годов прошлого века. В частности, из операции в Сомали, Руанде, Боснии и Герцеговине, в ходе которой Соединенные Штаты не смогли достичь поставленных целей.

Что же было не так? Нынешние американские аналитики определяют шесть этапов строительства национального государства:

- во-первых, следует разработать всестороннюю стратегию, в основе кото-

<sup>34</sup> Более подробно см.: Dudley W. Iraq: opposing viewpoints. San Diego, CA. Green haven Press. 2004.

рой лежит доверие, заверенное ключевыми фигурами и институтами данного территориального объединения. К доверию необходимо прибавить слаженную работу различных внутривластных акторов. Многоцентричность допускается только в том случае, если есть «низовая» координация действий;

- во-вторых, должен быть четкий поэтапный план-график с максимальным разъяснением как со стороны командования для своих подчиненных, так и внутри «реформируемой» нации. Следует отметить, что работа по разъяснению и информированию среди местных ключевых фигур должна проводиться как минимум за два года до начала операции. В стратегический план должен быть включен механизм контроля между гражданскими и военными силами;

- в-третьих, необходима сильная общественная внутренняя и внешняя поддержка на протяжении всей операции;

- в-четвертых, гражданские и военные силы должны быть приспособлены к специфической природе и стратегическим задачам каждой миссии;

- в-пятых, ответственные за реализацию операции лица должны в ее ходе проводить своевременную корректировку выполнения задач в зависимости от внутренней и мировой политической конъюнктуры;

- последний, самый сложный, завершающий этап строительства национального государства и успешный переход власти в руки нового национального правительства должен быть тщательно спланирован и безупречно организован.

Дело в том, что очень сложно вести диалог с местными лояльными лидерами и вести при этом активные военные действия, озлобляющие нацию.

Успех в строительстве национального государства зависит от проработанности многомерной стратегии и механизмов, способных объединить усилия различных акторов (как институциональных, так и неинституциональных) на пути созда-

ния процветающего независимого государства.

Следует помнить, что любая стратегия должна объединять политические, военные, экономические, гуманитарные и другие аспекты международной практики, сочетаемой с теоретическими обоснованиями.

В течение всех фаз строительства национального государства — от планирования операции, контроля за ее ходом и завершения — должен быть единый центр командования и принятия решений.

Именно поэтому администрация Клинтона ввела такую структуру, как Межведомственный исполнительный комитет, координирующий американские правительственные действия в международных операциях, направленных на строительство национальных государств. В состав данного комитета входили ответственные чиновники из близких к президенту кругов.

С приходом администрации Джорджа Буша Межведомственный исполнительный комитет был обвинен в ангажированности в подборе руководителей комиссий, в нарушении профессиональной этики взаимоотношений между представителями политического и военного крыла; в открытой репетиции плана операции до его фактического выполнения; в давлении на различные правительственные и неправительственные агентства.

Администрация Буша расформировала комитет и изменила его структуру. Вместо комитета была создана новая структура под патронажем президента, отвечающая за национальную безопасность Америки и за строительство национальных государств за ее пределами.

Она получила название «Президентская директива по Национальной безопасности (National Security Presidential Directive)», которая ясно признала важность развития интегрированных политико-экономических стратегий, имея дело со сложными операциями. Главой новой



## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

структуры стал министр обороны США, а не президент страны.

Во-первых, данная директива по новому устанавливает национальную политику для Федеральных министерств и агентств, ранжируя по приоритетам основные задачи внешней и внутренней политики Соединенных Штатов. Проводится статусное ранжирование министерств, ведомств, государственных и негосударственных агентств.

Во-вторых, вопросы национальной безопасности напрямую зависят от существования так называемых террористических государств, которые должны находиться под полным контролем Америки, во избежание террористических угроз.

В-третьих, американское общество обладает рядом ключевых ресурсов, которые являются потенциальными целями для террористических организаций и террористических государств.

По сложившейся традиции достаточно большая часть стратегических отраслей управляется частным сектором. Стратегические отрасли попадают под пристальный контроль со стороны государства.

По словам Джорджа Буша «...национальный престиж зависит именно от грамотного управления стратегическими отраслями»<sup>35</sup>.

Американские аналитики утверждают, что невозможно защитить или устранить уязвимость всех стратегических отраслей и ключевых ресурсов по всей стране. Однако можно сделать так, что террористические группировки и государства, несущие в себе террористическую угрозу, станут прозрачнее. Реализация этого ими представляется через военное вмешательство для сдерживания, смягчения или нейтрализации потенциальных нападения.

После 11 сентября администрация Буша разработала «стратегию возмездия»

(*post-9/11 strategy*)<sup>36</sup>, предназначенную для свержения режима талибов в Афганистане и свержение режима Саддама Хусейна в Ираке.

Ресурсы, выделенные на реформу спецслужб, служб безопасности, сил чрезвычайного реагирования, были ничтожны. Администрация Буша убедила Конгресс в необходимости войны против страны, которая не имела прямого отношения к сентябрьским событиям, ссылаясь на то, что такая война будет лучшим способом бороться с «Аль-Каидой». Соединенные Штаты заморозили счета террористов, собрали антитеррористическую коалицию, увеличили собственный военный бюджет, привлекли лучших специалистов по борьбе с терроризмом, но полностью пренебрегли необходимостью расширить в США изучение иностранных языков, культур и традиций.

Способность побеждать другие армии и влиять на мировую экономику сами по себе не гарантируют Соединенным Штатам возможности управлять миром.

Американская элита не может или не желает признать это, что дает повод называть Соединенные Штаты «величайшей из незрелых держав современности»<sup>37</sup>.

Следует отметить, что стратегия принуждения при помощи власти, могущества и богатства в долгосрочной перспективе потерпит неудачу. Ключ решения проблем — в использовании стратегии убеждения. Америка должна убедить остальную часть мира, что ее первенство лучше других альтернатив. Но достижение этой цели, как уже говорилось, требует сдержанности.

При вмешательстве в дела других государств важным является наличие хорошо координируемого интегрированного

<sup>35</sup> Dietrich J. The George W. Bush foreign policy reader: presidential speeches and commentary. Armonk. N.Y. 2005. P. 76.

<sup>36</sup> Stoller H., Townsend T., Hussain R., Yablon M. The Costs of Post-9/11 National Security Strategy. YALE LAW AND POLICY REVIEW, 22, Part 1 (2004).

<sup>37</sup> Stephen Walt. Taming American Power. The global response to U.S. primacy. New York: W.W. Norton & Company, 2005. P. 245.

подхода, а также формирование общественной поддержки операции.

Америка имела подобную поддержку только на начальном этапе вхождения в Афганистан. Внутренний смысл поддержки должен состоять в том, что следует показать и доказать всему миру, что рождение нового национального государства — это не частное (американское), а общественное благо.

США должны аргументированно показать и убедить мировое сообщество, что ведут войны не ради усиления своей мощи, не ради своего процветания, а ради стабилизации и процветания всех демократических наций.

Достижение этой цели потребует значительной сдержанности от США и ее союзников, концентрации на прагматизме, конструктивизме и реализме.