

# ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США

ТОМ 5

ЭЛЕКТРОННЫЙ ЖУРНАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДЕПАРТАМЕНТА США

НОМЕР 1

## *Формирование внешней политики США*

*Март 2000 г.*

# ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США

## Формирование внешней политики США

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США

ЭЛЕКТРОННЫЙ ЖУРНАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДЕПАРТАМЕНТА США

ТОМ 5 • НОМЕР 1 • МАРТ 2000 Г.



*Представленные здесь статьи отражают преобразования, произошедшие во внешней политике США за последние годы, – процесс, ускорившийся в результате технических достижений, которые позволяют рассматривать настоящий «электронный журнал» как новшество, а не оксюморон.*

*Вот уже более двух веков остается неизменной основополагающая цель американской внешней политики. Она состоит в защите наших граждан, территории, средств к существованию и друзей.*

*Однако, формирование американской внешней политики претерпело изменения, поскольку изменился весь мир. С окончанием «холодной войны» и вовлечением нас в сферу глобальной экономики исчез водораздел между внутренней и внешней политикой. Поэтому во многих случаях становится все труднее определить, где кончаются полномочия одного ведомства и начинаются полномочия другого.*

*Так, например, борьба с терроризмом входит как в задачу правоохранительных органов страны, так и в сферу международного права, что требует активной дипломатии, хорошо организованной разведки и готовности к реагированию в чрезвычайных обстоятельствах, а также возможности применения военной силы. Борьба с ВИЧ-инфекцией и СПИДом представляет собой медицинскую проблему, выступает одной из первоочередных задач в области образования и развития и непременно должна входить в сферу внешней политики. Защита окружающей среды в мировом масштабе требует применения научных методов, проведения сложных экономических расчетов и умения вести трудные международные переговоры.*

*При решении большинства вопросов наши дипломаты обязаны понимать и плодотворно работать не только со своими иностранными коллегами, но и с законодателями, сотрудниками неправительственных организаций, сторонними экспертами и представителями частного сектора, в том числе предпринимателей и профсоюзов. Старая геополитическая шахматная доска перестала быть двухмерной.*

*Сегодня на международной арене выступают не только страны, но и множество негосударственных «действующих лиц». Спорные вопросы и проблемы уже не носят отдельного характера, а тесно взаимосвязаны. Каждое эпохальное научное открытие приводит к изменению правил. Несмотря на то, что у Америки есть враги, результаты внешнеполитической игры не сводятся к нулевому балансу, когда выигрыш одной стороны означает проигрыш другой. В конечном счете, или все мы будем жить лучше, или всем нам придется не сладко.*

*Собранные здесь материалы заставляют читателя задуматься. Они написаны известными официальными лицами, действующими и бывшими конгрессменами и представителями других ведомств. Представляю их вашему вниманию, поскольку они показывают, как ведущая держава мира справляется с тяжелейшими мировыми проблемами. Чем шире понимание этого процесса, тем успешнее он будет и тем большую поддержку получит.*

Государственный секретарь США Мадлен Олбрайт

# ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США

Электронный журнал  
Государственного департамента США

## ФОРМИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ США

### СОДЕРЖАНИЕ

#### ● В ЦЕНТРЕ ВНИМАНИЯ

##### **МЕНЯЮЩАЯСЯ ДИНАМИКА ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ США 5**

*Интервью с Томасом Р. Пикерингом,  
Заместителем Государственного секретаря США по вопросам политики*

##### **ОБЪЕДИНЕНИЕ СИЛОВЫХ И ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ 11**

*Эрик Д. Ньюсом  
Помощник Государственного секретаря США по военно-политическим вопросам*

#### ● КОММЕНТАРИИ

##### **ТОЧКА ЗРЕНИЯ ДЕМОКРАТОВ: КОНГРЕСС И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА 17**

*Сенатор Джозеф Р. Байден*

##### **ТОЧКА ЗРЕНИЯ РЕСПУБЛИКАНЦЕВ: КОНГРЕСС И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА 20**

*Сенатор Гордон Х. Смит*

##### **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США 23**

*Ли Х. Гамильтон  
Директор Международного исследовательского центра имени Вудро Вильсона*

#### ● РАЗЛИЧНЫЕ ВЛИЯНИЯ

##### **НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ГЛАС НАРОДА 27**

*Интервью с Джулией Тафт,  
Помощником Государственного секретаря США по вопросам народонаселения, беженцев  
и миграции*

##### **АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕНТРЫ ПОМОГАЮТ ФОРМИРОВАТЬ АМЕРИКАНСКУЮ ВНЕШНЮЮ ПОЛИТИКУ И ПОЛИТИКУ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ 33**

*Роберт Э. Хантер  
Старший советник корпорации РЭНД*

##### **СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ: ВЛИЯНИЕ НА ВНЕШНЮЮ ПОЛИТИКУ В ИНФОРМАЦИОННЫЙ ВЕК 37**

*Уоррен П. Стробл  
Старший редактор журнала «ЮС Ньюс энд Уорлд Репорт»*

Одри Эриксон

Директор по связям с правительством по вопросам международной торговой политики  
в Федерации американского бюро фермерских хозяйств

## ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США

ЭЛЕКТРОННЫЙ ЖУРНАЛ ГОСДЕПАРТАМЕНТА США

ТОМ 5 • НОМЕР 1 • МАРТ 2000

Бюро международных информационных программ Государственного департамента США предоставляет продукты и услуги, разъясняющие зарубежной общественности политику США. Бюро публикует пять электронных журналов, в которых обсуждаются важные проблемы, стоящие перед Соединенными Штатами и мировым сообществом. Журналы выходят в сериях: «Экономические перспективы», «Глобальные проблемы», «Вопросы демократии», «Внешняя политика США» и «США: общество и ценности». Они содержат анализ, комментариев и информационные материалы по обсуждаемой теме. Все журналы публикуются на английском, французском и португальском языках, а отдельные номера журналов переводятся на арабский, русский и испанский языки.

Новый выпуск на английском языке публикуется каждые три – шесть недель. Переводные версии обычно появляются через две – четыре недели после выхода английского оригинала.

Мнения, высказываемые в этих журналах, обязательно отражают взгляды или политику правительства США. Государственный департамент США не берет на себя ответственности за содержание и постоянную доступность приводимых здесь сайтов в Интернете; такого рода ответственность несут исключительно их владельцы.

Статьи могут воспроизводиться или переводиться на другие языки за пределами Соединенных Штатов, если они не снабжены ограничениями, касающимися авторских прав.

Текущие или предыдущие номера журналов можно получить с домашней страницы Бюро международных информационных программ Государственного департамента США во Всемирной компьютерной сети по адресу: “<http://www.usinfo.gov/journals/journals.htm>”.

Журналы предоставляются в нескольких электронных форматах для упрощения их просмотра, передачи, вывода и печати.

Комментарии и замечания можно присылать в местное посольство США (для Сектора публичной дипломатии) или в редакцию:

Editor, Foreign Policy Agenda  
Political Security – IP/T/PS  
U.S. Department of State  
301 4th Street, S.W.  
Washington, D.C. 20547  
United States of America  
Электронная почта: [ejforpol@usia.gov](mailto:ejforpol@usia.gov)

Обратите, пожалуйста, внимание, что данный выпуск журнала «Внешняя политика США» размещен на международной домашней странице Офиса международных информационных программ во Всемирной компьютерной сети по адресу  
“<http://www.usinfo.gov/journals/ftp/0300/ijpe/ijpe0300.htm>”.

|   |                      |
|---|----------------------|
| ИЗДАТЕЛЬ: . . . . .   | Джудит С. Сигел      |
| ОТВЕТСТВЕННЫЙ РЕДАКТОР: . . . . .                           | Маргарет А. МакКей   |
| РЕДАКТОР-КОНСУЛЬТАНТ: . . . . .                             | Уэйн Холл            |
| РЕДАКТОРЫ: . . . . .  | Ральф Даннхейссер    |
| . . . . .   | Сюзен Эллис          |
| . . . . .   | Кристина Гудвин      |
| . . . . .   | Дайан Макдональд     |
| . . . . .   | Джоди Роуз Платт     |
| . . . . .   | Джеки Р. Порт        |
| . . . . .   | Мэри Шолл            |
| . . . . .   | Теренс Скотт         |
| . . . . .   | Скотт Уитни          |
| СПРАВОЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ОТДЕЛ: . . . . .                | Сэм Андерсон         |
| . . . . .   | Ребекка Форд Митчелл |
| . . . . .   | Вививан Сталь        |
| ГРАФИЧЕСКОЕ ОФОРМЛЕНИЕ: . . . . .                           | Барбара Лонг         |
| ПОМОЩНИК РЕДАКТОРА<br>ПО ГРАФИЧЕСКОМУ ОФОРМЛЕНИЮ: . . . . . | Сильвия Скотт        |
| ПОМОЩНИК ПО СОСТАВЛЕНИЮ ПРОГРАММЫ: . . . . .                | Ивон Шанкс           |
| РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ: . . . . .                            | Ховард Синкотта      |
| . . . . .   | Джудит С. Сигел      |
| . . . . .   | Леонардо Уильямс     |
| РЕДАКТОРЫ РУССКОГО ИЗДАНИЯ: . . . . .                       | Наташа Барбаш        |
| . . . . .   | Илья Суслов          |

## МЕНЯЮЩАЯСЯ ДИНАМИКА ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ США

*Интервью с заместителем Государственного секретаря США  
по вопросам политики Томасом Р. Пикерингом*



*В настоящее время международные отношения становятся все сложнее и «затрагивают широкий круг проблем, которые в девятнадцатом веке никогда не считались основными вопросами внешней политики», – считает заместитель Государственного секретаря США по вопросам политики Томас Р. Пикеринг. По мере все большего сближения стран всего мира, отмечает он, революция средств связи и информационная революция «несомненно оказывают воздействие на международную дипломатию». Интервью у заместителя Государственного секретаря взяла редактор Дайан Макдональд.*

**ВОПРОС:** Кто играет наиболее важную роль в разработке внешней политики США?

**ПИКЕРИНГ:** Это Президент и Государственный секретарь, советник Президента по вопросам национальной безопасности, министр обороны, председатель Объединенного комитета начальников штабов и, конечно, директор Центрального разведывательного управления, который снабжает основных участников группы, разрабатывающей внешнюю политику США, последней информацией о событиях в мире.

Эти должностные лица составляют ядро Совета национальной безопасности – высшего органа страны, формирующего ее внешнюю политику. Очень серьезно относится к своей основной роли главного советника Президента по вопросам внешней политики и Государственный секретарь.

**ВОПРОС:** Как переплетаются и дополняют друг друга их роли в достижении внешнеполитических целей США?

**ПИКЕРИНГ:** Президенту и Государственному секретарю приходится уделять самое пристальное и всестороннее внимание вопросам внешней политики, поскольку они несут чрезвычайно важную ответственность в верхнем эшелоне аппарата, занимающегося внешней политикой страны. Министр обороны вносит свою лепту в анализ вопросов национальной безопасности, а советник

Президента по вопросам национальной безопасности согласовывает и сводит воедино действия и функции всех членов внешнеполитической команды. Разумеется, он хорошо знаком с приоритетами внешней политики Президента и часто выступает инициатором глубоких и всесторонних обсуждений этих вопросов во время проведения тех заседаний основных разработчиков внешней политики, на которых отсутствует Президент.

Опираясь на свой опыт, смею утверждать, что команда Совета национальной безопасности представляет собой группу единомышленников, охотно помогающих друг другу. Однако, это отнюдь не означает, что заседания проходят гладко, и не снижает остроты постановки вопросов или серьезности того или иного обсуждения. Члены команды не позволяют себе примешивать личные чувства к решению проблем, затрагивающих интересы страны, как это иногда случалось в прошлом. Кроме того, они очень упорно работают над тем, чтобы сохранить элемент конфиденциальности при обсуждении вопросов, поиск решения которых требуют значительного периода времени.

**ВОПРОС:** Как вы работаете с Конгрессом по вопросам внешней политики?

**ПИКЕРИНГ:** Весь внешнеполитический истеблишмент очень серьезно относится к роли Конгресса в решении любой внешнеполитической проблемы,

требующей рассмотрения. Неизменно обсуждается вопрос о том, как и каким образом проинформировать Конгресс, получить мнения конгрессменов и проанализировать подход этого органа к обсуждаемой проблеме.

Почти по каждому серьезному внешнеполитическому вопросу имеются два ряда соображений, связанных с Конгрессом. Первый относится к политике, а именно к тому, как Конгресс, представляющий собой весьма авторитетную и важную часть американской системы государственной власти, отреагирует на ту или иную проблему с политической точки зрения. Мы выслушиваем мнения отдельных членов Конгресса, а также его руководства и председателей комитетов.

Во-вторых, на Конгресс возлагается весьма важная обязанность финансирования правительственных программ как в процессе формирования годового бюджета, так и часто в порядке выделения средств на чрезвычайной основе путем дополнительных ассигнований. Поэтому учет соображений Конгресса с точки зрения финансирования представляется весьма важным.

Кроме того, в последние годы Конгресс принял много законодательных решений по проблемам внешней политики. Поэтому один из вопросов, которым мы вынуждены задаваться применительно к той или иной конкретной внешнеполитической инициативе, состоит в том, будет ли Конгресс сотрудничать с нами или выступит против. И будет ли это в любом случае выражено в виде законодательства? Если примет, то как нам вести себя в отношении усилий конгрессменов придать решению вопроса законодательную форму? Следует ли нам предложить свой собственный законопроект? Разумеется, в последнем случае консультации с Конгрессом имеют очень большое значение.

Президент играет ведущую роль в проведении консультаций с Конгрессом. Однако, Госсекретарь также посвящает значительную часть своего времени беседам с высокопоставленными членами Конгресса, посвященным обсуждению тех или иных конкретных вопросов. Остальные из нас, работающие в тесном контакте с Государственным секретарем, время от времени тоже берут на себя часть этих обязаннос-

тей, когда это касается бюджетных вопросов или внешнеполитического кризиса.

Так, например, недавно я полдня на Капитолийском холме, выступая в одном из комитетов по конкретной кризисной ситуации. Я провел вечер в беседах с членами Конгресса по вопросу о Колумбии. Высокопоставленные должностные лица администрации Президента также часто обсуждают по телефону с руководителями Конгресса различные внешнеполитические проблемы. Подобная деятельность представляет собой очень важную часть нашей работы в исполнительной ветви власти, поскольку необходимая координация между этими двумя ветвями власти служит залогом успешной внешней политики.

**ВОПРОС:** Как бы вы охарактеризовали наиболее важные новые тенденции, оказывающие влияние на формирование внешней политики США?

**ПИКЕРИНГ:** Наблюдается несколько подобных тенденций. Постоянно растущая интернационализация международных отношений делает их более сложными и поднимает широкий круг вопросов, которые в девятнадцатом веке никогда не считались основными вопросами внешней политики. К ним относятся преступность, терроризм, охрана окружающей среды и здоровье человека на всем земном шаре. В настоящее время борьба со СПИДом выступает одной из задач, которой администрация уделяет особое внимание, поскольку эта болезнь наносит во всем мире небывалый ущерб населению многих стран и их экономике.

Эти проблемы стали теперь важными и не терпящими отлагательства вопросами внешней политики. Они добавились к традиционным экономическим вопросам, таким как развитие торговли, проведение макроэкономических реформ и обеспечение развития, а также к традиционным политическим вопросам, включая разрешение кризисов, урегулирование уже возникших конфликтов и использование дипломатии для предотвращения конфликтов в будущем.

Упомянутые усилия дополнились ростом многосторонней дипломатии в том смысле, что многие из перечисленных проблем решаются теперь в многосторонних органах, некоторые из которых действуют

в масштабах регионов, а другие – в масштабах всего мира.

Таким образом, растут масштабы проблем и их техническая сложность, поскольку все больше сближаются страны всего мира. На всех нас глубоко повлияли революция средств связи и информационная революция, которые несомненно оказывают воздействие на международную дипломатию.

**ВОПРОС:** Не могли бы Вы подробнее рассказать о том, как вы работаете с международными организациями ради достижения внешнеполитических целей США?

**ПИКЕРИНГ:** Все мы, работающие в сфере внешней политики, все более осознаем, что многосторонние органы, как региональные, так и международные в самом широком толковании этого термина, играют чрезвычайно важную роль. В одних случаях их роль носит законодательный или почти законодательный характер – они, по сути дела, устанавливают свои правила. В других случаях они формируют международный консенсус относительно того, что надлежит делать на высшем уровне.

