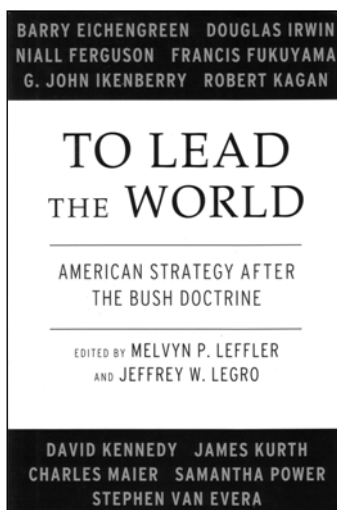


**РЕКОМЕНДАЦИИ ЭКСПЕРТОВ
ОТНОСИТЕЛЬНО НОВОЙ ВНЕШНЕЙ
ПОЛИТИКИ США**

TO LEAD THE WORLD. AMERICAN STRATEGY AFTER THE BUSH DOCTRINE. Ed. by Melvyn P. Leffler and Jeffrey W. Legro. New York, Oxford University Press, 2008, 303 pp.

МИРОВОЕ ЛИДЕРСТВО: АМЕРИКАНСКАЯ СТРАТЕГИЯ ПОСЛЕ ДОКТРИНЫ БУША. Под ред. Мелвина П. Лефлера и Джеффри У. Легроу. Нью-Йорк, «Оксфорд юниверсити пресс», 2008, 303 с.



По окончании второго президентского срока Дж. Буша-мл. проблема самоидентификации Соединённых Штатов в мире, хотя и несколько заслонённая в глазах широкой общественности глобальным экономическим кризисом, встала как никогда остро. В американских интеллектуальных кругах дискуссия о том, каковы будут очертания складывающейся системы международных отношений, как её трансформация отразится на состоянии национальной безопасности США и где в этой системе их место, ведётся весьма интенсивно¹.

Одна из причин, вызвавших острую дискуссию, заключается в том, что «доктрина Буша», утверждавшая приоритет односторонних действий, превентивной войны и силового насаждения демократии в отдельных государствах, доказала свою несостоятельность, попутно нанеся значительный урон имиджу США за рубежом, авторитету президентской власти внутри

¹ См., например: Altman R. The Great Crash, 2008. A Geopolitical Setback for the West. – «Foreign Affairs», January/February 2009, pp. 2–14; Holbrook R. The Next President. Mastering a Daunting Agenda. – «Foreign Affairs», September/October 2008, pp. 2–24; Rice C. Rethinking the National Interest. American Realism for a New World. – «Foreign Affairs», July/August 2008, pp. 2–26; Haas R. The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance. – «Foreign Affairs», May/June 2008, pp. 44–56; Brzezinski Z., Scowcroft B., Ignatius D. America and the World. Conversations on the Future of American Foreign Policy. N.Y., 2008; Zakaria F. The Post-American World. N.Y., 2008; Kagan R. The Return of History and the End of Dreams. N.Y., 2008; Nye J. The Powers to Lead. N.Y., 2008.

страны, а также втянув Соединённые Штаты сразу в две затяжные и крайне непопулярные войны.

Другая причина заключается в естественном в момент смены президентской администрации подъёме общественных ожиданий, тем более понятном, что к власти пришёл человек, чей предвыборный лозунг декларировал: «Нам нужны перемены!». В то время как обычные граждане Соединённых Штатов уповают на обновления практически на всех направлениях внешней и внутренней политики, обещанные Бараком Обамой и его окружением, интеллектуальные круги США активно предлагают свои варианты необходимых преобразований. Практически все крупные аналитические центры страны прибавили к своим традиционным исследовательским программам проекты, в которых их ведущие аналитики дают рекомендации новому президенту по широкому кругу вопросов. Так, Институт Брукинга инициировал «Возможность'08» (*Opportunity'08: Independent Ideas for Our Next President*), Совет по международным отношениям – «Передачу власти 2008» (*Transition 2008*), Фонд Карнеги – «Внешнюю политику для следующего президента» (*Foreign Policy for the Next President*), РЭНД – «Передачу президентской власти» (*The Presidential Transition*).

