

Айса ИНДЖИЕВА

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ США ПОСЛЕ ТЕРАКТОВ 11 СЕНТЯБРЯ 2001 г.

*В статье дается анализ некоторых ключевых вопросов, связанных с изменением внешнеполитической стратегии Вашингтона после террористических актов 11 сентября 2001 г. Главное внимание концентрируется на комплексе идей и действий, которые в совокупности получили название « концепции абсолютной безопасности».*  
*The article analyzes some key issues related to the changes in Washington's foreign policy strategy after the terrorist attacks of September 11, 2001. The main attention is focused on a set of ideas and actions which are called as the conception of absolute security.*

**Ключевые слова:**

*внешняя политика, терроризм, теракт, угроза, национальная безопасность, унилатерализм; foreign policy, terrorism, act of terrorism, threat to national security, unilateralism.*

События 11 сентября по-новому расставили приоритеты во внешней политике и политике безопасности США, запустив новый виток унилатерализма, но уже в экспансионистском ключе<sup>1</sup>. Резкая активизация США на мировой арене была обусловлена началом нового цикла американской внешней политики, который был спровоцирован нападением на американскую территорию. Это еще раз продемонстрировало расхождения между европейским и американским восприятием степени угрозы и ответных действий на нее. После терактов, напрямую затронувших США, терроризм был возведен американским руководством в ранг первостепенной угрозы, за искоренение которой с использованием военно-силовых методов выступили даже так называемые «голуби» (т.е. умеренно настроенные лидеры президентской администрации), не говоря уже о радикально настроенных «ястребах» — неоконсерваторах<sup>2</sup>. Что касается ближайших союзников США в Западной Европе, то последние все же предпочли занять более осторожную позицию. Солидаризовавшись с Вашингтоном в антитеррористической борьбе, они, тем не менее, не поддержали лозунг Дж.У. Буша, призвавшего мир сделать однозначный выбор: встать на сторону США либо быть зачисленными в список их врагов. В предлагаемой вниманию читателей статье предпринята попытка выделить и проанализировать в этом контексте некоторые аспекты изменения внешнеполитического курса Вашингтона по целому ряду ключевых вопросов обеспечения национальной безопасности.

После 11 сентября 2001 г. в американском внешнеполитическом сообществе возросла популярность взглядов, которые можно условно именовать «концепцией абсолютной безопасности». Идеи «безопасности прежде всего» легли в основу подхода первой республиканской администрации Дж. Буша-младшего (2001–2004) к внешней политике<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Miller S. The End of Unilateralism or Unilateralism Redux // The Washington Quarterly, 2002, vol. 25, № 1, p. 18.

<sup>2</sup> Примаков Е.М. Мир после 11 сентября и вторжения в Ирак. — 2-е изд., доп. — Екатеринбург: ИД ПироговЪ, 2003, с. 162.

<sup>3</sup> К середине нулевых годов появилась достаточно обширная литература по концептуальным основам внешней политики администрации Дж. Буша-мл. Напр.: 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 Revised // The National Interest, Winter 2002/2003, p. 5–17; Шаклеина Т.А. Идеиное обеспечение внешней политики администрации Буша. — М.: ИСК РАН, 2003.

ИНДЖИЕВА

Айса

Юрьевна —

юрист-стажер

компании

«Linklaters»

aisana86@mail.ru

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 привести американскую внешнюю политику в соответствие с «новыми реалиями начала XXI века», а с другой — ориентироваться исключительно на интересы США в узкой интерпретации, не включавшей поддержание союзнических или партнерских отношений с другими государствами и международными институтами, если это подразумевало серьезные затраты или ограничивало свободу выбора внешнеполитических средств и целей<sup>1</sup>. События 11 сентября 2001 г., которые произошли через 8 месяцев после вступления Дж. Буша-младшего 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 Альянсом 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<sup>2</sup>.

