

США и Евразийские инициативы России

*Представлены тезисы статьи автора
ПОЛИТИКА США В ОТНОШЕНИИ ПОСТСОВЕТСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ,
которая будет опубликована в журнале США: Экономика, Политика, Идеология в № 9 за 2013 г.
М.В. Братерский*

В декабре 2012 г. госсекретарь США Хиллари Клинтон, встречаясь с юристами из неправительственных организаций в Дублине, высказалась по поводу российских интеграционных планов на постсоветском пространстве. Она охарактеризовала их как «шаг к ресоветизации региона» и заметила, что «мы понимаем, какова цель этих усилий и стараемся определить эффективные методы замедлить или предотвратить это»¹. Нельзя сказать, что слова госсекретаря вызвали сильную международную реакцию, но пресс-секретарь российского президента Дмитрий Песков на них отреагировал и охарактеризовал слова Клинтон как «совершенно неверное понимание» процессов, происходящих на постсоветском пространстве. Х. Клинтон в своем достаточно непубличном комментарии говорила о том, что новый СССР может быть создан под другими названиями – как Таможенный союз или Евразийский союз. «Существует движение в сторону ресоветизации региона. Это не будет называться именно так. Это будет называться "Таможенным союзом", это будет называться "Евразийским союзом" и все в таком роде. Не будем заблуждаться на этот счет»². Означают ли эти слова новое понимание Соединенными Штатами процессов, инициируемых Россией на постсоветском пространстве и начало пересмотра американской политики невмешательства, рожденной «перезагрузкой»?

Пресс-секретарь Госдепартамента Виктория Нуланд, поставленная перед необходимостью прокомментировать эти слова госсекретаря, ограничилась общими фразами и подчеркнула, что эти слова госсекретаря сказала в частной, не публичной беседе³. Вместе с тем очевидно, что Х. Клинтон сказала то, что она думает, и что ведущие политики Соединенных Штатов начали воспринимать российские планы на постсоветском пространстве со всей серьезностью.

Сегодня американская политика в этом регионе находится на распутье. Новая администрация президента Б. Обамы либо может продолжить стратегическую линию «перезагрузки» отношений с Россией, которая, прежде всего, означала отказ от активного вовлечения Соединенных Штатов на постсоветском пространстве и противодействия там политике России, либо может вернуться к политике, характерной для администраций Дж. Буша – мл., которая отказывалась даже в малой степени уважать интересы России в регионе и, преследуя различные тактические цели, раздиргивала постсоветское пространство на лоскуты. .

В ходе анализа мы намерены привести аргументы в пользу следующих выводов:

¹ Clinton Calls Eurasian Integration An Effort To 'Re-Sovietize'. <http://www.rferl.org/content/clinton-calls-eurasian-integration-effort-to-resovietize/24791921.html>

² ПОСТПРЕД РФ ПРИ НАТО ОТВЕТИЛ НА СЛОВА КЛИНТОН О ВОССОЗДАНИИ СССР.
<http://actualcomment.ru/news/51097/>

³ Victoria Nuland, Spokesperson. Daily Press Briefing. Washington, DC. December 11, 2012
<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2012/12/201811.htm#RUSSIA>

Российская интеграционная политика в Евразии не формулируется как антиамериканская, но в случае успеха будет иметь своим следствием вывод части мирового рынка из-под политического влияния США. Такая линия затрагивает финансово-экономические интересы Соединенных Штатов, но не создает угрозы интересам национальной безопасности США. Можно ожидать, что США будут противодействовать интеграционной политике России, но не сделают подобное противодействие своим главным приоритетом.

