

УДК 327

Журбей Е.В.

Внешняя политика и внешнеполитический процесс Администрации Дж. Буша – старшего

Foreign policy and foreign police process of the George H.W. Bush administration

Данная статья посвящена внешнеполитическому процессу республиканской администрации Джорджа Буша-старшего в период 1989 – 1992 годов. Автор уделяет особое внимание технологической стороне работы высшего руководства США и обеспечению международного курса государства. В статье на основе научных моделей принятия решений анализируется внешняя политика США в период республиканской администрации Дж. Буша – старшего.

Ключевые слова: *внешняя политика, внешнеполитический процесс, новый мировой порядок, совет национальной безопасности, государственный департамент, республиканская администрация*



This article is devoted to the foreign policy process of the republican administration of George H.W Bush during the 1989 – 1992 periods. The author pays the particular attention to technological aspects of the work of top U.S. administration and ensures an international course of the state. On the basis of scientific decision-making models the U.S. foreign policy is analyzed in the republican administration of George H.W. Bush.

Key words: *foreign policy, foreign policy process, the new world order, national security council, the State Department, the Republican administration*

В своих мемуарах Джордж Буш пишет о том, что ему повезло работать с тремя республиканскими президентами: Ричардом Никсоном, Джеральдом Фордом и Рональдом Рейганом. «Изучение их опыта позволило мне понять как должна строиться внешняя политика и система национальной безопасности, как надо работать с Конгрессом и вообще почувствовать, с какими проблемами встречается Президент» [2, с. 26]. Как пишет Буш он «намеревался стать Президентом, который держит руль в своих руках. Я хотел, чтобы ключевые фигуры моей внешнеполи-

ЖУРБЕЙ Евгений Викторович, к.и.н., доцент филиала Дальневосточного федерального университета в г. Находке. **E-mail:** crp2001@ Rambler.ru

Продолжение. Начало в № 4 за 2010 г.

тической команды знали, что я буду детально вникать в проблемы обороны, международной торговли и внешней политики, но в тоже время не буду пытаться постичь все нюансы и сложности политики» [2, с. 27]. Президент окружил себя сильными людьми и не боялся делегировать им полномочия. Данные принципы позволили Бушу сформировать следующую внешнеполитическую команду.

Буш сохранил государственного секретаря в качестве основного исполнителя решений и советника президента в вопросах внешней политики, но решил отвести большую автономность в этой сфере советнику президента по национальной безопасности, который руководил работой аппарата Совета национальной безопасности. По закону СНБ состоит из четырёх членов: президента, вице-президента, госсекретаря и министра обороны. Директор ЦРУ, председатель комитета начальников штабов и советник президента по вопросам национальной безопасности участвовали в заседаниях СНБ в качестве советников.

Фигура государственного секретаря США в администрации Буша Джеймса Бейкера заслуживает особого внимания. Удачи и неудачи республиканской администрации во внешней политике в той или иной степени можно отнести на счёт этого человека. Назначение Дж. Бейкера государственным секретарём было сверхбыстрым. Сразу же после победы 9 ноября 1988 г., не покинув свой родной штат Техас, Буш на своей первой конференции в качестве победителя объявил о своём первом назначении на пост государственного секретаря Джеймса Бейкера [3, с. 240]. Столь быстрое назначение многие из аналитиков первоначально назвали поспешным. Главным недостатком Бейкера многочисленные оппоненты считали отсутствие внешнеполитического опыта. Данный аргумент вновь обозначился в начале 90-х гг., когда стратегия национальной безопасности под названием «новый мировой порядок», подверглась всесторонней критике, в том числе и внутри партии. Влиятельный исследовательский центр, объединяющий преимущественно правых республиканцев «Фонд Наследия», создал в 1991 – 1992 гг. альтернативный внешнеполитический проект, подвергший в ряде положений концепцию «нового мирового порядка» суровой критике. Главным недостатком внешней политики Буша правые республиканцы признавали грандиозность планов, при отсутствии реальных ресурсов для их реализации.

Действительно Бейкер не имел значительного опыта на поприще внешней политики. Однако он прошёл серьёзную школу аппаратной работы в подразделениях Белого дома, в частности в 1980 по 1985 гг. он занимал пост руководителя аппарата Белого дома. Пост руководителя аппарата президента нередко считают вторым по влиянию во всей администрации, по причине того, что именно её руководитель определяет приоритет рассмотрения тех или иных дел или тех или иных бумаг, направляемых президенту США [3, с. 248]. Внутрипартийная борьба, развернувшаяся в последние годы пребывания Джорджа Буша в Белом доме, уже явственно обозначилась в первые годы правления Р. Рейгана. Вокруг поста занятого Бейкером развернулась острая конкуренция между консервативным крылом республиканской партии (Э. Миз, У. Кларк, К. Уайнбергер, Д. Кирпатрик и др.) и «прагматическим» крылом (Д. Бейкер, М. Дивер, С. Стюарт и др.), при активной поддержке жены президента Нэнси Рейган предпочтение было отдано прагматике Бейкеру. На протяжении пяти лет правые республиканцы рассматривали фигуру Бейкера «в качестве одного из главных препятствий в проталкивании собственной повестки дня и рекомендации через Белый дом» [3, с. 250]. Уход Бейкера в 1985 г. из аппарата президента в министерство финансов негативным образом отразился на деятельности аппарата Белого дома