«Концепция абсолютной безопасности» и основанная на ней «доктрина Буша» окончательно переместили акценты в американской внешней политике с регионально-страновых проблем на глобальные вызовы, не связанные с определенной территорией. 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, т.е. их разделенности<sup>3</sup>. Если раньше внешнеполитические ведомства США могли отделить проблемы энергетических ресурсов от проблем в области безопасности, то теперь образование очага интересов, связанного с Афганистаном, собрало эти и другие региональные проблемы воедино. Таким образом, перемычки, разделявшие отдельные сегменты американской внешней политики, как бы окончательно исчезли<sup>4</sup>.

Исходной целью администрации Дж. Буша-младшего стала защита территории США и ограниченных по размеру ключевых для них зарубежных регионов. Выбор методов и инструментов внешней политики в начале нулевых годов был всецело подчинен реализации этой цели. Непримируемая военная конфронтация с одними международными субъектами (режимом движения «Талибан») сочеталась с поиском новых союзников «по случаю» и игнорированием старых, проверенных механизмов кооперации с давними союзниками, например с НАТО.

После терактов в США страны — члены НАТО впервые за всю историю Альянса согласились с применением ст. 5 Вашингтонского договора о коллективной обороне от 1949 г. и тем самым, по сути, предоставили карт-бланш Соединенным Штатам на проведение военной акции против режима талибов и группировки «Аль-Каида», тренировочные лагеря которых располагались на территории Афганистана. В конечном счете, опасения за собственную безопасность заставили заокеанских союзников США встать на сторону Вашингтона в антитеррористической борьбе. Этим они фактически обозначили свое согласие на долгосрочную поддержку антитеррористических инициатив США, поскольку, как известно, ст. 5 не устанавливает времен-

<sup>1</sup> Уткин А. И. Закон геополитической гравитации: судьба «доктрины Буша» // Свободная мысль — XXI, 2003, № 10, с. 320.

<sup>2</sup> Moravcsik A. Striking a New Transatlantic Bargain // Foreign Affairs, 2003, vol. 82, № 3, p. 74.

<sup>3</sup> Cohen-Tanugi L. An Alliance at Risk: The United States and Europe: since September 11. — Baltimore : The Johns Hopkins University, 2003, p. 168.

<sup>4</sup> Носов М.Г. Глобальные аспекты трансатлантических отношений // Современная Европа, 2006, № 2, с. 31.

ных рамок для оказания помощи члену Альянса, которому угрожают извне<sup>1</sup>.

Однако согласие союзников прямо или косвенно задействовать Альянс в военной операции в Афганистане не воспринималось ими как некий прецедент, позволяющий «экстраполировать» американские методы войны с терроризмом в глобальных масштабах с использованием для этих целей потенциала НАТО, тем более что Альянс в понимании европейцев создавался для коллективной обороны стран-членов, а не как средство для ведения превентивных войн (*preemptive wars*)<sup>2</sup>. Кроме того, сам термин «война с терроризмом» не только вызывал негативную ассоциацию со словом «агрессия», но и был объявлен в странах Старого Света некорректным по своей сути. Международный терроризм в глазах европейских элит (равно как и обществу) традиционно воспринимался как сложная проблема, требовавшая комплексных мер и совместных усилий, необходимых для ее решения, а не сиюминутных военно-силовых действий, осуществляемых одним государством. Европа не скрывала своего недовольства, когда президент Дж.У. Буш в январе 2002 г. объявил в своем ежегодном обращении к нации о возникновении в мире так называемой «оси зла» и озвучил дальнейшие американские планы по распространению войны с терроризмом на Ирак<sup>3</sup>. В Евросоюзе также усиливались опасения, что вполне законное право США на самооборону от любых видов угроз, включая терроризм, могло постепенно трансформироваться в одностороннюю стратегию, проявляющуюся в незаконных притязаниях единственной сверхдержавы на самовольное определение принципов функционирования мирового порядка и не вписывающуюся в рамки концепций коллективного мирорегулирования.

Столь же оперативные европейские союзники США отреагировали на сентябрьские теракты и в рамках ЕС. 21 сентября 2001 г. главы стран Евросоюза собрались

на внеочередной саммит в Брюсселе, где выразили «полную солидарность» с объявленной США войной с террором. Уже на саммите в Генте была принята программа из 79 мер, направленных на борьбу с терроризмом<sup>4</sup>.