Нечто подобное предприняли Мелвин Лефлер и Джеффри Легроу, поместившие в сборнике «Мировое лидерство. Американская стратегия после доктрины Буша» эссе 11-ти авторов, среди которых известные писатели и философы, такие как Дэвид Кеннеди – профессор истории Стэнфордского университета и лауреат Пулитцеровской премии в области истории; Найал Фергюсон – профессор истории Гарвардского университета и обозреватель «Лос-Анджелес таймс»; Роберт Каган – старший научный сотрудник Фонда Карнеги и обозреватель «Вашингтон пост»; Джон Айкенберри – профессор политологии и международных отношений Принстонского университета, обладатель премии Шрёдера – Джервиса Американской ассоциации политических наук; Фрэнсис Фукуяма – профессор международной политэкономии в Университете Джонса Хопкинса, влиятельный американский политолог и писатель; Саманта Пауэр – профессор Гарвардского университета, лауреат Пулитцеровской премии, старший советник по вопросам внешней политики Барака Обамы во время его предвыборной кампании. Перед ними была поставлена задача предложить пути выхода США из затянувшегося периода малопродуктивных отношений с внешним миром, а также активизировать критическое осмысление целей, ценностей, приоритетов и уступок в сфере международных отношений.

Все авторы, будучи экспертами в области американской внешней политики, представляют тщательно подобранную репрезентативную выборку на основе политических пристрастий и личного опыта. В книге нашли отражение взгляды как политического центра, так и левого и правого флангов, различных научных направлений (историков, политологов, экономистов), специалистов, имеющих опыт работы в исполнительной власти и международных организациях и теоретиков, защитников прав человека и военнослужащих.

Составители и редакторы упоминают во введении, что каждому из авторов была дана задача «написать лаконичное изложение стратегии безопасности» фокусируясь при этом не на критике или защите внешнеполитических дейст-

вий президента Буша, а на предложениях по формированию нового курса². В целом все авторы разделяют мнение, что многие проблемы, стоящие перед США, были неверно интерпретированы предыдущей администрацией. Так, Джеймс Курт, политолог из Суортморского колледжа и редактор журнала «Орбис», обращает внимание читателей на неправильно выбранную политику по отношению к суннитской общине Ирака; Н. Фергюсон считает, что война с терроризмом и вооружённый конфликт в Ираке отвлекли внимание администрации от гораздо более опасных явлений – вспышки религиозного противостояния на Ближнем Востоке и нестабильности мировой экономики.

Среди предложенных к обсуждению тем были: определение наиболее актуальных для США угроз; выделение ключевых целей национальной стратегии; примирение внешнеполитических интересов и традиционных ценностей; объединение экономических и военных инициатив; включение в стратегию безопасности проблемы «тройного» (торгового, платёжного и бюджетного) дефицита; нахождение приемлемого компромисса между задачами внутренней и внешней политики; освещение роли гуманитарных миссий и продвижение демократии за рубежом; обоснование необходимости реорганизации институтов власти и управления; описание предпочтительной системы международных организаций, соглашений и союзов; решение дилеммы одновременного восстановления авторитета на международной арене и обеспечения национальной безопасности.

В зависимости от личных склонностей и выдвигаемых приоритетов авторы эссе выбрали разные проблемы в качестве центральной темы и использовали различные подходы к их анализу. В наибольшей степени мнения экспертов разошлись по вопросам будущей архитектуры международных отношений, необходимости легитимизации внешнеполитических действий, оценке угроз и рисков национальной безопасности, применения силы принуждения, продвижения демократии и устройства международных институтов.