В плане традиционных проблем войны и мира весьма важную роль играет Совет Безопасности ООН, постоянным членом которого мы являемся. За последние 50 лет или чуть больший период региональные и международные организации разработали руководящие ориентиры, имеющие своей целью оказание помощи в определении и регулировании деятельности во многих областях, – начиная с того, как вести деловое предпринимательство, и, кончая тем, как уберечь самолеты от столкновения друг с другом или наладить регулирование телекоммуникационной отрасли.

По всем этим причинам работа с нашими коллегами в международных организациях находится в центре внимания Государственного департамента и других ведомств страны, работающих вместе с нами в сфере внешней политики. Некоторые государственные ведомства наладили прямые связи с международными организациями в своей области. Государственный департамент должен обеспечить, чтобы они следовали общему направлению американской внешней

политики и эффективно содействовали осуществлению ее целей.

**ВОПРОС:** Каким образом учитываются взгляды иностранных руководителей и правительств других стран при формировании внешней политики США?

**ПИКЕРИНГ:** Взгляды иностранных руководителей и правительств других стран всегда имеют для нас огромное значение и, разумеется, представляют особую важность в вопросах двусторонних отношений. Недавно я участвовал в трех длительных зарубежных поездках, которые предоставили мне возможность ознакомиться с взглядами руководителей балканских государств, стран Латинской Америки и государств Ближнего Востока по основным вопросам внешней политики. Подобные консультации с иностранными руководителями имеют жизненно важное значение, поскольку, несмотря на то, что США играют роль мирового лидера в области внешней политики, они не могут действовать в одиночку. Чтобы выполнить свои задачи, нам приходится убеждать друзей, союзников – и даже врагов – в необходимости идти на сотрудничество с нами. Мир сейчас не таков, чтобы одной стране удавалось добиваться всего, полагаясь лишь на собственные силы.

Учет взглядов иностранных руководителей представляется важным и в многостороннем плане, поскольку многие другие страны играют сейчас ведущую роль на многосторонних форумах, таких как ООН, и вопрос о том, как отдельные страны голосуют по тем или иным конкретным вопросам, имеет для США очень большое значение. Мы много и часто прибегаем к лоббированию – на своем дипломатическом языке мы называем это «демаршами», – что, по существу, означает попытки убедить других посредством логики и обсуждения в полезности и правильности взглядов США. Мы также пытаемся понять взгляды других стран и часто стараемся учесть их при формировании своих собственных, чтобы появилась возможность приступить к формированию такого консенсуса, который необходим для принятия международных действий по решению той или иной проблемы.

**ВОПРОС:** Считаете ли Вы, что средства массовой информации мешают формированию внешней политики?

**ПИКЕРИНГ:** В отдельных случаях, когда дипломатия носит конфиденциальный характер, а конфиденциальность служит важным компонентом успеха дипломатических усилий, преждевременная прозрачность дипломатического процесса отнюдь не способствует успеху, с точки зрения дипломатов. На мой взгляд, все люди, имеющие дело с дипломатией, признают, что в наш век стало больше свободы, а это влечет за собой все более свободные потоки информации. И многие из нас убеждены, что подобное развитие событий по существу своему приведет к улучшению процесса и послужит дальнейшему совершенствованию человечества.

Так что мы привыкаем работать, находясь у всех на виду, словно рыбка в аквариуме. Когда нарушается конфиденциальность информации, которой мы обмениваемся с иностранными правительствами, это иногда рассматривается как предательство, и впоследствии имеет тенденцию омрачать отношения, возможно, без достаточных на то оснований. Однако, в этом виновата не столько сама пресса, сколько источник, предоставляющий ей информацию.

Иногда мы считаем, что пресса неверно освещает события во внешнеполитической области. Полагаю, что особенно болезненная реакция на материалы прессы возникает у правительств в тех случаях, когда они лишены возможности высказать свою точку зрения авторам до появления их комментариев в печати. По мнению представителей прессы, им тоже очень важно еще до написания своих статей иметь исчерпывающие возможности для ознакомления со всеми точками зрения с целью их последующей оценки.

Пресса обязана принимать во внимание все точки зрения и анализировать их. Однобокие комментарии без тщательной проверки материала и его предварительного изучения приводят к искажению истинного положения дел во внешнеполитической сфере, поскольку, в конечном счете, внешняя политика может увенчаться успехом только при наличии поддержки со стороны общественного мнения страны, на которое сильное воздействие оказывают средства массо-

вой информации. Никто не ожидает, что средства массовой информации станут рупором правительства, но мы рассчитываем, что они, по крайней мере, должны знать и понимать точку зрения правительства и правильно освещать ее.

**ВОПРОС:** Каким образом средства массовой информации могут содействовать формированию внешней политики?

**ПИКЕРИНГ:** По моему мнению, средства массовой информации делают это самыми разными путями. Однако, для того, чтобы они могли предоставлять общественности добросовестные и сбалансированные материалы, им следует внимательно прислушиваться к нам. Мы вовсе не ожидаем от средств массовой информации сугубо не критического отношения к нашим высказываниям – это означало бы, что они не справляются со своей работой. Однако, с другой стороны, мы ожидаем от них обоснованной, подтвержденной фактами критики, которая не пренебрегает соображениями, высказываемыми правительствами при формировании внешней политики.

В нашем правительстве удачно то, что Президент и Государственный секретарь, основные выразители внешней политики США, имеют многочисленные возможности доведения своих взглядов до средств массовой информации. Кроме того, налажен регулярный процесс проведения брифингов пресс-секретарями Государственного департамента, Белого дома и министерства обороны, что позволяет нам сообщать средствам массовой информации нашу точку зрения по конкретным вопросам. Так что у нас вовсе не складывается впечатления, что мы связаны по рукам и ногам. Во многих отношениях средства массовой информации представляют собой чрезвычайно важный инструмент. Я не хочу сказать, что правительство манипулирует средствами массовой информации, но они выполняют очень важную функцию, сообщая в новостях высказывания правительства по внешнеполитическим вопросам.

**ВОПРОС:** Почему вы считаете, что согласие между обеими партиями играет очень важную роль в процессе формирования внешней политики США?

**ПИКЕРИНГ:** Я убежден в том, что, когда поставлены под угрозу жизненно важные интересы США –



например, когда возникает угроза для жизни американцев или угроза развязывания войны – все споры и противоречия должны прекращаться на границе США. Это означает, что при формулировании внешней политики любой Президент должен на двухпартийной основе выслушать и принять во внимание взгляды всех сторон внутри страны. Но после этого и после принятия Президентом окончательного решения относительно того, какие шаги наилучшим образом отвечают национальным интересам США применительно к конкретному вопросу, имеющему жизненно важное значение для страны, его обсуждение может продолжаться на внутри страны, но не должно выноситься за границу. Мы считаем, что, когда люди выезжают за рубеж и используют свой статус временно находящихся за пределами своей страны в качестве платформы для выступлений против тех или иных решений, принятых на родине, они переступают черту дозволенного.

Нужно, чтобы за рубежом иностранцы видели, что Америка единым фронтом выступает в поддержку важнейших внешнеполитических положений своей страны и основных методов их претворения в жизнь. Даже при наличии определенных внутренних разногласий нельзя терять национальную перспективу.

**ВОПРОС:** Какова роль дипломатических представительств за рубежом в формировании внешней политики США?

**ПИКЕРИНГ:** Дипломатические представительства США за рубежом играют серьезную и важную роль в формировании внешней политики. Это проявляется в целом ряде направлений их деятельности. Одно из них состоит в их способности задавать все вопросы, имеющие решающее значение для формирования американской внешней политики, и предоставлять не только самую ценную фактическую информацию, но и – а это, пожалуй, более важно – давать компетентный анализ тех факторов, которые, по их мнению, важны в стимулировании иностранных государств и побуждении их правительств к принятию тех или иных решений.

Кроме того, американские представительства и послы за рубежом несут основную ответственность за консультирование Государственного секретаря и Президента в области внешней политики, как

с точки зрения сроков выдвижения отдельных инициатив и внесения необходимых изменений, так и в плане компетентного определения того, каким должен быть новый внешнеполитический курс США в стране или регионе их деятельности. Помощники Государственного секретаря в Вашингтоне всегда готовы принять во внимание мнение этих дипломатических представительств и должны выполнять функции своего рода координаторов, сводящих воедино то, что поступает из-за границы, и то, что разрабатывается в Вашингтоне.

**ВОПРОС:** Какой опыт больше всего подготовил Вас к той ведущей роли, которую вы играете сейчас в формировании внешней политики США?

**ПИКЕРИНГ:** Карьера дипломата в основном строится на постоянном приобретении знаний и опыта, и для меня это важнее всего. Я полагаю, что, если работник дипломатической службы ежедневно не приобретает массу новых знаний, то он не упускает возможности, предоставляемые его работой.

Наибольшую пользу принесла мне работа на многочисленных должностях, которые я занимал за рубежом, а также в Вашингтоне, где в мои обязанности входила разработка внешней политики. По моему мнению, каждая из занимаемых мной должностей, вносила вклад в повышение эффективности моей работы на следующей должности. Так что я полагаю, что именно это сочетание постоянного самообразования и неизменного сознания того, что как человек, принимающий решения, ты должен в силу своих возможностей как можно лучше разбираться в проблемах, с которыми имеешь дело, и давать как можно лучшие советы, больше всего подготовило меня к моей нынешней роли.

Для всех разработчиков политики самое главное, как любит повторять наш Государственный секретарь, это – умение нестандартно мыслить. Поиск новых подходов к решению проблемы часто представляет собой одну из самых интересных и важных задач. В процессе нашей работы во внешнеполитической сфере все мы приобретаем умение взвешивать различные факторы и решать, какие из них следует принять во внимание.

Работая в Вашингтоне, прежде всего приобретаешь умение всегда быть настороже и разбираться в том, какие факторы внутри страны оказывают воздействие на формирование внешней политики. Основную ответственность за это несет Государственный секретарь, но она рассчитывает, что ее советники разбираются в том, какие мало заметные из-за границы факторы действуют внутри страны, и знают, как нужно учитывать их.

Вот те наиболее существенные факторы и элементы воздействия на внешнюю политику, на которые я опираюсь, стараясь дать Государственному секретарю самые лучшие советы в меру своих возможностей. ©

---

---

# ОБЪЕДИНЕНИЕ СИЛОВЫХ И ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ

---

*Эрик Д. Ньюсом*



*Способность Государственного департамента и министерства обороны «действовать сообща» будет оказывать глубокое влияние на лидирующее положение США в мире и степень эффективности в деле защиты наших интересов, а также интересов наших союзников и друзей», – считает помощник Государственного секретаря США по военно-политическим вопросам Эрик Д. Ньюсом. «Необходимо осознать природу этого смешанного или двоякого инструмента и те требования, которые он предъявляет к двум – или более – государственным ведомствам, призванным претворять в жизнь национальную стратегию безопасности», – говорит Ньюсом. Настоящая*

*статья представляет собой адаптированную версию недавнего выступления помощника Государственного секретаря США.*

Способность Соединенных Штатов воздействовать на ход развития международных событий таким образом, чтобы это служило интересам США, будет в значительной степени зависеть от умения Государственного департамента совместно с министерством обороны и другими ведомствами творчески и в духе сотрудничества реагировать на общие проблемы, с которыми мы сталкиваемся в процессе изменения мировой обстановки. Мир, в котором мы живем, в настоящее время переживает революцию в области технологии, средств связи и информации; в сфере организационных структур; в отношениях между странами и между правительством и народом в отдельных странах; в способности многонациональных корпораций и других неправительственных организаций оказывать воздействие на ход развития событий на международной арене и в характере реагирования региональных и международных организаций на конфликты, гуманитарные катастрофы и стихийные бедствия.

Наши военные признают, что эти факторы, вносят свой вклад в «революцию в области военного дела», которая вполне может в корне изменить характер и методы ведения войны. Вооруженные силы Соединенных Штатов Америки стараются адаптироваться к новой реальности как в пределах отдельных родов войск (сухопутных сил, военно-морского флота, военно-воздушных сил, морской пехоты), так и в «совместных» рамках, когда потенциал всех родов войск

объединяется для достижения целей безопасности США. Новая международная обстановка предъявляет новые требования к солдату, матросу, летчику и морскому пехотинцу. Она часто требует от них не меньшего умения разбираться в вопросах мировой политики, этнического соперничества, местной политики в той или иной зарубежной стране и содействия в проведении справедливых выборов, чем умения командовать подразделением и брать очередную высоту или овладевать участком местности.

Во многом Государственный департамент переживает аналогичную революцию, «революцию в области дипломатических отношений», в которой роль дипломата в XXI веке и методы нашего общения, принятия решений, ведения переговоров и налаживания связей с общественностью (которое мы называем публичной дипломатией) – и даже сам характер выполняемой нами работы – претерпели коренные изменения. В настоящее время дипломаты активно работают с Администрацией по контролю за соблюдением законов о наркотиках (АКСЗН) и вместе с этим ведомством организуя и проводя в Латинской Америке кампании по борьбе с распространением наркотиков, летают на военных вертолетах на севере Ирака, оказывают помощь беженцам и планируют эвакуации мирного населения в Африке, предпринимают усилия по налаживанию регионального сотрудничества в области безопасности в Центральной Европе и планируют следующий этап проведения опе-

раций гражданских служб в Боснии, Косово и Восточном Тиморе.

Революция в военном деле и в области дипломатических отношений приводит к тому, что почти ежедневно во всем мире состыковывается работа солдат и дипломатов. Международная обстановка и проблемы, с которыми нам приходится сталкиваться, носят такой характер, что нашему руководству часто приходится для достижения целей использовать военные и дипломатические средства в их совокупности, а не порознь, не в качестве отдельных «инструментов».

В период войны в Персидском заливе наши военные спланировали и провели операцию «Буря в пустыне» во взаимодействии с коалицией партнеров, для создания и поддержания которой потребовалась работа дипломатов. В операциях, проводимых в Боснии и Косово, а также в других аналогичных операциях по обеспечению и поддержанию мира, необходимо прибегать к дипломатии с целью координации усилий с союзниками и партнерами в ходе решения множества проблем, начиная с налаживания выборного процесса и кончая тем, как поступать с международными военными преступниками. После проведения операции «Ураган Митч», когда военные США откликнулись на просьбы о срочном оказании помощи со стороны пострадавших стран, дипломатам удалось договориться об условиях ввода и вывода военных и оказать содействие в организации работы по оказанию помощи пострадавшим в результате стихийного бедствия. В других регионах мира дипломаты и военные проводят совместные встречи в залах заседаний НАТО и на Региональном форуме АСЕАН (Ассоциация стран Юго-Восточной Азии).

Несмотря на то, что мы ее так не называем, нам практически каждый день приходится сталкиваться с проявлениями некоей новой «межведомственной общности», в рамках которой Государственный департамент и министерство обороны сотрудничают ради достижения целей, поставленных перед нами Президентом и руководителями, ответственными за формирование политики. Олицетворением этой тенденции служат Государственный секретарь Олбрайт и министр обороны Коэн. В недавней статье в газете «Вашингтон пост» они пишут: «В качестве министра обороны и Государственного секретаря мы ежедневно работаем над объединением сило-

вых и дипломатических средств с целью защиты безопасности в интересах американского народа». Далее в статье говорится: «Наши вооруженные силы по-прежнему должны иметь самое лучшее в мире руководство, самую лучшую в мире военную подготовку и самое лучшее в мире оснащение... Однако, нам также необходима и первоклассная дипломатия, поскольку во многих случаях мы будем полагаться в качестве первой линии обороны на дипломатические усилия, состоящие в том, чтобы цементировать союзы, налаживать коалиции и находить способы защиты наших интересов, не подвергая при этом риску наших военнослужащих».

В докладе Президента «Стратегия национальной безопасности» перед военными США поставлена задача быть готовыми к выполнению всего спектра военных операций, включая: войну на основных театрах военных действий, поддержание мира, эвакуации невоюющего населения во враждебной и невраждебной обстановке, оказание гуманитарной помощи и помощи по ликвидации последствий катастроф и стихийных бедствий во враждебной и невраждебной обстановке и просто налаживание благоприятных и обеспечивающих проведение совместных операций отношений с военными зарубежных стран, способных поддерживать нас в выполнении наших военных задач. Совершенно очевидно, что на каждом участке этого спектра дипломатия станет неотъемлемой составной частью успеха – либо с целью сведения к минимуму необходимости применения военной силы или вообще устранения подобной необходимости, либо для поддержания коалиций или ведения мирных переговоров.