Заручившись на том этапе поддержкой Европы, США как лидер борьбы с терроризмом определили целью первой фазы антитеррористической кампании Афганистан с укрепившимся в нем режимом талибов. Следует признать, что на начальном этапе войны с терроризмом во внешней и оборонной политике США наметились некоторые признаки многосторонности, а президент Буш выразил (как могло бы показаться на первый взгляд) согласие с тем, что международный терроризм бросает вызов именно коллективной безопасности Запада и поэтому угроза может быть ликвидирована только совместными усилиями. Однако уже к концу 2001 г. убежденность американских лидеров в необходимости международного сотрудничества стала исчезать. Воинственно настроенным деятелям администрации политика мультилатерализма показалась слишком малоэффективной, особенно с учетом тех колоссальных потенциальных возможностей Соединенных Штатов, которые Вашингтон мог бы применить в войне с терроризмом по своему усмотрению и без каких-либо внешних ограничителей<sup>5</sup>.

К моменту нападения террористов на здания Всемирного торгового центра и Пентагона США достигли глобального военного и экономического превосходства. Это объективное условие позволило неоконсерваторам – советникам Дж.У. Буша убедить президента в том, что односторонний силовой курс для Соединенных Штатов стал насущной потребностью, а цели внешнеполитической стратегии становились вполне достижимыми с учетом беспрецедентного усиления американских позиций.

Внутриполитическая ситуация также оказалась благоприятной для развития внешнеполитической мысли неоконсерваторов из команды Дж.У. Буша. Общество и

<sup>1</sup> Манькин А.С., Пилько А.В. Солидарность добровольная и вынужденная в исторической ретроспективе НАТО // Международные процессы, 2005, т. 3, № 2(8), с. 109.

<sup>2</sup> Hawthorne S. The Logic of Unilateralism // Arena Magazine, 2002, is. 61, p. 18.

<sup>3</sup> The President's State of the Union Address // The United States Capitol. Washington, D.C., January 29, 2002; <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-1.html>

<sup>4</sup> From Copenhagen to Brussels – European Defence // Core documents, vol. IV / compiled by A. Missiroli – Paris: European Union Institute for Security Studies, December 2003, p. 458.

<sup>5</sup> Jentleson B. Tough Love Multilateralism // The Washington Quarterly, 2003-04, vol. 27, № 1, p. 17.

политическая элита, переживавшие пост-травматический шок 11 сентября, не отзывались на открытую критику экспансионистских замыслов Белого дома из-за риска быть обвиненными в излишней мягкости. Этим во многом объясняется и достаточно сдержанная реакция на внешнеполитические планы администрации со стороны конгресса и оппозиционной партии демократов<sup>1</sup>.

На руку неоконсерваторам сыграла и европейская реакция на теракты в Нью-Йорке и Вашингтоне. Изначальный образ США как жертвы терроризма не позволял политическим элитам и общественности европейских стран критиковать намерения американской администрации ни с юридической, ни, тем более, с моральной точки зрения. Тем более что унилатералистские планы, вынашиваемые Белым домом, вплоть до начала 2003 г. оставались всего лишь планами. Хотя европейские союзники США по НАТО испытывали беспокойство по поводу заявлений американского президента, получивших в сентябре 2002 г. документальное оформление в виде так называемой «доктрины Буша», европейская критика во многом оставалась приглушенной «постсентябрьским синдромом».

Отношение к американской внешнеполитической стратегии изменилось только в марте 2003 г., после того как она приобрела осязаемые черты в виде вторжения в Ирак в обход действующих норм международного права, устава ООН и даже Вашингтонского договора НАТО о коллективной обороне. Образ Америки как жертвы в глазах союзников сменился образом агрессора, пытающегося проводить политику экспансионизма<sup>2</sup>.