Диаметрально противоположное видение системы международных отношений представили Стивен Ван Эвера, профессор политологии Массачусетского технологического института, и Роберт Каган. Первый указывает на свершившийся разрыв с тем периодом истории, когда США были озабочены прежде всего появлением равного по силам соперника на евразийском пространстве. Появление глобальных вызовов, таких как распространение ОМУ, терроризм, изменение климата, эпидемии опасных болезней, являются не только угрозой, но и беспрецедентным стимулом к более тесному сотрудничеству между странами. Каган же, который считается одним из ведущих теоретиков неоконсервативной школы внешней политики, напротив, провозглашает «конец надежд, возвращение истории»³, прежде всего в виде возобновления соперничества между ведущими державами. США, Китай и Россия не имеют общих ценностей и идеалов, поэтому, по его мнению, не партнёрство, а конфликт будет наиболее вероятной доминантой в системе международных отношений в обозримом будущем.

² Leffler M., Legro J. To Lead the World. American Strategy after the Bush Doctrine, p. 4.

³ Kagan R. End of Dreams, Return of History. In: To Lead the World..., p. 36.

Другие авторы возражают против сохранения государство-центрической модели Кагана как основы формирующейся системы. Так, Чарлз Майер, профессор истории Гарвардского университета, видит мировое устройство «подвижной совокупностью сообществ, объединяющих население одной или нескольких стран, в условиях постоянной интернационализации и стирания границ»⁴. Ф. Фукуяма утверждает, в свою очередь, что принцип суверенитета подвергнется эрозии главным образом в странах, которые образуют «дугу нестабильности» (включает регионы Северной Африки, Ближнего Востока и Центральной Азии). По вопросу о том, могут ли действия США в этой ситуации придать мировой политике стабильность и предсказуемость и что для этого необходимо предпринять, мнения авторов разделились.

Во многом это объясняется тем набором основных вызовов и возможностей, который выделяет каждый из экспертов. Так, Н. Фергюсон и Р. Каган наиболее опасными для США считают рост внешнего долга, нестабильность в регионе Ближнего Востока и борьбу за ресурсы; Ф. Фукуяма фокусируется на так называемых несостоявшихся государствах и набирающем силу Китае; Дж. Айкенберри главной опасностью полагает эрозию мирового порядка; Д. Кеннеди видит первостепенную угрозу в неуважении Соединёнными Штатами суверенитета других стран и отсутствии механизмов контроля внутри страны за решениями власти о применении силы за рубежом; а С. Пауэр – в утрате США легитимности на международной арене и недостатке компетентности их руководства.

С целью преодоления вышеозначенных негативных тенденций авторы предлагают различные рецепты, которые не всегда возможно свести в единую программу действий. Например, требование двух экономистов – Барри Айхенгрин из Университета Беркли и Дугласа Ирвина из Дартмутского колледжа – навести порядок в финансовой системе страны плохо коррелирует с предписаниями Р. Кагана сохранить политическое и военное превосходство над остальными мировыми акторами.

Дискуссию среди экспертов вызвал вопрос, до какой степени и каким образом антиамериканские настроения и, как следствие, частичная утрата легитимности США на мировой арене, влияют на эффективность их действий. В эпоху безусловного преобладания Соединённых Штатов во всех мыслимых сферах над прочими странами, отношение последних не вызывало беспокойства Вашингтона. Или, как заявил в 2004 г. неназванный советник Дж. Буша в интервью Р. Саскинда, США, будучи империей, «своими действиями создают собственную реальность»⁵. Р. Каган отчасти поддерживает подобное утверждение, доказывая, что другие страны, ощущая свою неполноценность по сравнению с США, будут негативно реагировать на любые внешнеполитические шаги последних. Позитивный момент эксперт видит в том, что, несмотря на агрессивное поведение Вашингтона на мировой арене в последние годы, остальные государства не пытаются создать институционально оформленные альянсы с единственной целью сдержать американскую мощь.