Таким образом, в любом будущем сценарии наша способность действовать сообща будет оказывать глубокое влияние на лидирующее положение США в мире и степень эффективности в сфере защиты наших интересов, а также интересов наших союзников и друзей. Это потребует от нас не только сотрудничества на высшем уровне для решения конкретных задач, но и регулярного взаимодействия в коридорах наших ведомств, в которых мы планируем и ведем дела страны.

Для того, чтобы добиться успеха, мы должны выработать в себе навыки сотрудничества, которое будет лежать в основе успешного выполнения задачи в тех

случаях, когда наши руководители пользуются политическими средствами, одновременно носящими военный и дипломатический характер. Нам необходимо осознать природу этого смешанного или сдвоенного инструмента и те требования, которые он предъявляет двум – или более – государственных ведомств, призванным претворять в жизнь национальную стратегию безопасности.

После возвращения в 1994 г. в Государственный департамент я стал свидетелем перемен как в этом ведомстве, так и в министерстве обороны в отношении и подходам к соединению военной силы и дипломатии ради достижения наших национальных целей и того. В период после окончания «холодной войны» в мире нам сообща удалось добиться основных стратегических целей Соединенных Штатов. Однако, еще очень многое предстоит сделать. Наличие разногласий в прошлом, разница в подходах и стереотипах привели к стремлению охранять «свою территорию» и взаимному недоверию в отношениях между нашими двумя ведомствами – или, по крайней мере, к формированию весьма различных концепций наших ролей и задач в этой области.

Для того, чтобы наши руководители сумели объединить военную силу и дипломатию для создания некоего нового инструмента политики, министерству обороны и Государственному департаменту придется пойти на беспрецедентную ломку старых подходов и ведомственных барьеров и начать поиск новых, творческих путей совместного планирования и ведения дел.

В этом состоит основная цель Управления по военно-политическим делам, и мы упорно работаем над ее достижением. Этот новый подход у некоторых вызывает скептицизм, и они решительно призывают нас не торопиться.

Откровенно говоря, я не думаю, что замедление этого процесса пойдет на пользу США. Мы можем анализировать тенденции и делать прогнозы, но никто не знает наверняка, когда и где возникнет следующий конфликт, который потребует использования силы в сочетании с дипломатией. Нам удалось справиться с кризисами в Боснии и Косове, но сотрудничество по отдельным вопросам должно перерасти в более тесные межведомственные связи и догово-

ренности, которые позволят нам лучше узнать друг друга и оперативно реагировать, когда в непредсказуемой международной обстановке потребуется сочетать силу с дипломатией.

По этой причине мы разрабатываем методы укрепления сотрудничества, координации, единства и согласия по вопросу о том, как лучше всего использовать дипломатические и военные инструменты для формирования международной обстановки.

В сущности, это означает совместное планирование сверху до низу и сотрудничество в реализации планов. Это подразумевает серьезное взаимодействие между Государственным департаментом и Министерством обороны в процессе выработки внешнеполитических целей Государственного департамента, а также программных планов его бюро и посольств. Это также должно подразумевать серьезное взаимодействие в постановке целей и задач в области оборонной политики и в таких ключевых плановых документах, как четырехлетний «оборонный обзор» и региональные военные «планы по участию в операциях на ТВД».

Это не означает, что одно ведомство должно брать на себя работу другого, диктовать или вмешиваться в дела друг друга. В определенном смысле солдаты должны оставаться солдатами, а дипломаты – дипломатами. Скорее цель состоит в том, чтобы разработать и осуществить взаимосогласованные планы и политику во исполнение провозглашенной Президентом Стратегии национальной безопасности на основании взаимного обмена информацией. Мы сейчас пытаемся сделать это в Управлении по военно-политическим делам, тесно сотрудничая с аппаратом министра обороны, Объединенным комитетом начальников штабов и другими секторами военного истеблишмента ради достижения этой цели.

Во-вторых, поскольку мы стремимся формировать международную обстановку и реагировать на текущие события, необходимо улучшить координацию сотрудничества между всеми ведомствами, а не только между Министерством обороны и Государственным департаментом. В этой области достигнуты определенные успехи. Одним из главных моих достижений в должности помощника Государственного секретаря по военно-политическим делам была про-

деланная нами работа по совершенствованию координации политической и военной при проведении сложных чрезвычайных операций (таких как операция в Косово и наше участие в Восточном Тиморе). Одним из важных инструментов служит Директивное решение Президента США № 56 (PDD-56), которое обеспечивает механизмы для межведомственного сотрудничества в подобных условиях. Когда стало ясно, что воздушная операция в Косово приобретает затяжной характер, 30 военных и гражданских должностных лиц из 18 ведомств, бюро и управлений в течение нескольких недель провели интенсивную совместную работу, результатом которой стал «анализ миссии» на 46 страницах. На его основе, в конечном счете, были подготовлены операции Миссии ООН в Косово и КФОР (Сил по поддержанию мира в Косове) и обеспечена согласованность международных усилий после прекращения бомбардировок. Несмотря на начальный скептицизм со стороны некоторых экспертов, впоследствии оказалось, что результативность этого процесса превзошла даже прогнозы оптимистов.

Теперь мы ищем более четкие, более эффективные механизмы, которые позволили бы нам улучшить работу в рамках PDD-56. Новая Межведомственная рабочая группа по разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях окажет значительную помощь в этом деле.

Это новое направление сотрудничества представляет собой трудную задачу как для военных, так и для гражданских лиц. Каждый офицер вооруженных сил США изучил труды великого прусского военного мыслителя Карла фон Клаузевица и понимает, что военные операции и цели всегда подчинены стратегическим политическим и дипломатическим целям. Но это понимание не всегда приводило к выводу о том, что гражданские лица должны участвовать в процессе военного планирования. Сегодняшняя международная обстановка по-прежнему требует ограниченного, точного, зачастую нетрадиционного использования военной силы для достижения конкретных – хотя подчас и быстро изменяющихся – политических целей. Это потребует более открытого подхода к планированию взаимосвязанных военных и политических целей.

Государственному департаменту придется также пересмотреть свои традиционные концепции. Мы еще только начинаем понимать подлинный смысл положения о том, что после заключения соглашения наша работа не прекращается. Абстрактные статьи договора об урегулировании необходимо заставить работать. Мы должны попотеть над такими деталями, которые в обычных условиях мы, быть может, игнорировали бы. Мы должны быть готовы решать такие вопросы, которые прежде не относились к сфере дипломатии: как создавать полицейские силы, как восстанавливать несуществующие судебные системы, как вновь заставить работать национальную валюту, как убедить несговорчивых военных принимающей страны смириться с гражданской властью и прекратить уничтожать своих противников, и как решить целый ряд других необычайно сложных задач.

Совместное планирование никогда не будет легким делом, даже в самом лучшем из всех возможных миров. Во время планирования мероприятий на период после окончания воздушной кампании в Косово между Министерством обороны и Государственным департаментом возникли серьезные разногласия. Некоторые представители Министерства обороны временами замыкались в себе и умолкали всякий раз, когда появлялись должностные лица Государственного департамента. Потребовались определенные «столкновения лбами», прежде чем нам удалось проникнуть в ход военного планирования и мышления. Оба ведомства яростно отстаивали свою точку зрения по таким вопросам, как полицейский контроль, военная поддержка гражданской администрации и другие. К чести обоих мы не концентрировались на своих разногласиях. Споры проходили чрезвычайно бурно.

Но прежде чем для поддержки мероприятий после окончания воздушной кампании были развернуты какие-либо силы, мы пришли к согласию по стратегии и плану. Серьезные и спорные вопросы были подняты и улажены до, а не после начала миссии, благодаря чему у тех, кто осуществлял этот план, имелось четкое представление о поставленных перед ними целях и задачах. Я утверждаю, что в целом этот процесс представлял большую ценность и создал прецедент на будущее, даже несмотря на то, что последующие события в Косово развивались не

в соответствии с планом. Как однажды сказал покойный Президент генерал Дуайт Эйзенхауэр, «сам по себе план ничего не весит, главное – это планирование».

Наряду с совместным планированием со стороны Государственного департамента и Министерства обороны международная обстановка также требует координации усилий с Агентством международного развития США, которое нередко привлекается для реагирования на гуманитарные кризисы во всем мире с привлечением военных ресурсов США. Эти гуманитарные усилия порой прилагаются в ходе миротворческой операции, что делает координацию между всеми компонентами абсолютно необходимой.

Не всякий вопрос или проблема, требующие тесной координации, связаны с проведением сложной чрезвычайной операции или масштабной гуманитарной акции. Усилия США по формированию международной обстановки требуют тщательной координации согласованных целей и действий. Для содействия этой повседневной координации на рабочих уровнях полезно было бы использовать в Вашингтоне подход на основе «рабочих групп по стране», аналогично столь хорошо зарекомендовавшему себя методу работы в наших посольствах за рубежом. В некоторой степени именно это мы и делаем в рамках Межведомственной рабочей группы. Но этот процесс зачастую носит временный, а не постоянный характер; нам необходимы дополнительные возможности для свободного обмена идеями и информацией.

Для преодоления межведомственных барьеров и стереотипов я рекомендую различные меры. Мы должны расширить существующую программу обмена должностными лицами между Министерством обороны и Государственным департаментом как в Вашингтоне, так и на местах. Мы должны изыскать дополнительные возможности для работы дипломатических работников на высших военных должностях, и в то же время предоставить высокопоставленным военным возможность занимать политические должности в Государственном департаменте. Мне хотелось бы, чтобы офицеры вооруженных сил США работали в Государственном департаменте на должностях уровня заместителей помощника Государственного секретаря, а чиновники из Государственного департамента – в Министерстве оборо-

ны в том же качестве, что и прежде.

Кроме того, мы должны изучить возможности проведения совместного обучения. Необходимо увеличить число сотрудников Государственного департамента, посещающих военные учебные заведения. Мне хотелось бы, чтобы наш Национальный центр подготовки специалистов по международным отношениям распахнул свои двери перед более широким кругом наших военных коллег в ходе изучения региональной политики, искусства ведения переговоров, а также других профессиональных дипломатических навыков и военно-политических вопросов.

Наконец, существует еще одна убедительная причина, по которой люди, работающие в сфере обеспечения безопасности в Государственном департаменте и Министерстве обороны, должны сотрудничать друг с другом на всех уровнях сверху донизу и снизу доверху – это наша ответственность перед военнослужащими и сотрудниками дипломатической службы, которые служат на передовых рубежах обороны США в некоторых из наиболее трудных регионов мира. Когда мы ведем дела в Вашингтоне на высоких уровнях планирования и межведомственных обсуждений, легко забыть, что наше успешное или неуспешное взаимодействие может иметь серьезные последствия непосредственно для тех людей, которые призваны воплощать наши решения и директивы в жизнь. Мне всегда больно слышать, как наши военные в «горячих точках» признаются, что не понимают, в чем заключается наша политика и что от них требуется для ее проведения. Мы должны сделать так, чтобы они приступали к выполнению задания, четко представляя себе его цели и задачи, располагая тщательнейшим образом проработанными планами и самым качественным оснащением, какое мы в силах обеспечить. В сегодняшнем мире для этого необходимо сотрудничество между военными и гражданскими. И мы будем работать в этом направлении.

Именно поэтому, на мой взгляд, главной задачей Управления Государственного департамента по военно-политическим делам служит повышение степени и глубины взаимного понимания Государственным департаментом и Министерством обороны миссий друг друга и укрепление совместных усилий по планированию и сотрудничеству. Недавно я на-

писал Государственному секретарю Олбрайт докладную записку, в которой предложил сделать это главной задачей Управления на 2000 год. Я знаю, что

она разделяет эту цель и сделает все от нее зависящее для ее осуществления. ©



## ТОЧКА ЗРЕНИЯ ДЕМОКРАТОВ: КОНГРЕСС И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

Сенатор Джозеф Р. Байден



*«Президенты США осознают всю важность поддержания партнерских отношений с Конгрессом при проведении внешней политики, – говорит сенатор Джозеф Р. Байден-младший, демократ из шт. Делавэр. – Они понимают, что, заручившись поддержкой Конгресса, они будут чувствовать себя более уверенно и действовать более эффективно, зная, что их поддерживает американский народ».*

Конгресс играет важную роль в формировании внешней политики США. Президент при необходимости берет инициативу на себя, однако в соответствии с нашей Конституцией Президент и Конгресс представляют собой равноправные ветви государственной власти, и поддержка Конгрессом зачастую необходима для обеспечения успеха внешней политики. Если же, напротив, Конгресс не поддерживает политику Президента или даже поддерживает ее, но без энтузиазма, это подрывает данную политику и ограничивает ее успех.

В нашей Конституции содержится лишь нечеткий набросок схемы распределения внешнеполитических полномочий. Сенат имеет право утверждать все соглашения, заключаемые Президентом, и должен утверждать назначения послов и других высокопоставленных должностных лиц внешнеполитического ведомства. Конгресс сохраняет за собой контроль над финансированием внешней политики и, разумеется, имеет полномочия по решению вопросов, связанных с численностью и техническим оснащением вооруженных сил, а также полномочия по объявлению войны.

Но эти официальные полномочия служат, прежде всего, отправной точкой для участия Конгресса. В силу важности внешнеполитических решений, которые нередко сопряжены с потенциальной необходимостью отправки американских войск на бой, Конгресс за минувшие годы добился для себя более неофициальной роли по «надзору» в рамках системы «сдержек и противовесов», которая играет важ-

нейшую роль в «распределении полномочий» между тремя ветвями власти нашей конституционной системы.

Власть Конгресса в области внешней политики не только в значительной степени носит неофициальный характер, но и не всегда используется с одинаковой степенью интенсивности. В периоды относительного затишья на мировой арене, как в настоящее время, участие Конгресса нередко может быть скромным. Но в другие периоды, такие как война в Персидском заливе или конфликты в Центральной Америке в восьмидесятые годы, Конгресс в большинстве случаев начинает более активно вмешиваться во внешнюю политику, особенно если между ним и Президентом существуют значительные разногласия в этой области.

Роль Конгресса в одобрении или неодобрении участия США в зарубежных военных конфликтах – наиболее важные полномочия Конгресса в области внешней политики. Так и должно быть. Решение направить американские войска в ту или иную «горячую точку» никогда не должно приниматься Президентом в одиночку; американский народ в лице своих избранных представителей в Конгрессе должен иметь возможность высказать свою точку зрения.

Мне представляется, что в действительности этого требует и Конституция. На мой взгляд, создатели нашей Конституции исходили из того, что Конгресс – за немногими четко определенными исключениями

– должен санкционировать любое применение силы США.

Однако, Конгресс не всегда хочет брать на себя ответственность за принятие столь важных решений, и Президенты в современную эпоху неоднократно говорили о том, что их должность «главнокомандующего» наделяет их правом по своему усмотрению ввергать страну в войну. Именно так поступил Президент Трумэн, втянувший нашу страну в войну в Корее в 1950 г. (Несмотря на то, что в случае Вьетнама Конгресс официально не объявлял войны, можно говорить о том, что он фактически санкционировал ее своей резолюцией по Тонкинскому заливу.)

Недавние дебаты об объеме военных полномочий породили нескончаемые разногласия между двумя ветвями власти. В 1973 г. Конгресс попытался разъяснить свою роль, приняв, несмотря на наложенное Президентом Ричардом Никсоном вето, Резолюцию о военных полномочиях, которая создала нормативную базу для санкционирования применения силы, но требовала, чтобы использование вооруженной силы было в любом случае прекращено через 60 дней, если оно не было одобрено Конгрессом. Однако, с тех пор ни один Президент так и не признал этой резолюции на том основании, что она неконституционным путем ограничивает власть Президента как главнокомандующего вооруженными силами. Попытки внести в эту резолюцию изменения, отражающие эти и другие опасения, не увенчались успехом.

Вследствие нерешительности Конгресса и настойчивости президентов в последние годы президенты неоднократно принимали решения об отправке американских войск за рубеж для проведения операций без непосредственного согласия Конгресса. Война в Персидском заливе в 1991 г. стала тем редким примером, когда Конгресс санкционировал военную операцию до того, как она была начата, и то только потому, что я и другие члены Конгресса решительно потребовали от несговорчивого Президента Буша поставить этот вопрос на голосование. (Несговорчивость Буша стала понятной, когда Сенат принял решение о санкционировании военной операции с очень незначительным перевесом голосов – 52 против 47.)

Более типичными были обсуждения в Конгрессе вопроса об отправке американских войск на Гаити, в Боснию и Косово. Во всех этих случаях одна или сразу обе палаты Конгресса принимали резолюции, в которых выражалась риторическая поддержка американским войскам и их миссии, однако официально Конгресс не выносил решений о развёртывании войск.