(скандал Иран – контрас), но позволила самому Бейкеру получить опыт во внешнеэкономической сфере. «В качестве министра финансов, он совершил поездки в 17 стран, возглавлял американские делегации на различных переговорах по международным проблемам, был лично знаком с руководителями всех крупнейших союзников США. К тому же на протяжении восьми лет, сначала как руководитель аппарата сотрудников Белого дома, а потом как министр финансов, неоднократно принимал участие в заседаниях Совета национальной безопасности, на которых обсуждались и принимались решения по важным внешнеполитическим вопросам» [3, с. 253]. Так что определённый опыт на поприще внешней политики он уже имел.

Приход Бейкера в «Фогги боттон» ознаменовал существенную смену руководящего состава государственного департамента. Президент при всей сложности подбора нужных людей для заполнения должностей высшего эшелона предоставил своему ближнему окружению свободу выбора помощников. Бейкер в заместители взял себе Лоуренса Иглбергера и президент одобрил этот выбор, так как у последнего был большой опыт, он служил за рубежом в качестве посла, занимал ключевые посты в Госдепартаменте в администрациях Форда и Рейгана. Как отмечала впоследствии Б. Скоукрофт «привлечение Лари в огромной степени способствовало повышению профессионального уровня разработки и воплощения наших решений в области национальной безопасности» [2, с. 34].

Смена кадрового состава диктовалась новыми проблемами, требующими нестандартных решений, а значит внесения значительных коррективов во внешнюю политику прежней администрации США. Новые кадры, по мнению Бейкера, должны были генерировать и вырабатывать принципиальные решения. «Бейкер привёл с собой большую группу доверенных и малоизвестных помощников, которых профессиональные дипломаты окрестили «младотурками». Это настолько узкая и закрытая группа, что некоторые официальные лица и дипломаты говорили о том, что Бейкер руководит «госдепартаментом внутри госдепартамента», то есть высокопоставленных сотрудников внешнеполитического ведомства, вплоть до уровня помощников госсекретаря, порой игнорируют при обсуждении каких-либо политических шагов, и что Бейкер зачастую держит их в неведении относительно своей стратегии или хода рассуждений, приведшего его к определённому решению» [3, с. 259]. Отчасти данное обвинение механизма руководства госсекретаря со стороны профессиональных дипломатов было оправданным и, возможно, именно этим можно объяснить неспособность чиновников государственного аппарата создать принципиально новую реалистическую стратегию национальной безопасности страны. Концепцию «нового мирового порядка» реалистической по множеству параметров назвать нельзя.

Отношения Бейкера с профессиональными дипломатами не сложились с самого начала. Во второй половине 1989 г. в высших эшелонах дипломатической элиты разразился скандал, связанный и именем Джеймса Бейкера. Новый государственный секретарь довольно долго тянул с назначением ключевых чиновников в своём ведомстве, а также с назначением дипломатических послов США за рубеж. После соответствующего прессинга Бейкер неожиданно отдаёт предпочтение не зарекомендовавшим себя специалистам, а представителям академической науки, сослуживцам по министерству финансов и по просьбу бизнесменам. Причём данные назначения проводились не только в госдепартаменте, но под влиянием Бейкера и в других подразделениях американской администрации.

В ближайшее окружение Бейкера в госдепе также входили заме-

ститель госсекретаря по политическим вопросам Роберт Киммит, помощник по законодательным делам Джанет Маллинс и помощник по связям с общественностью Маргарет Татуайлер. Ярый протест «не только среди сотрудников госдепартамента, но и в сенате вызвало назначение двух состоятельных владельцев недвижимости – Джозефа Запаллы и Мелвина Сэмблера – послами в Испанию и Австралию. В печати это связывали с тем, что оба они внесли в фонды избирательной кампании Буша по 125 тысяч долларов» [3, с. 255]. В ответ на это американские дипломаты, объединённые в подобие профессионального союза – Ассоциацию американских дипломатов, подают в федеральный суд округа Колумбия иск на Джеймса Бейкера. «Целью такого необычного шага было привлечь внимание к практике, администрации, которая ... принялась раздавать посольские посты людям, порой не соответствующим, по мнению Ассоциации, этим должностям, но проявившим лояльность к президенту» [3, с. 255].

Подобное развитие событий не придавало деятельности государственного департамента стабильности, столь необходимой в период происходящей трансформации всей системы международных отношений. Выбранный стиль руководства Бейкером своим ведомством вызывал также много нареканий, прежде всего со стороны тех его работников, которые остались работать от прежней администрации. В американской политической системе после выборов происходит массовая кадровая смена всех подразделений только в случае прихода в Белый дом представителей другой партии. В нашем случае администрация Буша пришла на смену администрации Рейгана без кардинальных изменений в составе государственного аппарата. Представители прежнего аппарата госдепартамента надеялись на автоматическом продолжении стиля руководства, предыдущего государственного секретаря Джорджа Шульца [5, с. 535-536]. В отличие от Шульца, исповедующего коллегиальный стиль руководства, заключавшийся в периодических расширенных совещаниях, Бейкер придерживался принципа «пирамиды». Всевозможные предложения, возникающие в недрах госдепартамента, должны были проходить через все головы его помощников, в итоге все главные решения принимаются узкой группой приближённых к государственному секретарю. Данная группа и состояла из приведённых самим же Бейкером людей.