⁴ Maier Ch. Beyond Statecraft. In: To Lead the World..., p. 61.

⁵ Suskind R. Faith, Certainty, and the Presidency of George W. Bush. – «The New York Times», 17.10.2004 (<http://www.nytimes.com/2004/10/17/magazine/17BUSH.html?scp=6&sq=&st=nyt>).

Другие авторы демонстрируют более сдержанные взгляды. Для С. Пауэр, чья позиция интересна прежде всего потенциальной возможностью оказывать влияние на формирование курса внешней политики администрации Обамы, тема легитимизации действий Соединённых Штатов на международной арене оказалась центральной. Пауэр полагает, что война в Ираке нанесла ущерб авторитету США прежде всего тем, что противоречит по своей сути фундаментальным ценностям американской нации, а также ставит под сомнение компетентность высшего руководства страны. Среди рекомендаций, данных ею новому президенту США, – целесообразность принесения официальных извинений мировому сообществу за просчёты предыдущей администрации, «ответственный» вывод американских войск из Ирака, возвращение к строгому соблюдению международного законодательства, отказ от концепции глобальной войны с терроризмом, а также общее повышение эффективности деятельности американской власти путём совершенствования анализа разведывательной информации, повышения устойчивости государственной системы США к внешним негативным воздействиям и способности быстрого восстановления в условиях чрезвычайной ситуации, продвижения через двусторонние и многосторонние институты концепта «личностной безопасности» (*human security*), включающего экономическую и физическую безопасность человека. Одним из её советов – «как по юридическим причинам, так и из моральных соображений прекратить функционирование Гуантанамо – всемирного символа незаконной практики США по содержанию под арестом заключённых»⁶, Б. Обама уже воспользовался, подписав 22 января 2009 г. в качестве одного из первых указов на посту президента директиву о закрытии военной тюрьмы. Общий пафос статей С. Пауэр, а также Ф. Фукуямы, Дж. Айкенберри и Ч. Майера состоит в том, что для США «выгоднее пользоваться любовью, уважением и доверием остальных, нежели внушать страх»⁷.

Обсуждение вопроса оправданности применения Соединёнными Штатами «жёсткой силы», в том числе для целей распространения демократии в мире, подвело экспертов к более широкой дискуссии о современной роли военной составляющей в международных отношениях. Р. Каган с его установкой на высокую вероятность развязывания межгосударственных конфликтов с использованием конвенционального оружия, по сути, утверждает, что по сравнению с периодом «холодной войны» единственным значительным изменением в стратегии обеспечения национальной безопасности стала дополнительная необходимость противостоять глобальному терроризму. Справедливость последнего тезиса разделяет и Дж. Курт, особенно предостерегая против переключения значительных материальных и человеческих ресурсов на контртеррористические мероприятия. Самое большее, по его мнению, что следует делать Соединённым Штатам в этой сфере – обучать и вооружать местные силы безопасности. Однако в отличие от Дж. Курта Ф. Фукуяма противопоставляет тактике устрашения и вооружённых кампаний политику «завоевания сердец и умов» (*battle for hearts and minds*), при необходимости поддерживаемую «ско-

⁶ Power S. Legitimacy and Competence. In: To Lead the World..., p. 140.

⁷ Leffler M., Legro J. Dilemmas of Strategy. In: To Lead the World..., p. 266.

рее операциями, проводимыми полицией и разведслужбами, нежели военными действиями»⁸. Для этого он предлагает реорганизовать правительственную структуру США таким образом, чтобы усилить потенциал применения «мягкой силы» (например, путём создания министерства международного развития и модернизации программ содействия становлению гражданских обществ в зарубежных странах за счёт денежных средств, сэкономленных на финансировании войны в Ираке). Диаметрально противоположную Кагану позицию занимают также С. Ван Эвера и Д. Кеннеди: последний утверждает, что «идея о практической пользе обычных вооружённых сил изжила себя»⁹. Эта дискуссия, по всей видимости, служит предзнаменованием нелёгкого выбора, который новой администрации США предстоит сделать в ближайшее время в процессе разработки стратегий национальной и военной безопасности, развитии программ вооружений и поиска оптимальной организационной структуры вооружённых сил.