Более надежным средством реализации внешнеполитических полномочий служит принадлежащая Конгрессу «власть кошелька». Каждый доллар, израсходованный исполнительной властью, должен быть ассигнован Конгрессом, и подобные законопроекты о расходах сплошь и рядом используются для формирования политики. Иногда этот процесс носит вполне официальный и прямой характер: Конгресс определяет, что «никакие средства не должны использоваться» для проведения политики или деятельности, против которой он возражает. В противном случае Конгресс выделяет деньги специально для той или иной конкретной программы, чтобы обеспечить исполнение его пожеланий исполнительной властью. Однако, чаще Конгресс высказывает свою точку зрения не столь официально или прямо. Например, члены Конгресса могут внести на рассмотрение законопроект, предусматривающий прекращение финансирования одного из направлений внешнеполитической деятельности (одним из таких направлений была Босния), хотя они отдают себе отчет в том, что он никогда не будет принят. Их действия продиктованы стремлением дать Президенту понять, что не все согласны с его политикой и, быть может, убедить его отказаться от выбранного курса.

Еще одним инструментом выражения недовольства внешней политикой служат санкции – Конгресс может принять закон об ограничении торговли или других экономических отношений со страной, с чьей политикой он не согласен. Например, Конгресс ввел санкции против Индии и Пакистана в связи с проведением ими ядерных испытаний, а также против многих других стран в виду их причастности к наркобизнесу. Однако, зачастую тот же закон наделяет Президента правом отменять санкции, если он сочтет, что это отвечает национальным интересам США – что он обычно и делает.

Как имел возможность убедиться любой посетитель Конгресса, еще одним эффективным средством, используемым Конгрессом для осуществления своей внешнеполитической власти, выступают так называемые «слушания в порядке надзора», при которых должностные лица исполнительной власти вызываются в один из комитетов Конгресса для дачи разъяснений по политике в той или иной конкретной области. Этот инструмент оказывается особенно полезным в тех случаях, когда у Конгресса не остается никаких других средств влияния на политику. Превращая политику в предмет публичного разбирательства и дебатов, такие слушания способны выявлять ее слабые стороны, а также отсутствие общественной поддержки.

Наибольший общественный резонанс из всех относительно недавних внешнеполитических слушаний вызвали слушания по Вьетнаму, проведенные Комитетом Сената по иностранным делам три десятилетия тому назад. На них председательствовал сенатор Дж. Уильям Фулбрайт из шт. Арканзас, и они транслировались по телевидению на всю страну. Считается, что именно фулбрайтовские слушания способствовали мобилизации общественного мнения против войны, обнажив перед миллионами телезрителей все противоречия и трудности американской кампании во Вьетнаме.

Аналогичным образом слушания по делу Иран-«контрас» в 1987 г. показали американскому народу всю противоречивость политики Администрации Рейгана, тайно продающей оружие Ирану – государству, которое едва ли можно назвать дружественным по отношению к США – для сбора денег на поддержку мятежников, борющихся с коммунистическим правительством Никарагуа. Когда эта политика была обнародована, она оказалась лишенной всяческой поддержки.

Исходя из моего собственного опыта как сенатора, вовлеченного во внешнюю политику США на протя-

жении большей части моей 28-летней работы в Сенате, я могу констатировать, что наиболее полезным средством влияния на внешнюю политику США служит наиболее неофициальный метод – прямые и закрытые обсуждения с Государственным секретарем, советником Президента по национальной безопасности и даже самим Президентом. Президент знает, что ему необходима поддержка Конгресса по любой крупной внешнеполитической цели, особенно если она носит спорный характер. В этих случаях президенты и их высокопоставленные помощники выходят на высокопоставленных членов Палаты представителей и Сената с разъяснениями политики и просьбой о поддержке. Именно во время этих неофициальных обсуждений Конгресс через отдельных своих членов, по-видимому, может в максимальной степени повлиять на ситуацию. Например, во время прошлогодней интервенции НАТО в Косово я почти ежедневно проводил приватные консультации с ключевыми членами администрации. Это позволяло мне не только внимательно следить за ходом военной операции, но и критически анализировать политику и предлагать альтернативные варианты действий.

В отличие от парламентских систем, в которых исполнительная власть обладает почти неоспоримыми полномочиями по вопросам внешней политики, американская конституционная система отводит Конгрессу значительную роль во внешней политике. Эта роль не осуществляется каким-либо одним способом, и степень участия Конгресса время от времени меняется в зависимости от того, насколько спорной становится политика. Несмотря на всю двусмысленность и неопределенность роли Конгресса, даже президенты осознают всю важность поддержания партнерских отношений с Конгрессом при проведении внешней политики. Они понимают, что, заручившись поддержкой Конгресса, они будут чувствовать себя более уверенно и действовать более эффективно, зная, что их поддерживает американский народ. ©

---

---

## ТОЧКА ЗРЕНИЯ РЕСПУБЛИКАНЦЕВ: КОНГРЕСС И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

---

*Сенатор Гордон Х. Смит*



*«Эффективная внешняя политика требует подлинного и постоянного двухпартийного взаимодействия между Президентом и Конгрессом, – говорит сенатор Гордон Х. Смит, республиканец из штата Орегон. – Без такого взаимодействия существо внешней политики США будет во все большей степени неопределенным и непоследовательным».*

Утверждают, что Конституция США служит своего рода «приглашением к борьбе» между тремя ветвями государственной власти – исполнительной, законодательной и судебной. Вне всякого сомнения, это в полной мере относится к политике в области национальной безопасности, где функции Президента и Конгресса пересекаются.

По Конституции Президент занимает одновременно пост главнокомандующего вооруженных сил и главного дипломата страны. В этих качествах он отвечает за военную защиту наших национальных интересов, включая развертывание американских вооруженных сил, и за дипломатию, включая заключение соглашений.

С другой стороны, Конституция наделяет Конгресс очень значительными полномочиями в области национальной безопасности. Сенат отвечает за ратификацию договоров и утверждение кандидатур, выдвигаемых Президентом на ключевые посты в его администрации. Конгресс также обладает значительной «властью кошелька». Используя эту власть в отношении федерального бюджета, Конгресс способен «сдерживать и уравновешивать» президентские инициативы – и нередко именно так и поступает.

В силу такого пересечения полномочий очень важно, чтобы Президент уважал мнение Конгресса и учитывал зачастую различные взгляды на внешнюю политику Сената и Палаты представителей. Разумеется, еще большие затруднения возникают в случае,

когда Президент и большинство членов одной или сразу обеих палат Конгресса принадлежат к разным политическим партиям, но тем важнее становится взаимодействие. Успех или неудача нашей международной политики зависят от руководящей роли Президента – и в частности от того, насколько в действительности внешняя политика для него важнее политиканства.

Недавнее принятие в члены Организации Североатлантического договора Польши, Чешской Республики и Венгрии, быть может, служит наиболее наглядным примером того, как Президенту следует вести себя с позиции лидера и взаимодействовать с Конгрессом по вопросам, касающимся важных международных договоров.

Идею о расширении НАТО впервые выдвинул именно возглавляемый республиканцами Конгресс, который создал условия для проведения диалога (охарактеризованного некоторыми экспертами как «беспрецедентный») и обмена информацией между обеими ветвями власти. Это взаимодействие осуществлялось не только посредством официальных слушаний в Комитете по иностранным делам, Комитете по вооруженным силам, Комитете по ассигнованиям и Комитете по бюджету, но и посредством бесчисленных неофициальных встреч и бесед между членами Конгресса и высокопоставленными представителями администрации в ходе двухгодичного процесса рассмотрения, завершившегося голосованием в апреле 1999 г.

Кроме того, как Сенатом, так и Президентом были предприняты административные шаги по углублению своей вовлеченности в проблему расширения НАТО. В апреле 1997 г. руководство Сената создало специальную Группу наблюдателей по НАТО для того, чтобы палата была полностью в курсе дела и участвовала в принятии ключевых решений альянса НАТО. Главным был вопрос о расширении НАТО. По этому вопросу Группа наблюдателей по НАТО около 17 раз проводила свои заседания, в которых приняли участие не только представители администрации, но и генеральный секретарь НАТО, а также многие другие европейские официальные лица.

Администрация создала свою собственную специализированную структуру – Бюро по ратификации расширения НАТО во главе со специальным консультантом Президента. В его задачи входила пропаганда идеи расширения НАТО не только в Конгрессе, но и среди американского народа. По рекомендации Бюро по ратификации расширения НАТО Президент включил в состав своей делегации на саммитах НАТО в 1997 и 1999 гг. представителей сенатской Группы наблюдателей по НАТО.

Принятое (80 голосами против 19) Сенатом 30 апреля 1999 г. историческое решение о ратификации первого раунда расширения НАТО стало образцовым примером того, как Президент и Конгресс должны взаимодействовать друг с другом по вопросам внешней политики. Политика возобладали над политиканством, что привело к успешному завершению дела.

Напротив, отклонение Сенатом Договора о ВЗЯИ (Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний) со всей очевидностью показало, как сильно рискует Президент, когда он упускает из вида роль и власть Конгресса согласно Конституции и пытается рассматривать ключевые вопросы через линзу политиканства, а не политики.

Администрация Клинтона подошла к вопросу о ратификации Договора о ВЗЯИ совсем не так, как к дебатам о расширении НАТО. Она не использовала возможности подготовки к дебатам и взаимодействия с Конгрессом по Договору о ВЗЯИ с той же энергией и приверженностью, как к проблеме расширения НАТО, предоставив Конгрессу самому заполнить вакуум, созданный пассивностью исполни-

тельной власти по данному вопросу. Некоторые лидеры Конгресса негативно восприняли положения о реализации Договора о ВЗЯИ и проверке его выполнения, а также его потенциальное воздействие на наш ядерный арсенал. Зная об этом, Президенту следовало бы проявить больший конструктивизм и снять опасения сенаторов-республиканцев или, как минимум, не позволить сенаторам-демократам заниматься травлей и подстрекательством республиканских лидеров.

К сожалению, этот важный договор пал жертвой неуправляемых политических интриг, личной вражды и закостенелых идеологических постулатов Сената и Белого дома. Негативные международные последствия отказа Сената ратифицировать Договор о ВЗЯИ компрометируют США, его правительство и особенно его Конгресс, лишняя раз доказывая, что внешнеполитическая деятельность – одна из важнейших обязанностей Конгресса, имеющая целый ряд далеко идущих последствий.

Усилия Администрации Клинтона по ратификации Договора о ВЗЯИ и ответная реакция Конгресса стали поводом для разочарования в следующих двух отношениях. Во-первых, этот Договор способствовал бы уменьшению риска, связанного с ядерным оружием, а также укреплению моральной стойкости США в борьбе против распространения такого оружия. Во-вторых, отношение администрации к оговоркам Сената в отношении проверки выполнения и реализации Договора о ВЗЯИ бросило вызов традиционному принципу двухпартийности, на котором большинство конгрессменов и президентов строило свой подход к ключевым вопросам внешней политики.

Поражение данного Договора не только служит нам напоминанием о мощных конституционных полномочиях Конгресса в области внешней политики, но и подчеркивает наметившуюся важную тенденцию во внешней политике США – а именно рост влияния Конгресса. Сегодня Конгресс более энергично осуществляет свои prerogatives и отстаивает свою точку зрения по вопросам национальной безопасности, зачастую бросая прямой вызов Президенту. В самом деле, именно Конгресс успешно подавил первоначальные колебания Президента по вопросу о расширении НАТО и национальной системе противоракетной обороны. Ему удалось убедить Прези-

дента скорректировать свой подход к Конвенции о химическом оружии. Он во всеуслышание бросил вызов таким президентским инициативам, как миссии НАТО в Боснии и Герцеговине и в Косово.

Нельзя допустить, чтобы межпартийное размежевание, продемонстрированное во время дебатов по Договору о ВЗЯИ, стало тенденцией в проведении внешней политики США. Такое развитие событий затруднит взаимодействие с союзниками и сдерживание наших врагов за рубежом. Мы уже не сможем столь успешно использовать наши сильные стороны для продвижения и защиты наших ценностей и интересов. Способность Америки выступать лидером на международной арене будет в таком случае ослаблена внутренними политическими распрями. Президенту и Конгрессу будет труднее исполнять свои общие обязанности по продвижению и защите наших национальных интересов и ценностей.

Поэтому мы должны извлечь урок из межпартийных раздоров, которыми был пронизан весь подход Президента к Договору о ВЗЯИ, и вспомнить о тех обязанностях и полномочиях, которые Конституция возлагает на Президента и Конгресс и предоставляет им. Эти полномочия призваны поощрять такие отношения, из которых рождались бы тщательно продуманные и проработанные в ходе обсуждений политические решения и процессы, служащие отражением не отрицательных, а положительных сторон нашей системы государственного управления.

Эффективная внешняя политика требует подлинного и постоянного двухпартийного взаимодействия между Президентом и Конгрессом. Без такого взаимодействия существо внешней политики США будет во все большей степени неопределенным и непоследовательным.

Достижение консенсуса между Конгрессом и Президентом в области внешней политики зависит – прежде всего, по конституционным причинам – от Белого дома. Именно функции Президента как главнокомандующего и главного дипломата страны делают его нашим внешнеполитическим лидером.

Однако, достижение согласия между Белым домом и Конгрессом по вопросам внешней политики также зависит еще и от членов Сената и Палаты представителей. Конгресс может и должен предпринять шаги по развитию диалога, обмена информацией и сотрудничества с Президентом и его кабинетом по ключевым для страны вопросам, как в случае с расширением НАТО. Отказ ратифицировать Договор о ВЗЯИ показал, что такое двухпартийное сотрудничество не нечто само собой разумеющимся. Как явствует из этих эпизодов, успех американской внешней политики зависит от успешного взаимодействия Президента и Конгресса при исполнении ими своих конституционных обязанностей. ©

---

---

# МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США

---

*Ли Х. Гамильтон*



*«Соединенным Штатам нужен согласованный и унифицированный политический аппарат, позволяющий проводить такую многогранную внешнеэкономическую политику, какую требует нынешняя сложная международная обстановка», – считает Ли Гамильтон, директор Международного исследовательского центра имени Вудро Вильсона, в прошлом член Палаты представителей США. «Мы обязаны сделать так, чтобы при выработке внешней политики в первую очередь учитывались наши национальные интересы в целом», – утверждает он.*

Ключевая задача Соединенных Штатов в области внешнеэкономической политики – использовать свое большое влияние для того, чтобы обеспечить открытую и процветающую мировую экономику, углубить и расширить преимущества глобализации. Органичной составной частью этой задачи служит также возможность оказать сильное воздействие на способность Америки добиваться своих международных целей – политических, стратегических и гуманитарных. Эволюция мировой экономики будет сказываться на нашей национальной безопасности, распространении демократии и прав человека, окружающей среде, терроризме, незаконном обороте наркотиков, организованной преступности, здравоохранении и заболеваниях, нагрузке, создаваемой ростом населения, и большинстве других международных проблем.

Американские стратегические интересы сегодня тесно переплетены с экономическими интересами США. Экономические вопросы в большой степени влияют на наши отношения с другими великими державами – европейскими странами, Японией, Китаем и Россией. Они пронизывают нашу внешнеполитическую повестку дня – от Североамериканского соглашения о свободе торговли (НАФТА) и быстрого принятия необходимых законов до азиатского финансового кризиса и вступления Китая во Всемирную торговую организацию (ВТО). Введенные США экономические санкции против Кубы, Ирана и Ливии стали источником серьезных разногласий с некоторыми из наших ближайших союзников. На горизонте немного столь крупных внешнеполитических угроз, как мировой финансовый хаос.

Глобализация представляет собой выдающийся международный экономический феномен нашего времени. Процветание Америки неразрывно связано с процветанием всего мира. Объем и темпы роста международной торговли и инвестиций резко увеличиваются. Средства связи и информационные технологии преобразуют деловой стиль нашей планеты, соединяют людей и фирмы способами, прежде недоступными. Интеграция производства и реализации товаров и услуг через межгосударственные границы меняет структуру частного сектора. Ежедневно возникают новые международные образования, структуры и альянсы.

Глобализация несет с собой как выгоды, так и издержки, как возможности, так и проблемы. Общее ее воздействие на экономику оказалось положительным, обеспечив выигрыв в производительности, эффективности и росте. Глобализация сыграла важную роль в том знаменательном экономическом подъеме, который наша страна переживает последние девять лет, и способствовала быстрому росту экономики в странах Азии, Европы и Латинской Америки. В перспективе она может принести всему населению планеты большие выгоды.