Помимо Бейкера знаковой фигурой в администрации Буша становится Brent Скоукрофт возглавивший Совет национальной безопасности. Скоукрофт сформировал новую систему СНБ после чего президент определял руководителя Совета в качестве основного менеджера в сфере внешней политики. При Буше фигура советника по безопасности становится определяющей. В своих воспоминаниях Буш пишет: «Я старался держать Brentа в курсе проблем и принципиальных решений. Brent присутствовал при моих важных разговорах в Диком Чейни или Джимом Бейкером. Били отдельные случаи, особенно в напряжённые месяцы объединения Германии или «Бури в пустыне», когда Бейкер информировал меня по телефону и я одобрял те или иные его действия, но я всегда потом сообщал об этом Brentу или знакомил его с материалами. Обычно все просьбы переговорить со мной по телефону по вопросам безопасности или внешней политики проходили через Brentа» [2, с. 43]. Brent пользовался самым широким доверием президента, в том числе в вопросах подбора кадров. Именно в аппарате СНБ появляется будущий советник по безопасности и будущий государственный секретарь США Кандолиза Райс. «Я остановил свой выбор на Конди потому, что она глубоко знает советскую историю и политику, умеет объективно и сбалансировано оценивать происходящее, обладает острым умом, склонна к стра-

тегическому мышлению и концептуализации. Она прошла стажировку в Объединённом комитете начальников штабов достаточно хорошо ориентировалась в современных военных делах. Она была очаровательна и непринуждённа, но когда ситуация требовала, могла быть тверда как сталь» [2, с. 44].

Заседания СНБ, как правило, начинались ежедневно в 8 утра и проходили в два этапа. Сначала президенту предоставляла информация разведка, а после доклада ЦРУ начиналась вторая часть. Именно советник по безопасности следил, чтобы на этих ежедневных совещаниях не принимались решения, затрагивающие интересы других министерств и агентств, связанных с обеспечением национальной безопасности. Эти утренние совещания у президента по воспоминаниям Б. Скоукрофта «играли очень важную роль в определении внешней политики» [2, с. 36].

В своё время президент Рейган расширил состав участников заседания СНБ за счёт лиц, которые не входили по закону в состав этого органа. При новой администрации наметилась стремление «свести число участников к необходимому минимуму, чтобы создать условия для серьёзного откровенного диалога и уменьшить риск утечки» [2, с. 41]. В дальнейшем это тенденция была реализована в создании нового высшего неформального совещательного органа, так называемой «сердцевинной группы», которая продолжала действовать на протяжении всего срока администрации. Скоукрофт отмечает, что «уже на первом этапе администрации я понял, что крупномасштабная дискуссия в полном составе Совета национальной безопасности – не совсем подходящее место для серьёзного и откровенного разговора высших советников президента. Некоторых смущает присутствие работников аппарата СНБ, что, по их мнению, увеличивает риск утечки важных сведений. Я предложил провести первоначальное обсуждение в Овальном кабинете в узком составе с участием Куэйла, Бейкера, Чейни, Иглбергера, Гейтса, Сунуну и меня самого. Президенту это предложение понравилось, и такое совещание состоялось» [2, с. 49]. В дальнейшем, несмотря на то, что официальные заседания СНБ проводились регулярно, работа указанной неформальной группы, принимавшей практические решения, была скорее правилом, чем исключением.

Дискуссии, которые разворачивались на «сердцевинной группе» импонировали президенту Бушу, и он одобрил в дальнейшем практику подобных начинаний: «Мне нравился обмен мыслями между Чейни, Бейкером и Скоукрофтом. Их новаторские предложения позволяли нам продвигаться в нужном направлении... Эти дискуссии позволяла мне убедиться в том, что лучшие умы работали на том, что надо делать дальше, и я с нетерпением ждал претворения этих идей в практическую политику» [2, с. 52].

К лучшим умам своей администрации Буш относил и министра обороны США, а именно Ричарда Чейни. Знаковую фигуру не только в администрации Буша старшего, но и в администрации будущего президента США Джорджа Буша младшего. Изначально на должность министра рассматривался Б. Скоукрофт и он сам желал занять именно этот пост, но президенту Скоукрофт был необходим на должности советника по безопасности. Выбор президента пал на Дика Чейни, который тогда был видным представителем республиканской партии в нижней палате Конгресса и старшим членом Комитета по разведке, а значит был хорошо информирован в военных вопросах. При президенте Форде Чейни руководил аппаратом Белого дома и знал процесс формирования политики в администрации, а сам президент Буш стал руководителем ЦРУ. Скоукрофт же занимал в администрации Форда должность советника по

безопасности. Можно предположить, что командная связка Буш – Скоукрофт – Чейни и примкнувшего позже к ним Бейкера сформировалась за долго до 1988 года.