Что касается задачи демократизации, играющей одну из ключевых ролей в «доктрине Буша», то все эксперты сходятся на признании важности распространения политических свобод как таковых. Однако определение места этого процесса среди прочих внешнеполитических приоритетов вызвало разногласия. Некоторые из авторов полагают, что продвижение демократии за рубежом может быть включено в повестку дня лишь при условии, что это не повлечёт за собой значительных издержек. Дж. Курт наиболее чётко сформулировал эту позицию: «Национальная безопасность в качестве основной цели внешней политики США, возможно, потребует готовности принять недемократические политические системы, которые, тем не менее, участвуют вместе с Соединёнными Штатами в борьбе с транснациональными террористическими группировками. Наиболее очевидный пример – Россия и Китай»¹⁰. В том, что «демократия может подождать», с Куртом согласны Д. Кеннеди, и, как ни удивительно, Ф. Фукуяма. Они обосновывают свою позицию тем, что невозможно навязать демократические свободы тому народу, который к этому не готов. Экономическое и социальное развитие должно предшествовать политическому, и в этом отношении «либеральный авторитаризм» находит у них понимание.

Интересно, что при обсуждении этого вопроса позиции представителей правого и левого крыла американского политического спектра неожиданно сближаются. Так, Р. Каган оказался наиболее яростным сторонником демократизации среди всех авторов сборника: он выступает за политические реформы на Ближнем Востоке и в других регионах, даже если первоначально эти преобразования инициировали радикальные силы («нелиберальные демократы» по его терминологии). К тому же выводу приходит и С. Пауэр: США должны отказаться от лицемерия и двойных стандартов во внешней политике, лояльность либеральным ценностям имеет большее значение, нежели выгоды, которые могут принести тактические сделки с недемократическими правительствами.

⁸ Fukuyama F. Soft Talk, Big Stick. In: To Lead the World..., p. 209.

⁹ Kennedy D. Two Concepts of Sovereignty. In: To Lead the World..., p. 169.

¹⁰ Kurth J. Boss of Bosses. In: To Lead the World..., pp. 110–111.

В целом, каждая из сторон в этом споре пытается доказать, что её вариант предлагает наилучший для Соединённых Штатов баланс приобретений и потерь. Как известно, примирить внешнеполитические потребности и ценности крайне нелегко, даже если следовать формуле С. Пауэр о том, что последовательно защищающая свои идеалы страна приобретает такое влияние, которое помогает ей защищать собственные интересы.

С предыдущей проблемой тесно связана тема международного сотрудничества и участия США в многосторонних организациях. Никто из экспертов не оспаривает необходимости для Соединённых Штатов стремиться к более тесным контактам с другими государствами. Вопрос заключается в том, на какой основе их устанавливать и насколько глубокими они должны быть. Уже упоминалась точка зрения Дж. Курта о целесообразности сотрудничества Вашингтона с Москвой и Пекином в деле борьбы с терроризмом и сохранения глобальной стабильности. Идея трёх «мировых жандармов» встречает сопротивление как со стороны Р. Кагана, который не верит в возможность взаимовыгодного сотрудничества между ведущими державами, так и Д. Кеннеди, который призывает к взаимодействию с другими странами преимущественно в рамках многонациональных институтов.

Что касается последних, то практически все эксперты так или иначе затронули тему создания Лиги демократий (*Concert of Democracies*), идею которой в своё время поддержали кандидаты в президенты США как от Демократической, так и от Республиканской партий, Б. Обама и Дж. Маккейн, и по поводу которой в настоящее время существует широкий консенсус среди политического истеблишмента Соединённых Штатов¹¹. Приветствуют эту идею и авторы сборника, хотя некоторые справедливо указывают на сложность связанного с ней формирования нового институционального порядка, так как даже ближайшие союзники США в Европе относятся к ней настороженно.