И все же глобализация порождает и много проблем. Усилившаяся в условиях глобализации конкуренция означает, что некоторые люди и некоторые страны отстают. Глобализация может приводить к меньшей защищенности работников и окружающей среды, когда компании перемещают свое производство в регионы с менее жесткими трудовыми и экологи-

ческими стандартами. На мировых рынках капитала возможна опасная нестабильность. Политическое руководство и международные институты порой с трудом поспевают за скоротечными экономическими веяниями. Развивающиеся страны расстроены тем, что не принимают более полноценного участия в выработке международных экономических решений и не разделяют благосостояния, которым обладают другие регионы мира.

Несмотря на эти проблемы, созданные глобализацией, мы не можем и не должны пытаться обратить ее вспять. Тенденция к усилению интеграции между экономиками мира, по всей вероятности, продолжится.

Соединенные Штаты имеют историческую возможность возглавить работу по решению связанных с глобализацией задач и тем самым способствовать созданию более богатого, спокойного и демократического мира. Как нам использовать свою политическую и экономическую мощь для того, чтобы сделать общим достоянием выгоды, приносимые глобальной экономикой, и реализовать многие другие наши внешнеполитические цели?

Во-первых, мы должны и впредь подавать пример процветания, поддерживая сильную отечественную экономику. Успех нашей экономики побуждает другие страны обеспечивать либерализацию, свободу торговли и другие меры, способствующие росту. Американские государственный и частный сектора могут стимулировать технологические нововведения, поощрять экспорт и содействовать закреплению наших лидирующих позиций в области науки и информационных технологий путем массивных вестий в НИОКР. Наше лидерство в этих отраслях будущего представляет собой один из самых больших наших внешнеполитических активов.

Во-вторых, нам следует энергично бороться за свободные рынки и открытую торговлю, создавая более эффективные международные экономические институты. Устранение барьеров на пути торговли обеспечивает рост, способствует интеграции национальных экономик и стимулирует международное политическое сотрудничество. Впрочем, свобода торговли создает и проблемы, решить которые могут помочь эффективные международные институты. Мы долж-

ны укреплять Всемирную торговую организацию, делая ее более ответственной, прозрачной и учитывающей широкий спектр экономических забот. Нам следует также выстраивать более прочную международную финансовую систему, способную предотвращать кризисы и реагировать на них.

В-третьих, мы должны вкладывать средства в устойчивое развитие, образование и обеспечение законности в более бедных странах, а также в странах, осуществляющих переход к свободному рынку и демократии. Важно, чтобы глобализация не рассматривалась многими как феномен, который экономические элиты навязывают остальному населению Земли, не предлагая ему никакой защиты или помощи. Чтобы способствовать распространению преимуществ глобализации, мы должны оказывать экономическую помощь и облегчать долговое бремя странам, приверженным ответственной экономической политике, поддерживать программы обменов, по которым иностранные студенты и будущие лидеры приезжают в Соединенные Штаты, а американцы направляются в другие страны, содействовать подготовке иностранных судей, юристов и лидеров гражданского общества, с тем чтобы укреплялись власть закона и подконтрольность власти. Все эти мероприятия помогают добиваться наших внешнеполитических целей – способствовать процветанию, демократии, международному экономическому и политическому сотрудничеству.

Один из регионов мира, где экономическая политика США может принести потенциально более широкий внешнеполитический эффект, – это Африка. Бедность и слаборазвитость, безусловно, не единственные проблемы, стоящие перед этим континентом. Однако, в долгосрочной перспективе экономический рост необходим для подъема жизненного уровня африканцев и успешного решения тех задач, которые стоят перед Африкой в политике, безопасности и здравоохранении.

В настоящее время во многих странах Африки отсутствуют современная инфраструктура и ресурсы, необходимые для того, чтобы пользоваться преимуществами глобализации. Соединенные Штаты могут помочь преодолеть этот дефицит, оказывая целенаправленную иностранную помощь, списывая часть долгов, предоставляя техническую помощь, кредиты



и более открытый рынок для африканских товаров. Американские компании при наличии подходящего политического климата и поддержки могли бы извлечь существенную прибыль из инвестиций в развитие современных средств связи и транспортных систем в Африке. Партнерства с участием государственного и частного секторов наиболее перспективны с точки зрения повышения жизненного уровня африканцев и продвижения политических, оборонных и экономических интересов США в Африке.

Международная политическая и экономическая обстановка за последние несколько десятилетий изменилась, и эти преобразования повлияли на эволюцию процесса формирования внешней политики США.

Когда 35 лет назад я впервые попал в Конгресс, в американской внешней политике доминировала единственная цель – победить коммунистическую угрозу. Политику определял узкий круг людей – Президент, Государственный секретарь, министр обороны, советник по национальной безопасности и еще несколько человек. Международные экономические проблемы рассматривались лишь периферийно или как подчиненный элемент более глобальных геополитических забот.

Сегодня внешняя политика США имеет дело с широким спектром проблем – от терроризма и незаконного оборота наркотиков до окружающей среды и устойчивого развития. Конгресс гораздо сильнее вовлечен в политический процесс. А экономика заняла в нашей внешней политике более важное место, чем когда-либо раньше.

Процесс формирования внешней политики сегодня более рассредоточен. Число действующих лиц в политическом процессе резко возросло и теперь включает в себя многие органы исполнительной власти и комитеты Конгресса, а также профессиональные объединения, некоммерческие структуры, международные организации и университеты. Внутри исполнительной власти центр тяжести государственной деятельности в области внешнеэкономической политики может смещаться между Государственным департаментом, министерствами финансов, торговли, энергетики, сельского хозяйства и представителем США на торговых переговорах, и это далеко не пол-

ный перечень. К примеру, по вопросам, связанным с финансированием Международного валютного фонда (МВФ) и азиатским финансовым кризисом, ведущую роль играет Министерство финансов.

В Конгрессе на выработку внешнеэкономической политики теперь влияют десятки комитетов и специальных комиссий. Президент больше не может консультироваться только с руководством Конгресса и быть уверенным в том, что конгрессмены поддержат ту или иную президентскую инициативу. Например, в вопросе об экономических санкциях против Индии и Пакистана большое влияние оказали комиссия по Индии и члены Конгресса с весомыми сельскохозяйственными интересами в своих округах.

Существенное воздействие на политику США оказывают многочисленные группы особых интересов, особенно предпринимательские и профсоюзные организации. По ускоренной процедуре принятия законов, нормальным торговым отношениям с Китаем на постоянной основе и многим другим вопросам в центре событий оказались группы, выражающие определенные интересы. Сегодня они стали более влиятельными, поскольку все больше американцев осознает, что внешнеэкономическая политика затрагивает их жизнь. Экспортные производства – от самолетов и информационных технологий до индустрии развлечений – представляют собой растущий сектор экономики. Доходы американских предприятий и работников в большой степени определяются торговыми соглашениями и экономическими тенденциями по всему миру.

Соединенным Штатам нужен согласованный и унифицированный политический аппарат, позволяющий проводить такую многогранную внешнеэкономическую политику, какой требует нынешняя сложная международная обстановка. Целесообразно, чтобы многие учреждения и комитеты Конгресса занимались внешнеэкономической политикой по вопросам, явно затрагивающим их интересы. Но мы обязаны сделать так, чтобы при выработке внешней политики в первую очередь учитывались наши национальные интересы в целом. Центральную роль в этих политических сферах должны сохранить за собой Государственный департамент и основные внешнеполитические комитеты Конгресса.

Возрастающее значение экономических вопросов во внешней политике открывает перед Государственным департаментом новые возможности. Продолжая полагаться на традиционно присущие Госдепартаменту навыки информирования о политическом и экономическом положении за рубежом и ведения дипломатических переговоров, Соединенные Штаты в то же время выиграют благодаря умелой увязке своих общих интересов в области политики и безопасности с тенденциями и задачами глобализации. Как уже убедились многие в правительстве США и вне его, в отрыве от этого невозможно правильно понять и реализовать национальные интересы Аме-

рики в сферах международной политики, экономики и безопасности.

Уверен, что американский народ и политические деятели США будут и впредь выступать за внешнюю политику, поощряющую свободу торговли и рост, продвигающую международную экономическую интеграцию и стимулирующую распространение демократии и законности. Такая внешняя политика укрепляет наше собственное экономическое процветание и способствует построению более спокойного и благополучного мира. ©

## НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ГЛАС НАРОДА

*Интервью с помощником Государственного секретаря США Джулией Тафт*



*Работники внешнеполитического ведомства полагаются на те советы, которые дают неправительственные организации, добиваясь того, чтобы внешняя политика США отражала взгляды и идеи американского народа, говорит Джулия Тафт, помощник Государственного секретаря США по вопросам народонаселения, беженцев и миграции. По словам Тафт, «если вопрос находит резонанс среди неправительственных организаций, а они действительно наша совесть, и НПО используют свои международные структуры и контакты, то это воздействие ощущается не только в политике США, но и в Европе и во всех других частях света». Интервью у нее взяла редактор Сюзан Эллис.*

**ВОПРОС:** Как бы вы оценили воздействие неправительственных организаций (НПО) на формирование внешней политики США?

**ТАФТ:** В Соединенных Штатах свыше миллиона НПО, представляющих разнообразные религиозные конфессии, культурные объединения, экологические организации, группы по социальному обслуживанию и деловые ассоциации. Неправительственная организация – это любое некоммерческое, основанное на добровольном участии граждан объединение, которое организовано на местном, национальном или международном уровне, ориентировано на определенную задачу и приводится в действие людьми, имеющими общие интересы. Мы можем обращаться к этим группам за советом, и мне кажется, что они оказывают весьма существенное воздействие на нашу внешнюю политику. Поскольку у нас демократическое государство, работники внешнеполитического ведомства привлекают взгляды и идеи представителей НПО, добиваясь того, чтобы внешняя политика США отражала широкий спектр интересов американского народа.

**ВОПРОС:** Какие основные факторы привели к росту масштабов и влияния НПО по всему миру?

**ТАФТ:** В ряде стран мы видим буквально взрывообразный рост неправительственных организаций. Помню, недавно я читала, что только в одной африканской стране есть 20 000 неправительственных организаций. Многие из них представляют собой

местные группы самопомощи, точно так же как многие первые НПО в Соединенных Штатах.

Так что количество НПО растет, поскольку людям нужно в какой-то мере управлять собственной жизнью. Мы видим, как в развивающихся странах неправительственные организации стараются принимать решения по вопросам, затрагивающим их членов, чтобы помочь им улучшить свою жизнь.

А в местах, где нет хорошо организованной управленческой инфраструктуры, НПО зачастую выполняют функции самоуправления. Поэтому реальный рост НПО налицо даже в обществах, к ним не привыкших, подобных государствам бывшего Советского Союза.

**ВОПРОС:** Каким образом НПО сотрудничают с Государственным департаментом и другими структурами правительства США в области внешней политики?

**ТАФТ:** При Агентстве международного развития США (АМР США) есть официальный консультативный совет по добровольной иностранной помощи. Он существует с начала 1950-х годов и дает частным организациям и отдельным гражданам возможность больше узнавать о программах помощи, реализуемых правительством США, и давать рекомендации по их направленности.

Имеется также консультативный совет в составе представителей НПО, который поддерживает с Государственным департаментом постоянный диалог по экономической политике.

В Бюро по вопросам народонаселения, беженцев и миграции, которое я возглавляю, примерно треть времени тратится на встречи с неправительственными организациями. Они в значительной степени наши партнеры при оказании международной гуманитарной помощи беженцам, а также при содействии обустройству беженцев в Соединенных Штатах.

Кроме того, есть очень активная группа организаций по планированию населения и семьи, которые чрезвычайно полезны как правительству США, так и Организации Объединенных Наций при подготовке планов действий и документов, посвященных тому, что нужно сделать международному сообществу для повышения доступности услуг по планированию семьи.

Существуют также экологические группы, а теперь у нас есть и женские группы, которые работают над проектом «Пекин плюс пять», продолжением состоявшейся в 1995 году Пекинской конференции женщин, который в июне будет включен в повестку дня Генеральной Ассамблеи ООН.

**ВОПРОС:** Как вы думаете, Госдепартамент хорошо справляется с налаживанием глобального партнерства с НПО? Какие успехи достигнуты?

**ТАФТ:** Думаю, лучшим примером служит ситуация, когда мы реально работаем вместе на местах, а это относится к программам по оказанию помощи беженцам. У нас есть сотрудники, которым поручено работать с беженцами, а также с НПО и учреждениями ООН. И мы действительно стали неразлучными партнерами, так как все мы стремимся спасти беженцам жизнь.

Очень хороших успехов добиваемся мы и в области охраны окружающей среды, где НПО регулярно сотрудничают с Государственным департаментом по вопросам международной экологической политики, глобального потепления и т. п.

Примером чрезвычайного успеха служит также принятый в 1999 году обзорный документ «Каир плюс пять». В нем характеризуются прогресс и трудности, наблюдаемые при реализации программы действий, появившейся благодаря Международной конференции по народонаселению и развитию, проведенной в 1994 году в Каире. Весь 1999 год мы работали с множеством НПО при подготовке этого обзора, и они оказали чрезвычайно большую помощь при согласовании документа.

**ВОПРОС:** В каких областях НПО наиболее влиятельны?

**ТАФТ:** Чтобы проиллюстрировать, насколько действительно важны НПО, часто используют два примера. Первый – мораторий на коммерческую добычу китов, введенный Международной комиссией по китобойному промыслу. Такой мораторий стал результатом международных усилий по сокращению убоя китов для сохранения и защиты китовой популяции, в которых приняли участие разделяющие эту точку зрения правительства совместно с американскими и региональными НПО по всему миру.

Тот же самый прием был использован и в вопросе о запрете противопехотных мин, когда сообщая, главным образом через Интернет, поработали ключевые международные организации и НПО. Они придумали систему электронной почты, которая охватила весь мир в попытке организовать сбор подписей под петициями, подготовить конкретное обращение и выработать стратегию действий. Эта инициатива о запрете противопехотных мин произвела во многих странах подлинный переворот во взглядах на это оружие, в том числе на необходимость помощи пострадавшим от него, а также запрета на его приращение.

Эти два примера наглядно показывают: если вопрос находит резонанс среди неправительственных организаций, а они действительно наша совесть, и НПО используют свои международные структуры и контакты, то их воздействие ощущается не только в политике США, но и в Европе и во всех других частях света. Правительства встрепаются и прислушаются, потому что это – глас народа.

В гуманитарной области, как я уже сказала, НПО оказывают очень большое влияние на отбор и число людей, ежегодно допускаемых в Соединенные Штаты на переселение в качестве беженцев.

Соединенные Штаты принимают на постоянное жительство гораздо больше беженцев, чем любая другая страна в мире. Мы берем примерно 50 процентов всех людей, которых Верховный комиссар ООН по делам беженцев рекомендует к постоянному переселению по всему миру. И мы, конечно же, поступаем так потому, что нашу собственную страну основали беженцы, поэтому такой подход соответствует нашему национальному характеру.

Ежегодно под беженцев отводится около 8 процентов иммиграционной квоты США. Правительство Соединенных Штатов оказывает им финансовую помощь, но обустройством беженцев занимаются добровольческие организации, работающие вместе с Конгрессом, Бюро по вопросам народонаселения, беженцев и миграции, Министерством здравоохранения и социальных служб США и местным населением по всей территории Соединенных Штатов.

В этом году, к примеру, мы разрешаем въезд в страну 85 тыс. человек. Всеми этими 85 тысячами беженцев, которые приедут в США, прежде чем направить их в различные районы страны, будут заниматься добровольческие организации. Это побуждает нас очень внимательно прислушиваться к рекомендациям НПО и решать, можем ли мы выдать запрошенное ими число разрешений на въезд. Если бы не их поддержка, их защита, их понимание, не думаю, что у нас в стране была бы эффективная программа по переселению беженцев.

Но нам еще очень многое предстоит сделать по другим аспектам внешней политики. Внешнеполитическая работа во многом сопряжена с национальной безопасностью, поэтому здесь меньше готовности вступать в диалог с людьми, не имеющими соответствующего допуска, людьми, не связанными с правительством.

Поэтому в Государственном департаменте мы занимаемся многими вопросами, на которых, к сожалению, не сказывается благотворное влияние широкого

обсуждения, широкого изучения и идей со стороны НПО.