По мнению многих экспертов, военный блок во внешней политике США был наиболее проработанным, а внешнеполитические инициативы, исходящие от венных были наиболее прагматическими и реалистичными. В этой связи в дополнении к министру обороны ещё одним важным участником команды по вопросам национальной безопасности, внешней политики является председатель Объединённого комитета начальников штабов. После ухода адмирала Кроу по предложению Д. Чейни председателем данного ведомства становится весьма популярный в армии будущий герой войны в Персидском заливе чернокожий генерал Колин Пауэлл [5, с. 340]. Буш был знаком с Пауэллом с администрации Рейгана, где Пауэлл являлся советником Рейгана по национальной безопасности.

Именно ведомству К. Пауэлла принадлежит один из последних заслуживающих внимание документов затрагивающих внешнюю политику. В январе 1992 г. Объединённый Комитет Начальников Штабов выпускает «Национальную военную стратегию» [18]. В предисловии к этому документу Колин Пауэлл формирует видение сложившейся обстановки в мире и роль США в меняющемся мире, которые, в отличие от глобалистических положений «нового мирового порядка», выглядят значительно реалистическими и понятными для населения. «Сущность нашей национальной безопасности последние 45 лет определялась политикой сдерживания Советского Союза и его коммунистической идеологии. Но в течении трёх последних лет в мире события развивались стремительно: рухнула Берлинская стена, прекратил существование Варшавский пакт, объединилась Германия, демократия победила в странах Восточной Европы и окрепла в странах Латинской Америке, была отражена агрессия Ирака против Кувейта, а СССР оказался в ситуации коллапса, как в физическом, так и моральном плане... США по прежнему стремятся к мировому лидерству, распространяя культурное, политическое и экономическое влияние на страны мира... Мы можем достойно встретить любой брошенный нам вызов в обозримом будущем, полагаясь при этом силу, сократившуюся по сравнению, с той, что мы имели недавно. Наша мощь для 90-х гг. заключается в базовой (тотальной, объединённой) мощи, т.е. всей совокупности всех наших активных и резервных компонентов армии» [18]. Цитированный отрывок несёт на себе большую функциональность и преемственность с аналогичными документами предшествующих администраций США.

Отмеченная выше практика кулуарных решений по вопросам внешней политики нашла неоднозначную оценку в экспертном сообществе. Подобная практика, на первый взгляд, не содержит недостатков, однако, это только на первый взгляд. Стиль руководства Буша и его соратников в большей мере напоминал стиль руководства не президента Рейгана, а «шлох» окончившего президента Р. Никсона. Главным недостатком подобного руководства являлось то, что важнейшие решения принимались узкой группой людей без всестороннего обсуждения, а в большей мере без процедуры всестороннего привлечения разноплановых специалистов. Например, руководство государственного департамента, приняв то или иное решение, должно было проводить разьяснительную политику внутри своего же ведомства, что было бы лишним в случае коллегиального или всестороннего принятия того решения. «Вкус Буша и Бейкера к секретной дипломатии, их тенденции к тому, чтобы многое ставить на личные отношения с зарубежными лидерами, привычка концентрировать принятие политических решений в руках немногих,

предпочтительно в своих собственных, делает их более открытыми для нападков, если ситуация выходит из под контроля», – констатирует журнал «Ю.С. ньюс энд Уорлд рипорт» [3, с. 262]. Создав прецедент в необходимости объяснения свои решений внутри собственных же ведомств, администрация Буша была вынуждена вести и соответствующие разъяснения через средства массовой информации в американском обществе. Столкнувшись с частичным непониманием внутри собственного ведомства, чиновники госдепартамента, в конце концов, не справились с работой по пропаганде новой стратегической инициативы под названием «новый мировой порядок» и в обществе в целом.

Критика внешнеполитического процесса заставляют нас обратиться к вопросу принятия внешнеполитических решений. В современной американской политической науке существует целый ряд подходов к анализу процесса принятия внешнеполитических решений. В этой связи интерес представляет исследование Стива Йетива, доцента Университета Олд Доминион. Его труд «Постижение внешней политики: принятие решений в США и война в Персидском заливе» интересен, прежде всего, для тех, кто занимается исследованиями внешнеполитического процесса вообще [20].

На материале войны в Персидском заливе 1991 года Стив Йетив делает ряд полезных обобщений относительно процесса принятия государственных решений в США. С. Йетив исследует процесс принятия решений 1991 г. о начале войны в Персидском заливе на основе четырёх уже известных по литературе групп моделей и предлагает пятую, разработанную им самим. Обобщая полученные выводы, автор стремится не только объяснить действия администрации в конкретных ситуациях, но и предложить собственные, альтернативные и более рациональные по мысли исследователя, варианты решений. В итоге автор предлагает в качестве инструментария анализа пять моделей принятия внешнеполитических решений, а именно: модель рационального выбора» (RAM); когнитивная модель (Cognitive model); модель группового мышления» (Group think); модель оценки политики правительства (Government Politics model); модель оценки внутривнутриполитических факторов (Domestic politics analysis) [20, с. 5].