Отдельную позицию занимает Ф. Фукуяма с подходом к международному сотрудничеству по принципу «снизу-вверх»: Вашингтон, с его точки зрения, должен активизировать свои связи внутри региональных организаций АСЕАН и АТЭС, развивать двусторонние отношения с Пекином, преследуя одновременно несколько целей: сдерживание ядерной активности Северной Кореи и «социализация» самого Китая.

* * *

Отсутствие единой оценки широкого круга внешнеполитических проблем, нашедшее отражение в данном сборнике, основывается на партийных и идеологических разногласиях как внутри академических кругов, так и всего американского общества. Поэтому одной из главных задач новой администрации, очевидно, станет необходимость генерации общенациональной поддержки курсу, формирование которого будет происходить в процессе анализа альтернативных целей и средств внешней политики.

¹¹ См.: Ikenberry G., Slaughter A.-M. Democracies Must Work in Concert. – «Financial Times», 11.07.2008; Kagan R. The Case for the League of Democracies. – «Financial Times», 13.05.2008; Daalder I., Lindsay J. Democracies of the World, Unite. – «The American Interest», January/February 2007.

По признанию М. Лефлера и Дж. Легроу, они не пытались затушевать разногласия или сформировать искусственный консенсус, так как не ставили перед собой задачу представить единое стратегическое видение или комплекс мер. Их цель заключалась в подведении баланса потерь и приобретений, в выборе между многими сценариями и вариантами действий. Тем не менее, составители сборника постарались сформулировать основные принципы и дилеммы, которые более или менее подробно рассмотрены в эссе всех авторов. Лефлер и Легроу считают эти универсалии базовыми для американской внешней политики при любой администрации США и предлагают рассматривать их в качестве основания для эффективного планирования на период президентского срока Б. Обамы.

К таким общим элементам относится убеждённость экспертов в том, что США должны сохранить лидерство на мировой арене, что потребует преодоления скептического отношения определённой части населения самих Соединённых Штатов и мировой общественности. Другое ключевое понятие – преобладание военной мощи США над прочими странами, заявленное ещё в «Стратегии национальной безопасности» 2002 г. Как справедливо указывают на некоторые авторы, препятствием на пути сохранения военного доминирования может стать колоссальная внешняя задолженность США и необходимость увеличения социальных расходов по программам «Медикэр» и «Медикейд». Важными целями внешней политики Соединённых Штатов признано и содействие распространению политических свобод во всём мире. Вместе с тем, эти авторы скептически относятся к постулату о том, что электоральная демократия является для этого наиболее эффективным инструментом. В отличие от многих подобных исследований данный сборник не обходит проблемы экономической безопасности. Авторы, в общем, согласны с тем, что принцип свободной торговли и открытости скорее благо для США, нежели зло, учитывая даже возможную потерю их конкурентного преимущества в ряде таких областей, как образование и технологическое развитие. Наконец, последним из разделяемых авторами эссе убеждений названа необходимость более широкого международного сотрудничества, при условии, однако, что это не потребует ограничения свободы действий в той степени, которую США принять не готовы.

Несомненное достоинство сборника и его отличие от упомянутых выше проектов различных аналитических центров – широта представленных в нём мнений. Практически все они демонстрируют ту или иную степень отхода от интеллектуальной традиции периода предыдущего президентства. Какие из предложений авторов сборника «Мировое лидерство» войдут в программу нового президента Соединённых Штатов в качестве замены «доктрины Буша» и насколько продекларированные идеи будут соответствовать внешнеполитической практике, покажет время.

**Т.Б. АНИЧКИНА,
аспирантка ИСКРАН**