Определенные признаки того, что волна американского унилатерализма пошла на спад, проявились только в середине 2004 г., когда критическую ситуацию в Ираке уже невозможно было скрывать, а организационный ресурс США для ее урегулирования оказался явно недостаточным ввиду отсутствия необходимой политической поддержки со стороны мирового сообщества и международных

структур<sup>3</sup>. Вместе с тем более конкретные симптомы возвращения США на путь мультилатерализма не были очевидными вплоть до начала 2005 г., т.е. до начала формирования новой внешнеполитической повестки дня второй администрации Дж.У. Буша. Если на начальном этапе «глобальной войны с терроризмом» (к которой некоторые члены внешнеполитической команды Дж.У. Буша относили и войну в Ираке) США придерживались принципа: «кто не с нами, тот против нас», предпочитая иметь дело не с союзниками, а с сателлитами, которыми можно было не руководить, а командовать, то впоследствии резкий тон деятелей американской администрации стал более сдержанным, а сама евроатлантическая политика Вашингтона стала более сбалансированной и открытой для диалога с европейскими и азиатскими партнерами<sup>4</sup>. В немалой степени этому способствовали кадровые перестановки в администрации, итогом которых стал уход таких влиятельных политических фигур, как замминистра обороны П. Волфовиц и председатель консультативного комитета по оборонной политике Р. Перл, известных своими неоконсервативными взглядами. В итоге прерогатива в формировании внешнеполитического курса перешла от Пентагона к госдепартаменту во главе с госсекретарем К. Райс и более «роевропейски ориентированными» руководителями ведомства — заместителем госсекретаря Р. Зеликом и советником госсекретаря Ф. Беликовым. Даже с учетом выдвижения на должность постоянного представителя США в ООН бывшего заместителя госсекретаря по вопросам контроля над вооружениями Дж. Болтона — убежденного сторонника унилатерализма — постепенный переход Вашингтона от подчеркнуто односторонней политики к более «прагматичному мультилатерализму» стал очевиден<sup>5</sup>.

В целом, вопрос выбора стратегии в отношении Европы стал для США одним из ключевых после окончания «холод-

<sup>1</sup> Stuart D. The Neoconservatives as a Continuation and an Aberration in American Foreign Policy // *The United States Contested: American Unilateralism and European Discontent* / ed. by S. Fabbri. — London : Routledge, 2006, p. 63.

<sup>2</sup> Ibid., p. 67.

<sup>3</sup> Spiro P. The New Sovereignists: American Exceptionalism and Its False Prophets // *Foreign Affairs*, 2000, vol. 79, № 6, p. 15.

<sup>4</sup> Drezner D. The New New World Order // *Foreign Affairs*, 2007, vol. 86, № 2, p. 46.

<sup>5</sup> Tetrais B. The Changing Nature of Military Alliances // *The Washington Quarterly*, 2004, vol. 27, № 2, p. 141.

ной войны». Республиканцы пришли к власти, критикуя предшественников за неспособность создать новую систему международной безопасности, которая была бы способна адекватно реагировать на современные вызовы и угрозы. Республиканцы традиционно более привержены стратегии односторонних действий и в меньшей степени склонны полагаться на союзников, чем демократы, которые пытались увязывать американскую внешнюю политику с возможностями взаимодействия с Европой. В президентство Б. Клинтона соображения политической целесообразности совместных действий с союзниками часто брали вверх над опасениями, что коалиционность может снизить эффективность действий США в урегулировании того или иного конфликта.

Администрация Дж. Буша не намерена была подстраивать планы использования американских войск под требование солидарности действий с Европой, не говоря уже о подчинении какому-либо командованию под эгидой ООН в международных

миротворческих операциях<sup>1</sup>. Истинно «американский интернационализм» означает, что США должны энергично реагировать на международные конфликты, если они действительно затрагивают важные американские интересы, но бремя постконфликтного урегулирования сводить к минимуму, избегать миссий неопределенной продолжительности и длительного военного присутствия после завершения активной фазы конфликта. Республиканцы считают недопустимым положение, когда участие в многочисленных миротворческих операциях ведет к размыванию критериев использования американских вооруженных сил, избыточности обязательств за рубежом, отвлекающая ресурсы от решения проблем безопасности самих США. Администрация Дж. Буша стремилась уменьшить бремя миротворчества, при этом совсем не собираясь отдавать на откуп союзникам урегулирование кризисов в Европе.

<sup>1</sup> Krauthammer Ch. The Unipolar Moment Revisited // The National Interest, 2002-03, № 70, p. 17.