Сфера моей деятельности охватывает глобальные проблемы, которые менее секретны. Но я считаю, что нашему ведомству нужно гораздо больше делать для того, чтобы систематически обнародовать свои мысли и идеи. Нам нужно проверять их вместе с людьми, которые, хотя и не находятся у власти, зачастую очень хорошо понимают эффективность различных подходов и связанные с ними трудности.

**ВОПРОС:** Какими главными инструментами пользуются НПО, чтобы влиять на формирование внешней политики?

**ТАФТ:** Они применяют пикетирование. Появляются сайты в Интернете. Многие НПО проводят кампании по тем или иным проблемам. Все они издают информационные бюллетени. У всех есть советы директоров, члены которых влиятельны в своем кругу. Есть целые ассоциации ассоциаций, объединяющие НПО со схожими интересами в коалиции.

Крупнейшая организация такого типа, работающая в международном масштабе, называется «ИнтерЭкшн». Эту группу я возглавляла до того, как пришла в Государственный департамент. Чтобы привлечь внимание к своим инициативам, мы очень тесно сотрудничали со всеми своими коллективными членами по разработке на каждый год двух или трех идей, которые хотели довести до Конгресса. И все мы должны были обращаться к Конгрессу с одним и тем же.

Пока я была президентом «ИнтерЭкшн», одна идея, которую мы хотели довести до сведения Конгресса, состояла в том, что Соединенным Штатам необходимо увеличить свою помощь другим странам, что американский народ поддерживает концепцию иностранной помощи.

Мы начали с кампании, известной под названием «Один процент». Ее целью было разъяснить, что из каждого доллара налогоплательщиков на международные дела идет менее одного цента. И она действительно стала приносить результаты. Эту кампанию мы начали четыре года назад. К сожалению, все те

значки и брошюры, которые мы в «ИнтерЭкшн» подготовили в ту кампанию, я могла бы использовать и сегодня, поскольку на иностранные дела по-прежнему выделяется меньше одного цента из доллара американских налогоплательщиков.

**ВОПРОС:** Вы постоянно привлекаете НПО, вырабатывая политику, относящуюся к народонаселению, беженцам и миграции? Если да, то какие средства для этого используете?

**ТАФТ:** Мы часто рассылаем заинтересованным людям факсы, где говорится: «Вот о чем мы сейчас думаем. Если у вас есть какие-нибудь идеи, свяжитесь с нами». На регулярной основе проводим также встречи в Государственном департаменте. С людьми и организациями, не имеющими возможности приехать, общаемся по телефону.

**ВОПРОС:** Есть ли какие-либо причины препятствовать влиянию НПО на принятие федеральных решений?

**ТАФТ:** В подобные организации входят граждане, и они вправе быть услышанными. Именно это мы и стараемся обеспечить. Однако, правительство должно сохранять за собой право оценивать получаемые советы и принимать по ним решения. Порой, если НПО не нравится то, что они слышат от политиков, они могут им оппонировать, обращаться в Конгресс или к прессе. Но я считаю, что благодаря регулярному диалогу мы оказываемся в большом выигрыше. Не всегда мы соглашаемся по всем вопросам, но уж точно, по крайней мере в Бюро по вопросам народонаселения, беженцев и миграции, нам удалось создать весьма прочную социальную базу того, что мы пытаемся сделать. Отчасти потому, что нас обогатили опыт и идеи НПО.

**ВОПРОС:** Каким образом правительство США уравнивает позиции НПО и других заинтересованных групп, чтобы не придавать какой-либо отдельно взятой группе неправомерный вес при выработке своей внешней политики?

**ТАФТ:** Мы стремимся расширять дебаты, привлекая группы с разнообразными взглядами. Очень редко людям по-настоящему нравится, когда к делу без всякого противовеса привлекаются оппозицион-

ные группы. Поэтому почти на всех встречах присутствуют люди, представляющие широкий спектр мнений. Тем самым мы получаем не только одну точку зрения, которая нас устраивает, или одну точку зрения, совершенно противоположную тому, чего мы хотим.

**ВОПРОС:** Как НПО могут добиться большего эффекта в своем стремлении влиять на внешнюю политику?

**ТАФТ:** Мне кажется, что реальная задача НПО – гораздо шире сотрудничать с аналогичными структурами, действующими в других странах мира, для поддержания диалога и получения информации о конкретных заботах и проблемах, возникающих в других странах. Тогда наши НПО смогут лучше понимать заботы своих коллег и учитывать их в своих рекомендациях нам.

В настоящее время появляется все больше подобных сетей, объединяющих американские НПО и их иностранных партнеров. АМР США потратило немало лет и средств на оказание помощи в создании НПО в развивающихся странах и в бывшем Советском Союзе. Однако, на мой взгляд, американским НПО надо очень внимательно прислушиваться к местным НПО в других странах, с тем чтобы мы понимали потребности людей в странах, получающих американскую помощь.

**ВОПРОС:** Что, по-вашему, можно сделать для того, чтобы повысить регулярность диалогов между ключевыми НПО, занимающимися внешнеполитическими вопросами, и Государственным департаментом?

**ТАФТ:** Каждое региональное, функциональное или политическое бюро в Государственном департаменте разрабатывает собственный стратегический план – хорошо продуманный документ, в котором излагаются основные вопросы, вызывающие озабоченность, определяются среди них приоритеты и подробно описывается, каким образом можно добиться определенных целей. Мне бы хотелось, чтобы мы уже на ранней стадии этой программы стратегического планирования раскрывали, над чем мы работаем. Это позволило бы проверять, оказываются ли те цели, которые мы считаем важными, столь же важными для различных неправительственных организаций.

Нам нужно привлекать аналитические центры. Необходимо подключать предпринимательские и профсоюзные объединения. Нам надо стремиться учитывать мнение всех групп, заинтересованных во внешней политике. Думаю, мы могли бы делать это через программу «Городские собрания». Наверное, что-то можно сделать и через Интернет, организуя некий процесс в режиме взаимодействия и говоря людям: «Если вы действительно заинтересованы в этом вопросе, вот ряд вещей, о которых мы думаем. Если у вас есть идеи, просто дайте нам знать».

Мы могли бы выяснить наличие большой заинтересованности. Процесс должен быть эффективным, так как у нас нет ни времени, ни людей на длительные консультации. Однако, с помощью новых технологий и готовности к диалогу, мне кажется, мы должны суметь что-то сделать.

**ВОПРОС:** В каких областях вы хотели бы добиться повышения роли НПО?

**ТАФТ:** Нужно активнее работать с этими организациями. Наше взаимодействие с общественностью должно напоминать улицу с двусторонним движением. Мы хотим рассказать им, чем мы занимаемся, но нам нужно также узнать их реакцию, выяснить, каковы их приоритеты.

Порой для того, чтобы дать нам информацию о приоритетах, существующих в странах, с которыми мы имеем дело, очень важны опросы общественного мнения. Нам надо постоянно напоминать себе, что политика проходит определенную эволюцию, она не застыла в бетоне. На наш взгляд, мир весьма динамичен, и мы должны быть восприимчивыми к идеям о том, как улучшить работу, как четче сформулировать то, что мы делаем.

**ВОПРОС:** Какое влияние оказывают НПО на роль и действия США в таких международных организациях, как ООН и НАТО?

**ТАФТ:** НПО поддерживают прочные партнерские связи со многими специализированными ведомствами ООН и особенно гуманитарными структурами. Действующая при ООН Ассоциация по планированию семьи в рамках своих программ работает с НПО и через них по всему миру. Верховный комис-

сар ООН по делам беженцев сотрудничает более чем с 400 НПО, чтобы иметь возможность оказывать беженцам гуманитарную и иную помощь. Так что прочные рабочие отношения налицо.

На важных форумах ООН по глобальным проблемам, включая Каирскую конференцию по народонаселению и развитию, Пекинскую конференцию женщин и Саммит по окружающей среде в Рио-де-Жанейро, неправительственные организации сыграли без преувеличения центральную роль в содействии выработке планов действий, стремлении привлечь внимание к проблеме во всем мире, а также предоставлению консультаций и оказании поддержки по вопросу о том, как лучше всего продвигать данную проблему на международной арене.

Тысячи людей, представляющие НПО со всего света на подобных конференциях, – это те же самые люди, которые будут отстаивать, доносить до общественности и развивать результаты этих конференций по всему миру. И, по-моему, это прекрасно.

**ВОПРОС:** Играл ли НПО определенную роль в том, каким образом правительства взаимодействуют друг с другом?

**ТАФТ:** Думаю, их роль скорее заключается в том, чтобы сделать правительства своих стран восприимчивыми к тем мерам, которые будут предлагать другие государства, и в завоевании их поддержки по таким предложениям.

Позвольте привести один пример.

Мы собираемся внести в Комиссию ООН по правам человека резолюцию по Китаю. Со всеми правительствами, представленными в этой комиссии, мы провели переговоры о такой резолюции. Одновременно по всему миру тибетские организации обращаются к своим правительствам, говоря: «Мы хотим, чтобы вы поддержали эту резолюцию». На наш взгляд, хорошо, что правительства услышат не только нашу точку зрения на подобные вопросы, но и мнение своего собственного народа.

Таким образом, правозащитные группы участвуют в создании основы для принятия большинства резолюций в Комиссии ООН по правам человека, по-

буждая свои правительства к правильным действиям в Женеве. Основная обязанность НПО в данной области – создавать нужную атмосферу, расставлять

приоритеты и доводить до сведения своих правительств политическую волю народа по конкретному вопросу. ©



---

---

## АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕНТРЫ ПОМОГАЮТ ФОРМИРОВАТЬ АМЕРИКАНСКУЮ ВНЕШНЮЮ ПОЛИТИКУ И ПОЛИТИКУ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

---

*Роберт Э. Хантер*



*Возрастание той роли, которую играют в американской внешней политике и политике в сфере национальной безопасности аналитические центры, «стало естественной реакцией на усиливающуюся за последние полвека вовлеченность Соединенных Штатов в мировые дела». Такого мнения придерживается Роберт Э. Хантер, старший советник корпорации РЭНД в г. Вашингтоне и бывший представитель США в НАТО. По его словам, подобные институты помогают «готовить американских руководителей, формировать будущую политику... взаимодействовать с Конгрессом, привлекать интересующихся социальной политикой лидеров из самых разнообразных сфер деятельности*

*и просвещать американскую общественность».*

На заре 21-го века Соединенные Штаты оказались глубоко вовлеченными в дела зарубежного мира – глубже, чем когда-либо прежде в своей истории, и в более широком мировом масштабе, чем любая другая страна. США поддерживают дипломатические отношения примерно со 180 суверенными государствами. Их вооруженные силы в большей или меньшей мере размещены по всему миру. Их роль в мировой экономике беспрецедентна и в определенной степени проявляется практически во всех остальных странах. Наконец, они входят в многочисленные международные институты. Другие государства обращаются к Соединенным Штатам за руководством, за помощью в обеспечении своей безопасности и своего благополучия, за дипломатическими средствами при предотвращении войны и установлении мира и за мудрым советом при планировании работы международных организаций, охватывающих широкий диапазон человеческой деятельности.

Соединенные Штаты вырабатывают и осуществляют свою внешнюю политику – правильнее сказать, множество направлений своей внешней политики – с помощью целого ряда государственных структур, накладывающих на нее отпечаток своих разных и нередко конкурирующих точек зрения. К числу этих организаций относятся президентский аппарат в Белом доме, Государственный департамент, министерства обороны и финансов, несколько разведыва-

тельных органов и несколько десятков других министерств и ведомств, оказывающих прямое воздействие как на определение того, чем должны заниматься Соединенные Штаты за рубежом, так и впоследствии на выполнение правительственных решений.

Кроме того, свои обязанности в области внешней политики несет и Конгресс США. Некоторые из них возложены на него по Конституции США, другие – по законодательству, третьи – по традиции. Конгресс отнюдь не служит просто пассивным отражением воли американского президента, который, впрочем, обычно занимает особое место во внешней и оборонной политике Соединенных Штатов. Вся деятельность администрации должна финансироваться Конгрессом. С помощью многочисленных комитетов он досконально рассматривает предложения, программы и результаты внешней политики США, пристально следит за действиями каждого министерства и ведомства за рубежом. Пожалуй, ни в одной другой стране законодательной власти не принадлежит столь важная роль, нередко идущая вразрез с волей президента, при формировании американской политики по отношению к внешнему миру.

Подобная роль Конгресса демонстрирует, насколько важно любому президенту заручиться народной поддержкой проводимых администрацией внешней политики и политики в области национальной безо-

пасности. Особенно важно получить ее со стороны лидеров общественного мнения по всей стране, чтобы обеспечить прочную базу внутри страны для деятельности США за рубежом. Хотя зачастую президенту предоставляется своего рода «презумпция невиновности» в области внешней политики, такая привилегия не оказывается ни автоматической, ни гарантированной. Да и роль США в мире не столь постоянна – и не столь предопределена ограниченным набором факторов, как во многих других странах, чье внимание сосредоточено на ближайших соседях или собственном регионе, – чтобы со временем в обществе сформировалось широкое понимание, какой курс должны проводить США в мире.

Кроме того, в Соединенных Штатах, как и в других странах, политические лидеры приходят и уходят, так что на внешнеполитические ориентиры могут сильно влиять результаты выборов – как президентских, так и в Сенат и Палату представителей. Но, пожалуй, ни в одной другой демократической стране избрание нового президента и смена администрации не означают столь массовой замены ведущих должностных лиц – как во внутренней, так и во внешней политике и в сфере национальной безопасности. Меняются, особенно когда президентский пост переходит от одной партии к другой, практически все высокопоставленные чиновники, до самых недр аппарата, так что проведение внешней политики внезапно переходит в руки людей, не обладающих непосредственным опытом в области тех проблем и трудностей, стоящих перед страной. Часто прежде чем новая команда полностью войдет в курс дела, проходит несколько месяцев, даже если избранный президент назначает своих новых сотрудников быстро, а не делает это лишь по прошествии многих недель или более продолжительного срока.

На таком фоне резонным выглядит вопрос, каким же образом Соединенные Штаты способны вырабатывать внешнюю и оборонную политику, вводить в действие средства для ее осуществления и обеспечивать ее политическую поддержку. На этот вопрос есть несколько ответов. Но одним из важнейших стало создание системы институтов, которые по масштабу и всепроникающему характеру не имеют аналогов в других странах. Эти институты на характерном американском жаргоне называют «мозговыми трестами».

Этот термин появился всего несколько десятилетий назад, но идея создания институтов, специализирующихся как на изучении внешней политики, так и на обеспечении ее поддержки, имеет в 20-м веке длинную родословную. Например, в 1910 году был создан Фонд международного мира Карнеги, задачей которого было отстаивать дело мира. Затем, соответственно в 1921 и 1922 году, в Нью-Йорке и Чикаго открылись Советы по международным отношениям. Первый основали «бизнесмены, банкиры и юристы, решительно настроенные поддерживать участие Соединенных Штатов в мировых делах», второй – группа «неравнодушных чикагцев, объединенных общим интересом к международным делам и озабоченностью невежеством и непродуманными предложениями по данному вопросу». Эти инициативы, призванные сплотить, просветить и активизировать американские элиты, возникли как раз в тот момент, когда начиналась эпоха изоляционизма.

Однако, бурный расцвет научно-исследовательских и политических институтов произошел в Соединенных Штатах лишь после Второй мировой войны, когда стало ясно, что отныне США должны быть глубоко и постоянно вовлечены в события, происходящие за рубежом, и что им придется в большой степени осуществлять руководство как при создании и обеспечении эффективной работы новых международных институтов – таких, как ООН, Всемирный банк, Международный валютный фонд и Генеральное соглашение по тарифам и торговле, – так и при сплочении демократических государств с целью отражать растущий вызов со стороны Советского Союза и коммунизма. Впервые в своей истории Соединенные Штаты нуждались в детально разработанной, всеобъемлющей и понятной глобальной стратегии. На выручку пришли американские «мозговые тресты» – аналитические центры.

Пожалуй, первым таким институтом, созданным в послевоенный период, стала нынешняя корпорация РЭНД. Она возникла благодаря желанию руководства вновь образованных ВВС США разработать задачи и программы для своего нового рода войск. Чтобы создаваемый научно-исследовательский институт не отражал лишь бюрократическое мышление, его организовали как можно дальше от Вашингтона – в г. Санта-Монике (штат Калифорния). Первым фирменным знаком института стали качественные и

объективные исследования по национальной безопасности. С годами Пентагон создал еще несколько аналитических центров, занимающихся исключительно вопросами обороны (РЭНД впоследствии нашел других спонсоров, в правительстве и вне его, во многих различных областях). К их числу относятся Институт оборонных исследований и Центр военно-морского анализа. У этих научно-исследовательских институтов есть аналоги в области точных наук, в том числе две лаборатории при Калифорнийском университете – Лос-Аламосская национальная лаборатория (первоначально созданная в 1942 году для проектирования и изготовления первых атомных бомб) и Ливерморская национальная лаборатория Лоренса (организованная десять лет спустя, поначалу для создания водородного оружия).