«Модель рационального выбора» предполагает, что решение принимается единственным и рационально мыслящим лидером на основе присущего ему понимания национального интереса государства. Рациональный выбор предполагает идентификацию целей, вариантов действий, ожидаемых последствий и только затем принятие внешнеполитического решения. Данная модель позволяет дать ответ на следующие принципиальные вопросы: каковы были объективные факты, повлиявшие на ситуацию в критические моменты; какова была природа национальных интересов, которые преследовал субъект; каким образом он стремился максимизировать выгоды и минимизировать издержки; каков был характер стратегических взаимодействий и их эффект.

В 1991 г. Вашингтон начал военную операцию против Багдада, исходя из того, что после захвата Кувейта иракскими войсками в 1990 г. под угрозой оказались жизненно важные интересы США в регионе Персидского залива: Ирак захватил контроль над 19% мировых запасов нефти. Кроме того, на действия администрации серьёзно влияли мотивы общего стратегического характера, связанные с необходимостью формирования новой системы международных отношений, в которой США желали играть ведущую роль.

По словам Брента Скоукрофта при разрешении кризиса 1991 г. в Персидском заливе американские политики пытались действовать так, чтобы создать модель будущего разрешения кризисов в условиях после

окончания «холодной войны». «Именно таким образом формировался новый мировой порядок. Мы хотели создать модель воздействия на агрессора», – отмечал Б. Скоукрофт [20, с. 92]. Исчерпав дипломатические и экономические варианты давления на Ирак, США сочли оптимальным решением применение вооружённой силы. Отчасти неизбежность войны объяснялась и общей неустойчивостью военно-политических отношений США с Ираком, состояние которых лучше всего можно понять в контексте теории игр, в частности «дилеммы заключённых»: не доверяя друг другу и не имея возможности свободно общаться, обе стороны находятся в противостоянии, в сущности, не предполагают, что между ними возможные реалистические договорённости [20, с. 53]. «Модель рационального выбора» позволяет понять мотивы стратегического и внешнеполитического характера, однако не помогает ответу на вопрос: «в какой степени и каким образом лица, принимавшие решения, интерпретировали ситуацию на разных этапах кризиса, формулировали различные варианты решений и оценивали поступавшую информацию» [11].

Второй моделью является «когнитивная модель» или «модель когнитивного анализа». Данная модель акцентирует внимание на личностных качествах политика, а также на их политическом опыте и пристрастиях. В основе когнитивного анализа процесса принятия внешнеполитических решений лежит принцип иррациональности выбора. Если модель «рационального выбора» рассматривает правительство страны как единого субъекта (актора), то при когнитивном подходе исследуется совокупность акторов, т.е. индивидуумов, принимающих участие в выработке политики и принятии внешнеполитических решений. Деятельность «сердцевинной группы» в администрации Буша является иллюстрацией подобного подхода в принятии решений.

«Когнитивная модель» предполагает, что субъекты (акторы), принимающие решения, не имеют доступа к объективной информации, находятся в очень жёстких временных рамках, обременены избыточными требованиями к обработке информации. Всё это создаёт дополнительные ограничения для рационального выбора. Когнитивные модели полагают, что акторы в процессе принятия внешнеполитического решения скорее полагаются на готовые схемы и личностные суждения, а не на анализ, строящийся на оценке издержек и выгод. Процесс принятия внешнеполитических решений в соответствии с когнитивными теориями а priori иррационален и пристрастен.

Одним из ключевых инструментов когнитивной модели является «теория аналогий». В соответствии с ней внешнеполитическое решение принимается на основе предыдущего опыта и анализа с учётом исторических параллелей. Например, один из главных разработчиков когнитивного метода Юэн Фун Хон считает, что политические лидеры используют аналогии не просто для оправдания собственной политики, но и выполняют специфические когнитивные коммуникативные функции по обработке информации в процессе принятия внешнеполитических решений [13]. По мнению Стива Йетива во многом повлиявшим на решения президента Буша, оказалась, проводившаяся им мысленно историческая аналогия между захватом Ираком Кувейта (1990 г.) и «Мюнхенским сговором» (1938 г.), а также внешней политикой нацистской Германии вообще. По материалам книги, в период с момента начала иракской агрессии против Кувейта весной 1990-го и августом того же года президент Буш в своих выступлениях упомянул «мюнхенский сговор» не менее 15 раз! Мышление «по аналогии», отмечает автор, способствовало ужесточению курса Вашингтона и формированию резко отрицательного образа Саддама Хусейна. Варианты не силового решения конфликта практически перестали рассматриваться президентом.

Третьей моделью является «модель группового мышления» или «теория группового решения» (Groupthink) была разработана американским социальным психологом И. Янисом. Модель восходит к социальной психологии. Основными условиями для «срабатывания» такой модели являются: во-первых, изоляция группы от внешних источников информации и мнений, способных изменить убеждения присутствующих; во-вторых, отсутствие традиции беспристрастного лидерства; в-третьих, отсутствие норм, требующих проведения систематических процедур принятия решений для отслеживания альтернативных вариантов; в-четвёртых, схожесть социального происхождения и идеологических воззрений участников группы [20, с. 104]. Сплочённость и единство группы воспринимается как более важное, чем реалистичность фактов, а стремление членов «группы» к единодушию превосходит их мотивацию реалистически оценивать альтернативные решения проблемы.

В случае ситуации вокруг Ирака в 1990 – 1991 гг. большинство этих условий были налицо. «Сердцевинная группа» а команде Буша была чрезвычайно сплочённым коллективом благодаря как общности социального происхождения, так и длительной совместной работы, что позволяло ей избегать долгих дискуссий. Дополнительным фактором, позволяющим судить об эффективности именно этой модели, было наличие внешнего врага, работавшее на сплочённость группы [20, с. 111]. В данном случае нужно оговориться, что как в любой иррациональной системе принятия решений создание «устойчивой группы» и наличие самого феномена группового процесса принятия решений не обязательно приводит к отрицательному результату. Однако риск выбора неоптимального решения и, соответственно, появление кризисной ситуации повышается многократно.

Элементы так называемого «группового мышления» присутствовали в деятельности ближайшего окружения Дж. Буша старшего на всём протяжении внешнеполитической деятельности его администрации. Однако они не оказали на неё фатальное влияние. Использование одной лишь данной модели не даёт концептуального ответа в отношении причин формирования такой группы, которые, очевидно, лежат за рамками научного метода, используемого при построении модели. Формально логические построения, такие как характеристики группы (изолированность, избыточная гомогенность) описывают лишь часть реальности и их можно отнести к функционированию любых социальных групп, призванных принимать решения.

«Модель оценки политики правительства» была разработана американским политологом Г. Аллисоном, а затем переработана им в соавторстве с Ф. Зеликовым. Данная модель, наряду с организационно-процессуальной моделью является своего рода альтернативой модели «рационального выбора» и демонстрирует междисциплинарный подход к анализу принятия внешнеполитических решений. Внешнеполитическое решение рассматривается как результат сложной игры между членами бюрократической иерархии и правительственного аппарата, каждый из которых имеет свои интересы, взгляды и представления о приоритетах внешней политики. Однако Иетив отмечает, что результаты, полученные на основе применения этой модели, не особенно интересны, поскольку в рамках «сердцевинной группы» почти не возникало противоречий, большинство решений было сформулировано президентом априорно, а потому сколько-нибудь интересной игры взаимодействий разных точек зрения просто не получилось [20, с. 136]. По мнению сторонников данного подхода, внешняя политика есть продукт согласования интересов и «торговли» различных органов и ведомств, возникающий в результате сложных взаимодействий внутри этих ведомств. Сторонники этой тео-

рии, как правило, опираются на значительный эмпирический материал, высвечивающий существенную роль, которую играют «аппаратные игры».

Однако при применении данной модели велик соблазн свести процесс принятия внешнеполитических решений к договорённостям или даже сговору нескольких влиятельных лиц или группировок. Реальность намного сложнее: нужно отметить, что ведомства при принятии или лоббировании тех или иных решений вынуждены учитывать интересы множества групп давления, как внутри политической элиты, так и за её пределами. Однако системные ведомственные интересы играют определённую роль в американской политической системе в целом.

Модель «оценки внутриполитических факторов» предложена С. Йетивом. Политики принимающие решения, уделяют большое внимание достижению целей внутриполитического характера, а не внешнеполитического. Первый тип целей – выполнение личных и институциональных задач (формирование положительного образа лидера, достижение успеха в решении внутриэкономических проблем). Второй тип целей можно назвать «популяризаторскими» (например, формирование у электората положительной оценки решения о военной кампании). С. Йетив полагает, что метод «конструирования образов» международных проблем может способствовать достижению обоих типов целей. В конкретном случае демонизация президента Ирака С. Хусейна и его сопоставление с А. Гитлером, а также создание стереотипа «Ирак – глобальная угроза» позволили администрации США решить целый ряд политических задач. Военно-индустриальный комплекс и министерство обороны получили врага, а республиканская партия добилась преимущества на промежуточных выборах в сенат в 1990 г. отчасти благодаря переключению внимания избирателей с проблем дефицита бюджета на ход военных действий в Ираке. Самому президенту посредством риторики о победоносной войне и формировании нового мирового порядка удалось на время сбить накал обвинений в недалёковидности и «слабохарактерности». В результате даже журнал «Newsweek», с 1987 г. критиковавший Буша за «слабохарактерность», тем не менее назвал его в 1990 г. «истинно американским борцом» [20, с. 90]. В такой ситуации к концу октября 1990 г. Буш и его советники были настолько заинтересованы в войне с Ираком, что перспектива вступления в переговоры с ним стала попросту иллюзорной.

Внутренняя политика оказывает существенное влияние на процесс принятия внешнеполитических решений, но внутриполитические задачи, которые американская элита решала в период правления Дж. Буша старшего, вынудило администрацию отойти от постулирования идеи глобального «нового мирового порядка», оставляя её последующим поколениям, и сосредоточивается на наиболее рационалистических и функционально понятных для американцев идей.

Эволюция внешнеполитических инициатив республиканской администрации за четырёхгодичный период пребывания у власти демонстрирует перманентную ситуацию поиска решений в значительной трансформации сферы международных отношений. Идейные шатания от глобалистических положений концепции «нового мирового порядка» к реалистическим и функционально понятным положениям военной стратегии США говорят о поиске новой модели поведения американского государства в условиях осознаваемого единоличного лидерства. Анализ концептуально-теоретических оснований внешней политики администрации Джорджа Буша позволяет прийти к следующим выводам.