При выработке и формировании внешней политики США важным фактором стало также создание множества других научно-исследовательских институтов по всей стране, – одни в составе частных корпораций или профессиональных союзов, другие самостоятельно, третьи – при ведущих университетах. Их диапазон широк – от Калифорнийского университета в Лос-Аламосе и Стэнфордского университета на Западном побережье до Гарварда и Массачусетского технологического института на Востоке. Порой не без иронии говорят, что на каждую перетасовку и комбинацию слов «иностраный», «международный», «стратегический», «глобальный», «исследования», «политика», «центр», «институт» и «совет» найдется американский мозговой трест, в название которого она входит.

Эти разнообразие учреждения решают многие задачи – от исследования региональных проблем и такой прикладной тематики, как экономика и военные вопросы, до работы, специально направленной на обеспечение понимания и поддержки населением участия США в делах внешнего мира, а также конкретных идей и мероприятий. Есть Ассоциация содействия ООН, которая отвечает за то, чтобы люди лучше понимали деятельность этого института, а также Атлантический совет, Совет по развитию за рубежом, Ассоциация по контролю над вооружениями и многочисленные советы по международным делам, представляющие собой группы местных граждан по всей стране, интересующихся внешней политикой. Создано еще несколько специализированных

аналитических центров – таких, как находящийся на бюджетном финансировании Американский институт мира, который специализируется на исследовательской работе, и Национальный фонд демократии (НФД), работающий, главным образом, в других странах, содействуя демократическому развитию. НФД имеет четыре ответвления. Два из них объединились с Республиканской и Демократической партиями, по одному – с профсоюзами и деловыми кругами. Есть и множество других организаций, призванных продвигать те или иные идеи во внешней политике, нередко сочетающих научно-исследовательскую работу с общественным образованием и деятельностью по оказанию влияния на мнения членов Конгресса.

Многие годы аналитические центры, политически наиболее влиятельные при формировании внешней политики США, базируются в г. Вашингтоне. Все они глубоко заинтересованы в исследовательской работе, большинство активно участвует в жизни общества. Сегодня выделяются несколько центров, в том числе Фонд Карнеги, РЭНД и базирующийся в Нью-Йорке Совет по международным отношениям (последние две организации открыли свои представительства в г. Вашингтоне), Институт Брукинса, Центр стратегических и международных исследований, Институт американского предпринимательства (имеющий тесные связи с деловыми кругами), Институт политических исследований (известный своими либеральными взглядами) и Фонд наследия (известный своими консервативными взглядами).

Каждый из этих институтов и их компаньонов имеет собственную специализацию или нишу. Одни отождествляются с той или иной частью политического спектра, другие тщательно пытаются быть двухпартийными или просто внепартийными. Одни ориентируются на публикации и добиваются, чтобы деятельность их научных сотрудников освещалась в средствах массовой информации, другие стремятся оказывать влияние на действующую администрацию. А кое-кто занимается всем сразу. Все заинтересованы в идеях и, с учетом природы внешней политики, в возможности прямо или косвенно воздействовать на власти. Еще все в той или иной мере выполняют образовательную функцию по отношению либо к широкой общественности, либо только к элитам – лидерам в различных профессиях, как в частном секторе, так и в государственном.

Особенно важны две черты американских аналитических центров по внешнеполитическим вопросам. Во-первых, многие из них озабочены объединением людей для обсуждения различных идей и политических вариантов. Часто к этому привлекаются представители различных дисциплин, академических, деловых и правительственных кругов, причем как из администрации, так и из Конгресса. Такие мероприятия предназначены не только для обмена информацией или разработки лучших идей. Они призваны также обеспечивать поддержку проводимой политики и даже решать еще более широкую задачу – по мере возможности добиваться консенсуса о том, какие вопросы представляют наибольшую важность, в чем основная разница в позициях и какому подходу должны следовать Соединенные Штаты. В этом смысле аналитический центр по иностранным делам являет собой «секретное оружие». Он сводит вместе людей с разными взглядами и функциями в общем политическом процессе США – как облеченных властью, так и тех, кто с ней не связан, а также в равной мере представителей Конгресса и администрации. Там, где такой конгломерат людей и политических идей оказывается работоспособным, он при выработке внешней политики США обеспечивает важный элемент – формирование двухпартийного подхода. Как смогли убедиться все администрации и все составы Конгресса, именно в ситуации, когда удается добиться единого подхода обеих партий к той или иной политике, такая политика имеет наилучшие шансы на успех – и у себя в стране (вобретении поддержки), и за рубежом (в осуществлении полномочий и обязательств стоящего за ней государства).

Во-вторых, аналитические центры по иностранным делам служат важным источником талантливых людей для работы в администрации и в аппарате Конгресса. Они служат также прибежищем уходящих в отставку сотрудников правительства, которые хотя по-прежнему заниматься внешней политикой, черпать новые идеи и вдохновение, одновременно обогащая исследовательские проекты и симпозиумы аналитических центров опытом, приобретенным на государственной службе. Будучи практически уни-

кальным явлением, свойственным Соединенным Штатам, такой приток и отток официальных лиц, нередко меняющихся постами со своими коллегами из аналитических центров, представляет собой важнейший элемент внедрения во власть новых идей и играет существенную роль при обеспечении среди лидеров различных профессий, связанных с внешней политикой, поддержки по основным направлениям деятельности страны за рубежом.

Действительно, немногие люди вырастают до высших в правительстве США должностей в сфере внешней политики и национальной безопасности, не пройдя предварительно через тот или иной аналитический центр в качестве сотрудников, авторов публикаций или просто участников исследовательских групп или иных совещаний. Нынешний государственный секретарь, Мадлен Олбрайт, возглавляла один из таких институтов – Центр национальной политики. В то же время о ценности этих аналитических центров с точки зрения более широких целей Америки свидетельствует тот факт, что почти все они освобождены от налогов – либо на доход, образующийся в результате их деятельности, либо на взносы, получаемые ими от отдельных американцев или благотворительных организаций. Словом, правительство субсидирует мозговые тресты.

Подведем итог. Возрастание той роли, которую американские аналитические центры играют во внешней политике и политике в области национальной безопасности, стало естественной реакцией на усилившуюся за последние полвека вовлеченность Соединенных Штатов в международные дела. Они помогают готовить американских руководителей, формировать будущую политику (выходящую за рамки вырабатываемой в данный момент внутри правительства, где люди со стороны могут играть лишь ограниченную роль), взаимодействовать с Конгрессом, привлекать интересующихся социальной политикой лидеров самых разнообразных профессий и просвещать американскую общественность. Аналитические центры поистине стали незаменимыми в формировании внешней политики США и роли Америки во внешнем мире. ©

---

---

# СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ: ВЛИЯНИЕ НА ВНЕШНЮЮ ПОЛИТИКУ В ИНФОРМАЦИОННЫЙ ВЕК

---

*Уоррен П. Строубл*



*«Глобальное телевидение в режиме реального времени, Интернет и прочие технические достижения явно влияют на то, как высокопоставленные лица, ответственные за внешнюю политику, занимаются своим делом, – считает Уоррен П. Строубл, старший редактор журнала «ЮС Ньюс энд Уорлд Репорт» и автор работы «Новая внешняя политика: влияние средств массовой информации на миротворческие операции». «Внешняя политика не формируется средствами массовой информации», утверждает он, но «в информационный век ее нельзя формировать без них».*

Вспоминая период, последовавший после самого глубокого внешнеполитического кризиса «холодной войны» – кубинского ракетного кризиса 1962 г., – тогдашний министр обороны Роберт Макнамара между прочим отметил, что он не включал телевизор все время, пока президент Кеннеди вместе со своими советниками разбирался с событиями, которые могли ввергнуть Соединенные Штаты Америки и Советский Союз в термоядерную войну. Быстро переведем часы вперед ко времени конфликта в Косово 1999 г., и станет ясно, как удивительно выросла роль средств массовой информации (и информации вообще) в формировании американской внешней политики. От телеизображений убегающих албанских беженцев до пропагандистской войны в Интернете, до собраний высших помощников Президента Клинтона, спорящих о том, как обнаружить свои цели, – во всех этих случаях информация играла важную, – и даже доминирующую – роль во внешней политике США в период косовского конфликта.

Каким образом революция в глобальных информационных технологиях изменила формирование внешней политики США? Прежде всего несколько слов в порядке предупреждения. Нынешний мир, насыщенный средствами массовой информации, не отменил необходимости сильного политического руководства. Пожалуй, эта необходимость даже усилилась. Если американское лидерство становится неопределенным, – как это бывало во время событий в таких горячих точках, как Сомали, Гаити и Босния, – средства массовой информации (и противники

США, пользуясь средствами массовой информации), быстро стремятся заполнить образовавшийся вакуум. Саддам Хусейн в Ираке, Мохамед Фарах Айдид в Сомали и Слободан Милошевич в бывшей Югославии пользовались средствами массовой информации, в частности, телевидением, для того, чтобы осложнить достижение целей американской внешней политики.

Не могут средства массовой информации также заменить конфиденциальную дипломатию. Они ее дополняют. Лидеры, находящиеся в Вашингтоне, могут получать известия о кризисе раньше от «Си-эн-эн», чем из посольских телеграмм, однако дипломаты все еще нужны для представления детальной политической информации из-за рубежа. Руководители внешней политики США регулярно пользуются средствами массовой информации для сообщения своих идей иностранным лидерам, в частности, во время кризисов, когда дипломатические контакты с противником могут быть прерваны. Вместе с тем другие сообщения могут быть доставлены только посредством приватных дипломатических обменов. Вывода сербских вооруженных сил из Косово в конечном счете удалось добиться путем российско-европейско-американской дипломатии с глазу на глаз, подкрепленной применением воздушной мощи НАТО.

И все же глобальное телевидение в режиме реального времени, Интернет и прочие технические достижения явно влияют на то, как высокопоставленные лица, ответственные за внешнюю политику, занимаются своим делом. Нигде это изменение не проявля-

ется столь ярко, как в жестких временных рамках, с которыми сегодня сталкиваются официальные лица. Долгие дни, которые Макнамара пребывал за закрытыми дверями, консультируя Кеннеди в связи с кубинским кризисом, для его нынешних коллег представляются невообразимой роскошью. Быстрая передача информации и вездесущие средства массовой информации, имеющие наготове массу вопросов, означают, что официальные лица должны принимать решения и публично высказываться по политическим вопросам быстрее, чем им хотелось бы. Попросить средства массовой информации и публику подождать, – это, конечно, всегда остается вариантом, но обычно в этом случае они выглядят неподготовленными или нерешительными. Временной кризис наряду с собственной «информационной войной» противника могут вести к ошибкам. Неполные сообщения НАТО о случайной бомбардировке конвоя с беженцами в Косово, в которые позднее приходилось неоднократно вносить поправки, поколебали доверие к Альянсу в ключевой момент операции «Союзническая сила».

Однако, подобно большинству изменений, которые принес информационный век, это палка о двух концах. В процессе выработки и реализации внешней политики способность быстро и напрямую общаться как с союзниками, так и с врагами, – а также в некоторых случаях с их общественностью – служит большим преимуществом. Президент Буш, обеспокоенный тем, что Саддама Хусейна окружали помощники, боявшиеся сообщать ему плохие новости, и тем, что из антивоенных протестов в США тот может сделать вывод о недостатке решимости у Вашингтона, в нескольких случаях воспользовался телевидением для того, чтобы непосредственно обратиться к иракскому лидеру во время кризиса в Персидском заливе 1990–1991 гг. Позднее Президент Клинтон, государственный секретарь Мадлен Олбрайт и другие высшие чиновники США использовали средства массовой информации для обращения к многочисленным аудиториям в ходе косовской кампании. По мере того как конфликты, дипломатия и миротворческая деятельность приобретают все более многосторонний характер, это будет становиться все более сложной задачей. Иногда необходимо излагать свою позицию перед различными группами слушателей с различными нюансами или акцентами.

Со времени окончания «холодной войны» произошла не одна, а две революции, которые повлияли на процесс информирования населения относительно внешней политики США. Одна была связана со взрывным развитием глобальных средств связи. Вторая – это геополитическая революция: в отсутствие советской угрозы для многих американцев внешняя политика может казаться менее важной. Вместе взятые эти изменения заставляют руководство принимать на вооружение более сложные и творческие стратегии распространения информации с использованием разнообразных новых и старых средств массовой информации. Пресс-конференции Государственного секретаря и дополнительные брифинги для прессы, аккредитованной в Государственном департаменте, по-прежнему важны, однако их уже недостаточно. В ходе визита в Аргентину в 1998 г. Президент Клинтон принял участие в передававшейся по телевидению дискуссии в городской ратуше с испаноязычной молодежью из Южной Америки и Соединенных Штатов, подчеркнув стремление Соединенных Штатов к интеграции западного полушария. В нынешнем году ежегодный доклад Государственного департамента о правах человека был размещен в Интернете в день опубликования – и к нему обращались, без сомнения, журналисты, неправительственные правозащитные группы и правительства зарубежных государств, упомянутые в этом документе. Особенно сложная ситуация, с точки зрения распространения информации, складывается в таких районах проведения миротворческих и гуманитарных операций, как Косово, где развертывание войск происходит одновременно с дипломатическими усилиями. К числу целевых аудиторий относятся международные, региональные и местные средства массовой информации, войска США и других стран, участвующих в операциях, местные этнические группы, у которых могут быть свои обиды, и соседние страны, которые могут желать операции успеха – или неудачи.

В частности, вооруженным силам США необходимо было видоизменить свои отношения со средствами массовой информации. Во времена войн или других общенациональных чрезвычайных ситуаций средства массовой информации и потоки информации могут в некоторой степени контролироваться официальными (к примеру, когда группы отобранных журналистов, известные как «пресс-пулы», эскортируются

офицерами по внешним связям, или путем цензуры публикаций) или неофициальными средствами. Миротворческие и гуманитарные операции, – которые военные называют «операциями, не являющимися войной», – не предоставляют официальным лицам таких возможностей. В таких местах, как Сомали, Гаити и Косово, журналисты могут оказаться «на месте» еще до прибытия войск, и в силу политических опасений в связи с военными потерями могут быть менее ограничены в передвижениях, по сравнению с военнослужащими. Американские военные снова пошли в школу, – как это буквально было в ряде случаев, – чтобы пройти интенсивный курс обучения отношениям со средствами массовой информации. Эти новые отношения между военными и средствами массовой информации изучаются на многих конференциях и во многих исследованиях по мере того, как обе стороны пытаются лучше понять потребности друг друга в новой обстановке. Однако, с учетом их сильно различающихся профессий и культур можно с уверенностью утверждать, что некоторая напряженность сохранится надолго.

Средства массовой информации и, в частности, телевидение могут влиять на определение внешнеполитической повестки дня. В период с 1992 г. по 1995 г. Президенты Буш и Клинтон не считали, что война в Боснии угрожает интересам США в степени, достаточной для того, чтобы направить туда американские сухопутные войска. Однако, практически безостановочное освещение в эфире резни и страданий населения тем не менее заставили их заняться этим конфликтом. Аналогичным образом произошло и когда после проведенного в прошлом году в Восточном Тиморе референдума там произошли акты организованного насилия. Сначала это не воспринималось как серьезный вопрос, находящийся в центре внимания администрации. Но телевизионные кадры и вопросы журналистов по поводу политики администрации привели к его внесению в программу деятельности Белого дома. И наоборот, может наблюдаться меньшее давление в пользу участия в конфликтах, таких как гражданские войны в Западной Африке, если они не привлекают большого внимания средств массовой информации и не затрагивают других интересов национальной безопасности.