Во-первых, трансформация всей системы международных отношений в конце 80-х – начале 90-х гг. XX века вызвала острую необходимость

поиска новой модели взаимоотношений основных и второстепенных субъектов международных отношений. Старые наработанные внешнеполитические схемы не отвечали складывающимся обстоятельствам и требовали от их создателей принципиально новых теорий и концепций, обосновывающих происходящие и предстоящие изменения. В силу абсолютной неготовности соответствующих специалистов адекватно ответить на принципиальные вызовы международной системы, специалисты по безопасности вынуждены были использовать академические дискурсы («о новом мировом порядке», «о конце истории» и др.) для выработки своих внешнеполитических схем и в большей степени для сохранения за собой соответствующего статуса экспертов и профессионалов безопасности, способных делать прогнозы в области международных отношений;

Во-вторых, анализ внешней политики США времён правления Дж. Буша предполагает обязательный анализ целого ряда документов, официальных речей и статей позволяющих более или менее профессионально произвести соответствующий анализ, так как единого фундаментального документа, раскрывающего стратегию национальной безопасности США не существует.

В-третьих, концепция «нового мирового порядка» воспринималась как концепция по созданию после победы в холодной войне благоприятной для цивилизованных стран, и в первую очередь США инфраструктуры способствующей распространению растущего влияния на длительный период. Данная концепция в своей основе продолжала обосновывать зависимость проведения внешней политики США от национальных интересов, что является несомненным доказательством идеологической близости современных республиканцев с республиканизмом начала века Теодора Рузвельта и школой политического реализма Г. Моргантау. Все важнейшие внешнеполитические акции администрации Буша (операция в Панаме и в Персидском заливе) являются тому явным подтверждением;

В-четвёртых, в качестве центрального приоритета стратегия национальной безопасности США рассматривала распространение победившей либеральной демократии в её американском варианте и обеспечение глобальной безопасности. Положение об обеспечении глобальной безопасности наряду с контурами нового подхода к урегулированию потенциальных конфликтов являлись принципиально новыми положениями, сформулированными внешнеполитической стратегией США. Возможные конфликты американская администрация Буша предлагала урегулировать на основе принципов международного права. Однако один из важнейших принципов международного права принцип нерушимости границ начинает приходить в противоречие с принципом самоопределения. Республиканцы в этой связи впервые предложили изменить существующие критерии военного вмешательства во внутренние дела тех стран, которые не придерживаются принципов «победившей» либеральной демократии. Обозначение подобного положения во внешнеполитических документах США отражает осознание трансформации международных отношений, связанной прежде всего с крахом биполярной системы и осознание себя единственно оставшейся сверхдержавой;

В-пятых, глобалистические установки предложенной концепции «нового мирового порядка» в силу своей нереалистичности, глобальности и необходимости затрат на их реализацию значительных материальных ресурсов не нашли реальной поддержки не только у своих ближайших союзников по НАТО и ЕС, но в конечном счёте у себя дома. Благополучная Европа довольно уклончиво прореагировала на американское предложение по поддержанию мира и подавлению потенциальных и реальных вызовов складывающемуся мировому порядку. Рациональные европей-

цы до поры до времени не желали тратить значительные материальные ресурсы тем более в условиях плохой экономической конъюнктуры;

В-шестых, концепция «нового мирового порядка» не нашла поддержки у американского общества, которое согласно социологическим опросам вслед за европейцами отвергло новые внешнеполитические инициативы команды Буша, считая их нереальными и чрезмерными в условиях экономического падения, в котором находилась американская экономика во второй половине 80-х начале 90-х гг. Когда перед американцами стоит выбор между своим собственным материальным благополучием и распространением демократических ценностей где-то в Африке или Азии, то американцы выбирают первое. После того как национальному правительству удаётся восстановить данное благосостояние, американский народ более снисходительно относиться к глобалистическим устремлениям своего руководства;

В-седьмых, неприятие новой внешнеполитической концепции со стороны ближайших союзников и собственного населения, прежде всего, указывает на грубейшие ошибки «авторского коллектива» (чиновников государственного департамента и СНБ), её создавшего. Методы выработки решений, привнесённых, в частности, новым руководством внешнеполитического ведомство в лице Дж. Бейкера, имели как несомненные плюсы, так и значительные изъяны. Привлечение к работе в своём ведомстве специалистов из академической среды для генерации новых идей является несомненным достижением, однако отстранение от данной сферы значительной сферы профессиональных дипломатов не относится к достижениям Бейкера. Принцип пирамидального руководства в отличие от коллегиального Шульца также не принёс положительных дивидендов, а возможно негативным образом сказался на итоговом результате;

В-восьмых, кулуарность принимаемых решений не способствовала благожелательному восприятию данных решений не только принципиальными противниками демократами, которых можно условно отнести к «конъюнктурным изоляционистам», но, самое главное, вызвало серьёзную внутрипартийную критику со стороны её консервативной части. Неспособность администрации мобилизовать внутренние ресурсы на благоприятное и безболезненное прохождение новой внешнеполитической концепции кардинальным негативным образом сказалось на более важном политическом событии, а именно, на президентских выборах, в результате, которых в ноябре 1992 г. победили демократы.

В-девятых, в американской политической науке существует целый ряд подходов к анализу процесса принятия внешнеполитических решений. Американским исследователем С. Йетив выделяет пять основных типов моделей принятия внешнеполитических решений: модель рационального выбора; когнитивная модель; модель группового мышления; модель оценки политики правительства; модель оценки внутриполитических факторов. В принятии внешнеполитических решений о войне ключевую роль сыграл фактор личности президента Буша-старшего. Его личное влияние и опыт, прекрасные отношения со многими влиятельными политиками той поры, понимание международной ситуации, инициативность, оказываемая ему поддержка со стороны «сердцевинной группы» обеспечили ему возможность фактически безальтернативного продвижения к силовым действиям, например в Панаме и Кувейте. Наиболее оптимальные варианты интерпретации действий администрации Дж. Буша старшего, получаются при сочетании эмпирического анализа с политической теорией. Модель рационального выбора позволяет получить представление о том, как и почему Соединённые Штаты начали войну. Однако она не позволяет объяснить поведение субъектов, кото-

рые кажутся иррациональными или мотивированными интересами не государства, а отдельных групп или личностей. Эти «тёмные места» процесса принятия решений позволяет отчасти «осветить» анализ на базе использовании четырёх моделей, ориентированных на изучение внутриполитических факторов, таких, как психологические особенности и черты поведения политиков, их взаимодействие в ходе принятия решений в группе или в рамках формальных бюрократических процедур.

В-десятых, критика со стороны «последовательных изоляционистов» (консервативная часть республиканцев и демократов) и «конъюнктурных изоляционистов» (левоцентристская часть демократов), а также со стороны подавляющей части американского общества вынудила республиканскую администрацию Джорджа Буша отложить претворение в жизнь концепции «нового мирового порядка» и в срочном порядке разрабатывать более реалистичную и функциональную внешнеполитическую стратегию. В январе из недр Объединённого Комитета Начальников Штабов выходит «Военная стратегия безопасности США», которая в силу ведомственной принадлежности оказывается более «приземлённой» и преемственной по отношению к предшествующим документам подобного рода.



Литература

1. Биго. Д. Проблемы безопасности: теоретические дискуссии и институциональный контекст // Международные отношения: социологические подходы. / Рук. Авт. колл. Проф. П.А. Цыганков. - М.: Гардарики, 1998. 352 с.
2. Буш Дж., Скоукрофт Б. Мир стал другим. Пер. с англ. М.: Международные отношения, 2004. 504 с.
3. Игнатъев И. Джеймс Эддисон Бейкер. «Младший брат» президента / О них говорят. М., 1991.
4. Киссинджер Г. Дипломатия. Пер. с англ. В. В. Львова / Послесл. Г. А. Арбатова. М., Ладомир, 1997. 848 с.
5. Кто есть кто в мировой политике / Редкол.: Кравченко Л. П. (отв.ред.) и др. М.: Политиздат, 1990 559 с.
6. Михеев В.С. Новые подходы в Европейской политике Вашингтона. Концепция «нового атлантизма» // США: экономика, политика, идеология. 1993. № 2. С. 23-31.
7. Никсон Р. На арене. Воспоминания о победах, поражениях и возрождении. М.: Новости, 1992. 440 с.
8. Смитиенко Б.М. «Америкоцентризм» и полицентризм в мировой экономике на рубеже 20-21 столетий // США и внешний мир. Материалы 4 научной конференции Ассоциации изучения США. М.: Изд-во МГУ, 1997. 256 с.
9. Спасский Н. Новое мышление по американски: танго без партнёра // Мировая экономика и международные отношения. 1992. № 7.
10. Трофименко Г.А. Сверхдержава ли Америка? // США и внешний мир. Материалы 4 научной конференции Ассоциации изучения США. М.: Изд-во МГУ, 1997. С. 88-97.
11. Устинова Ю. Как правильно начинать войну [Электронный ресурс]. URL: <http://www.intertrends.ru/seventh/015.htm> [Дата обращения: 30.10.2010 г.]
12. Уткин А.И. Сомнения сверхдержавы // США: экономика, политика,

идеология. 1994. № 11.

13. Khong Y.H. Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965. Princeton University Press. 1992. 304 pp

14. Hyland W. The case for Pragmatism. America and the World 1991-1992 // Foreign Affairs, 1992, January.

15. Kennedy P. The rise and fall of great powers: Economic changes and military conflicts from 1500-2000. N.Y., 1987

16. Kennedy P. Preparing for The Twenty – First Century. N.Y., 1993.

17. Modelsky G. The long cycle of global and the nation state // Comparative studies in society and history. 20. 1978. April, 214-238.

18. National Military Strategy of the USA, January 1992. [Электронный ресурс]. URL: <http://dosfan.lib.uic.edu/dosfan.html>. [Дата обращения: 30.08.2001 г.]

19. Olson M. The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven: Yale University Press, 1982.

20. Yetiv S. Explaining Foreign Policy: U.S. Decision-Making and the Persian Gulf War. Baltimore – London: The Johns Hopkins University Press, 2004. 288 p.