Одно из наиболее интересных явлений, возникших в информационный век, – это демократизация доступа к средствам массовой информации, означающая рост числа групп, способных влиять на внешнюю политику. Как уже говорилось, политики и дипломаты не считают, что их места захвачены. Однако, теперь они должны делить арену с неправительственными группами, включая правозащитные и группы по оказанию помощи, аморфные коалиции активистов, создаваемые по различным поводам, и даже армии повстанцев и террористов. Как стало сейчас известно, когда в 1992 г. Хотя окончательное решение о направлении американских войск в Сомали для защиты поставок гуманитарной помощи принял Президент Буш, теперь стало известно, что аморфная коалиция в составе групп по оказанию помощи типа КЭР, членов Конгресса и американских чиновников среднего уровня помогла привлечь внимание Буша к голоду в Сомали, побудив и оказав содействие в освещении средствами массовой информации сложившейся там ситуации. Аналогичным образом «прогрессивные» группы использовали Интернет для организации протестов против Всемирной торговой организации, которые нарушили ход международной встречи в Сياتле 1999 г., и для изменения политики США в отношении Бирмы, добившись введения против этой страны ряда санкций на государственном уровне.

Действительно ли средства массовой информации меняют внешнюю политику США? Конечно, не в такой большой степени, как утверждают некоторые. Однако, по-видимому, они и в самом деле оказывают влияние в одной узкой области: политике в сфере гуманитарной помощи. Телевизионные изображения людей, страдающих от голода, болезней или природных катастроф, могут, благодаря своему влиянию на мировое общественное мнение (или предполагаемому влиянию в глазах политиков), заставлять Соединенные Штаты и другие промышленно развитые страны вмешиваться в тех случаях, когда иначе этого могло бы и не произойти. Начиная с голода в Эфиопии в середине 1980-х гг., это случалось неоднократно, – от исхода беженцев из Руанды в 1994 г. до гуманитарного кризиса, вызванного войнами в бывшей Югославии, и до опустошительных наводнений в Мозамбике в 2000 г. Как уже упоминалось, зачастую не одни только средства массовой информации, но и неправительст-

венные организации, действующие через средства массовой информации, привлекают внимание к региону, а это влияет на политику. Одна из проблем состоит в том, не вызывает ли телевидение крен в политике в сторону гуманитарных соображений в ущерб более трудной (и рискованной) работе по урегулированию основополагающих конфликтов. Здесь уместно привести подходящую фразу Президента Грузии Эдуарда Шеварднадзе: «Диктатура четвертой власти, диктатура телевизионного изображения, ужасающая миллионы людей кадрами с изображением массового насилия, заставляет нас принимать гуманитарные решения и избегать решений политических».

Американские дипломаты в своей массе не тратят времени на чтение результатов опросов общественного мнения. Однако, они, и в еще большей степени чиновники из Белого дома считают, что хорошо ощущают настроение американской публики, пользуясь сведениями, получаемыми из средств массовой информации, от своих советников по связям с общественностью и из своего опыта. Это одна из причин того, почему одних только сообщений в средствах массовой информации недостаточно для отправки американских войск в район конфликта, если нет впечатления, что под угрозу поставлены национальные интересы. Так, несмотря на активное освещение в средствах массовой информации, Соединенные Штаты Америки не вмешались с целью прекращения геноцида в Руанде. Ни Президент Буш, ни Президент Клинтон не выступали в пользу систематического военного участия США в событиях, происходивших в Боснии, до тех пор, пока последний не почувствовал, что происходившая там война стала затрагивать существенные интересы США в сфере безопасности – прочность НАТО и атлантического альянса. В других ситуациях, таких как Гаити или Косово, национальные интересы заставили американских политиков выбрать вмешательство, несмотря на скептицизм четвертой ветви власти.

Приведем последний пример, показывающий, что роль средств массовой информации в американской

дипломатии не всегда оказывается такой, какой она кажется, и демонстрирующий, что политики используют средства массовой информации в той же мере, в которой они используются этими средствами. Многие считают, что «резня на рынке» в Сараево, имевшая место в феврале 1994 г. и запечатленная на видеопленку, изменила политику США в Боснии, сделав ее более агрессивной и нацеленной на вмешательство. Шестьдесят восемь человек погибли, и еще почти 200 получили ранения, когда на центральном рынке столицы Боснии упала мина, предположительно выпущенная боснийскими сербами. Через несколько дней НАТО, угрожая воздушными ударами, потребовало, чтобы боснийские сербы вывели свои тяжелые вооружения из «запретной зоны» вокруг Сараево. Впервые с тех пор, как в апреле 1992 г. началась война, Сараево ощутило вкус нормальной жизни.

А вот что произошло на самом деле. В дни, предшествовавшие падению мины, Соединенные Штаты под сильным давлением со стороны Франции пришли к выводу о том, что существующая политика США оказалась неэффективной. Тогдашний Государственный секретарь Уоррен Кристофер направил своим высокопоставленным коллегам в Белом доме и Пентагоне докладную записку, в которой привел доводы в пользу более инициативной американской политики. Встречи с обсуждением деталей этой новой политики уже проходили, когда на рынке взорвалась мина. Ужасы, записанные на видеопленке, помогли администрации Клинтона заручиться поддержкой населения в пользу более активной политики, которую было решено проводить. Многие высокопоставленные официальные лица подтвердили такой ход событий в последующих интервью. И где же тогдашний постоянный представитель США в Организации Объединенных Наций Мадлен Олбрайт и ее коллеги объявили о новой политике? Конечно, перед телекамерами.

Внешняя политика не формируется средствами массовой информации. Но в информационный век ее нельзя формировать без них. ©



---

---

# ЛОББИРОВАНИЕ КОНГРЕССА: ОСНОВНОЙ СПОСОБ ВЛИЯНИЯ АМЕРИКАНСКИХ ГРАЖДАН НА ВНЕШНЮЮ ПОЛИТИКУ

---

*Одри Эриксон*



*Лоббирование – «необходимый и неотъемлемый аспект законодательного процесса США», – считает Одри Эриксон, директор по связям с правительством по вопросам международной торговой политики в Федерации американского бюро фермерских хозяйств и председатель Сельскохозяйственного комитета Сизтла. «Оно обеспечивает учет прав и забот американских граждан до того, как законопроект станет законом», – утверждает она.*

Участие граждан в законодательном процессе – одно из основных принципов демократической системы США. От выбора членов Конгресса, которые поддерживают их политические позиции, до направления писем Президенту США – американские граждане непосредственно влияют на решения лиц, ответственных за внешнюю политику.

Это влияние усиливается, когда отдельные люди объединяются во имя общей цели и образуют группы с особыми интересами. В Соединенных Штатах Америки существует несколько тысяч таких групп, защищающих определенные позиции по широкому кругу вопросов. В настоящее время зарегистрировано более 3 700 групп с особыми интересами, лоббирующих членов Конгресса и администрацию. Некоторые наиболее влиятельные из них могут мобилизовать в поддержку своей позиции сотни тысяч избирателей. А группы, которые демонстрируют способность умело вести активные массовые кампании, пользуются значительным влиянием в Вашингтоне.

## **МОЩЬ ГОЛОСОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ**

Члены Конгресса осознают, что их основная обязанность заключается в выполнении того, чего хотят люди, избравшие их на государственную должность. Для этого они должны голосовать за такие законодательные акты, которые в целом отражают заботы их избирателей, или быть готовыми обосновать не-

популярное голосование, когда настает время пере-выборов.

Хотя избранные представители часто получают указания со стороны партийного руководства Палаты представителей и Сената о голосовании в соответствии с линией соответствующей партии, тем не менее они уделяют большое внимание данным опросов общественного мнения и взглядам избирателей из своего округа или штата. Избранные представители придают огромное значение позициям по политическим вопросам, выраженным в письмах избирателей, их телефонных звонках, сообщениях по электронной почте и на личных встречах. Как правило, считается, что на каждого человека, который звонит по телефону или посылает письмо своему избранному представителю, приходится еще порядка 10 избирателей, которые поддерживают ту же позицию. Таким образом, эффект от одного акта лоббирования можно умножить по крайней мере на десять. Если какой-нибудь член Конгресса получает по определенному вопросу большое число откликов избирателей, а руководство его партии просит его проголосовать в пику этим откликам, то часто окончательное решение принимается под действием мнения избирателей.

Избиратели могут усиливать свое влияние, вступив в группу с особыми интересами или общенациональную ассоциацию. В качестве членов общенациональной ассоциации они участвуют в ее внутреннем

процессе выработки политики и опираются на избранных чиновников или профессиональных сотрудников этой организации, которые лоббируют Конгресс от их имени. Таким образом, когда один лоббист от такой ассоциации излагает в Конгрессе позиции по политическим вопросам, он выступает от лица многих людей.

Влияние данного подхода усиливается, когда общенациональные ассоциации объединяются, образуя коалиции, которые единым фронтом выступают по вопросам политики, в результате чего их мнение становится трудно игнорировать. Письмам от имени коалиций в Вашингтоне придается огромное значение, а для аналогично настроенных организаций они играют роль средства, позволяющего быстро и эффективно продемонстрировать широко-масштабную поддержку определенной политической позиции.

### **ЭФФЕКТИВНОЕ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЕ ЛОББИРОВАНИЕ**

Самыми успешными лоббистами по вопросам внешней политики оказываются те, кто зарекомендовал себя в качестве эксперта по конкретным вопросам, умело формулирует доводы о том, почему члену Конгресса следует проголосовать определенным образом, и поддерживает тесные рабочие отношения с влиятельными членами Конгресса, – включая председателей соответствующих комитетов и руководство Сената и Палаты представителей, – а также с их аппаратом.

«Лоббисты-эксперты» играют решающую роль в процессе лоббирования в Вашингтоне. Члены Конгресса и их сотрудники, чиновники администрации, иностранные официальные представители и даже другие лоббисты обращаются к ним за советом, в результате чего такие эксперты собирают дополнительную информацию, которая способствует повышению их квалификации. Влияние эксперта соответственно увеличивается, если организация, которую он представляет, демонстрирует способность организовывать значительный поток откликов снизу по конкретным политическим вопросам.

Лоббисты-эксперты должны иметь доступ к самой свежей информации в своей области. Соответствующую

информацию можно получить из сообщений в средствах массовой информации, на встречах с представителями иностранных государств и другими внешнеполитическими лоббистами, читая издания, которые специализируются на вопросах внешней политики, и посещая профессиональные семинары и конференции.

Такого рода лоббисты, внушающие наибольшее доверие, располагают опытом профессиональной карьеры, который служит источником их знаний и умения. И прежде всего успешные внешнеполитические лоббисты владеют искусством установления связей с влиятельными людьми и использования каждого контакта к собственной выгоде.

### **ЛОББИРОВАНИЕ ПО КОНКРЕТНОМУ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОМУ ВОПРОСУ**

Одна из лоббистских групп, пользующаяся огромной поддержкой в массах, – это Федерация американского бюро фермерских хозяйств. Основанное в 1919 г. Бюро фермерских хозяйств – крупнейшая сельскохозяйственная организация Соединенных Штатов Америки. В Бюро входят более 4,9 миллиона семей-членов в 50 штатах США и Пуэрто-Рико, и его члены производят все виды сельскохозяйственной продукции страны. Способность Бюро мобилизовать поддержку масс по внутренним и международным вопросам, которые влияют на сельское хозяйство, снискала ему широкое признание в качестве общенационального выразителя интересов американских фермеров и владельцев ранчо.

Бюро фермерских хозяйств играет важную роль в лоббировании принятия внешнеполитических законодательных актов, которые непосредственно относятся к сельскому хозяйству, включая продление статуса нормальных торговых отношений (НТО) для Китая. Конгресс США предоставляет Китаю статус НТО, – т.е. те же торговые льготы, которые он предоставляет другим странам, – на ежегодной основе. Будучи шестым по величине рынком экспорта американской сельскохозяйственной продукции, Китай в ответ сохраняет свой рынок открытым для экспорта из США. Непредоставление статуса НТО нанесло бы серьезный ущерб торговым отношениям между США и Китаем. Рассматриваемое в широких кругах как экономический вопрос, ежегодное приня-

тие закона о предоставлении Китаю статуса НТО имеет внешнеполитическое значение.

Отношения США с Китаем играют ключевую роль во внешней политике США в Азии с тех пор, как президент Никсон восстановил дипломатические связи с Китаем примерно 30 лет тому назад. Впоследствии американо-китайские отношения стали предметом ежегодных дебатов в Вашингтоне в ходе рассмотрения в Конгрессе вопроса о том, следует ли предоставлять этой стране торговые льготы. Хотя Конгресс регулярно соглашается с Президентом по вопросу продления режима НТО, обычно в Палате представителей вносится резолюция об отмене льгот для Китая в торговле с США.

То, что должно быть дебатами о критериях сохранения двусторонних торговых потоков между Китаем и Соединенными Штатами, становится дебатами по неторговым вопросам, имеющим огромное значение во внешнеполитической сфере. Некоторые члены Конгресса, отражая взгляды групп избирателей, которые выступают против предоставления Китаю льготного торгового режима, в качестве причин в пользу отмены статуса НТО называют вопросы прав человека, вменяемый шпионаж в сфере американских технологий ядерного оружия, обвинения в незаконном финансировании избирательных кампаний и давнишнюю политическую борьбу Китая с Тибетом и Тайванем.

Группы с особыми интересами оказывают большое влияние на ежегодные дебаты в Конгрессе по поводу Китая. Некоторые группы твердо уверены в том, что Китай следует наказать за его действия на неторговом фронте, и поэтому выступают против предоставления Китаю статуса НТО. Другие считают, что отношения через торговлю служат жизненно важным средством содействия демократическим реформам в Китае, и поэтому поддерживают продление режима НТО. Обе точки зрения доминируют в сообщениях средств массовой информации в течение 60 дней, пока Палата представителей обсуждает данный вопрос, и все же дебаты регулярно завершаются положительным итогом голосования в Палате представителей в пользу сохранения нормальных отношений с Китаем. В 1999 г. эта резолюция прошла в Палате представителей с соотношением 260–170 в пользу продления режима НТО.

Надеясь обратить итоговое голосование в свою пользу, группы, выражающие интересы сельского хозяйства и бизнеса, обрушивают на членов Палаты представителей поток телефонных звонков, сообщений по электронной почте, писем от избирателей и коалиций, а также проводят специальные брифинги для членов Конгресса и их аппарата, чтобы еще раз просветить их в отношении выгод принятия соответствующей резолюции.

Ежегодно Бюро фермерских хозяйств организует среди своих членов массовую кампанию в пользу поддержания нормальной торговли с Китаем. В дополнение к телефонным звонкам избирателей, писем от коалиции и встречам с членами Палаты представителей в их кабинетах в г. Вашингтоне и в округах Бюро активизирует участие рядовых членов, организуя автоматические службы, которые облегчают ведение кампании по высылке писем и телефонным звонкам. К примеру, устанавливается автоматическая служба с бесплатным телефонным номером – когда член Бюро звонит по этому номеру, то автоматически генерируется индивидуализированное письмо в адрес конгрессмена этого члена, превозносящее блага предоставления Китаю статуса НТО. Кроме того, Бюро обращается к своим ключевым членам, живущим по всей стране, с просьбой лично связаться с соответствующими конгрессменами, которые не подтвердили свою поддержку принятию резолюции о продлении режима НТО.

В нынешнем году ставки в вопросе о торговых отношениях с Китаем поднялись еще выше. Соединенные Штаты и Китай завершили двусторонние переговоры о вступлении Китая во Всемирную торговую организацию (ВТО), в ходе которых Китай согласился существенно открыть свой рынок для импорта продукции сельского хозяйства. Это соглашение подготавливает почву для налаживания все более ценных торговых отношений с Китаем для американских фермеров и владельцев ранчо.

В соответствии с правилами ВТО для того, чтобы воспользоваться выгодами от вступления Китая в ВТО, Соединенные Штаты должны предоставить Китаю неограниченный режим НТО на постоянной основе. Бюро фермерских хозяйств наряду с другими организациями, выражающими интересы сельского хозяйства и бизнеса, мобилизуют своих членов

с целью обеспечения поддержки Конгрессом постоянного статуса НТО. Однако, определенные группы с особыми интересами выступают против членства Китая в ВТО и готовятся развернуть широкую кампанию против его принятия. Ожидается, что их стратегия организации широкомасштабной оппозиции натолкнется на активную кампанию с участием тех групп, которые поддерживают вступление Китая в ВТО.

Рассмотрение в Конгрессе вопроса о предоставлении Китаю постоянного режима НТО станет испыта-

нием навыков и тактики защитников обеих позиций в споре. Обе стороны будут уделять огромное внимание своей лоббистской деятельности для информирования о том, что поставлено на карту.

Лоббирование – необходимый и неотъемлемый аспект законодательного процесса США. Оно обеспечивает учет прав и забот американских граждан до того, как законопроект станет законом. Этот процесс дает возможность голосу рядового избирателя быть услышанным и тем самым гарантирует утверждение принципов нашей демократии. ©