Глобальный контекст евразийской интеграции

Казалось, еще вчера теоретики-международники страстно спорили друг с другом о перспективах исчезновения государства из мировой политики под давлением расширяющихся глобальных рынков. Сегодня эта иллюзия исчезла: современный мир все больше представляет собой набор гигантских политико-экономических зон, сформировавшихся в Европе, вокруг США, Китая и Индии. В сердце постсоветского пространства формирует свое политико-экономическое объединение и Россия, что вскоре окончательно поставит ее в один ряд с гигантами 21-го века. Страны СНГ (за исключением Узбекистана и Азербайджана) сформировали между собой зону свободной торговли, Таможенный Союз России, Белоруссии и Казахстана работает, запущен проект Единого экономического пространства. Для продолжения процесса интеграции и вывода ее на новый уровень создан наднациональный орган управления – Евразийская комиссия: повсюду обсуждаются планы создания качественно нового объединения Евразийского Союза и присоединения к нему новых членов. Все чаще речь идет уже не только об общем рынке на территории бывшего СССР, но и о создании общей валютной зоны. Сегодня замащивается новый Шелковый путь, создается фундамент новой Евразии – одного из глобальных экономических и политических игроков наступившего века.

Как формулируются цели российской интеграционной политики в Евразии? Пытается ли Россия просто сделать себя и свое окружение более конкурентоспособными и экономически привлекательными в глобальной экономике, или Россия реализует принципиально иную повестку дня?

Являясь крупнейшими экспортёрами сырья и энергии, ведущие государства будущего Евразийского Союза не стоят перед классической проблемой конкуренции с другими странами за привлечение иностранного капитала: это иностранному капиталу приходится за них конкурировать. В этой ситуации политика России не объяснима классической теорией конкуренции государств⁴ – так зачем же ей нужен этот проект? Как дополнительный щит против возрастающей международной конкуренции? Или планируемый Союз будет нацелен на защиту промышленности и услуг стран-участниц? Или мотивация к созданию нового Союза лежит в основном в культурной и политической областях?

Американское понимание евразийской интеграции

Американская политика в отношении постсоветской интеграции, как таковая, только формируется. С одной стороны, у нее есть определенная инерция и основа, состоящая в политике ослабления российского влияния на постсоветском пространстве, раздвигания постсоветских государств на разнообразные проекты, блоки и коалиции, формируемые

⁴ Palan, R, "Transnational Theories of Order and Change: Heterodoxy in International Relation scholarship", *Review of International Studies*, Vol. 33, Supplement, Critical International Relations Theory after 25 years, April, 2007, pp.47-69

вокруг политических (вроде ГУАМ), газовых (трубопроводы в обход России), военных (базы в Средней Азии), политехнологических (цветные революции) и подобных им инициатив. Эту линию Соединенные Штаты начали проводить еще при президенте Клинтоне, и с большей или меньшей энергией проводят и по сей день. Следует отметить, что при первой администрации Б. Обамы активность антироссийской американской политики на постсоветском пространстве значительно снизилась.

Вместе с тем, в предыдущее двадцатилетие американская политика была направлена на другой объект – на собственно Россию и собственно страны постсоветского пространства. Сегодня в американской политике растет понимание того факта, что на постсоветском пространстве формируется – или уже сформировался – новый актер, не идентичный сумме России, Казахстана и Белоруссии.

Достаточно скромный аналитический багаж, с которым Соединенные Штаты подошли к этому моменту, не содержит понимания будущей роли Евразийского Союза, его места в региональной и мировой политике и экономике, глобальных и региональных институтах. Концепции усиления влияния России в Средней Азии⁵ или и вытеснения оттуда Соединенных Штатов⁶, о которых писали американские эксперты⁷, уже не могут корректно описать возникающую ситуацию.

Не вызывает сомнения, что в формировании своей политики на постсоветском пространстве новая администрация Б. Обамы будет руководствоваться своим пониманием американских интересов и своим видением процессов, разворачивающихся на территории бывшего СССР. Полного понимания этих процессов у Соединенных Штатов пока нет, как нет и понимания того, что же Россия пытается построить на постсоветском пространстве. Американские оценки варьируются в широком диапазоне – от характеристики Евразийского Союза заместителем госсекретаря США как идеи, «которая пока не пошла дальше бумаги»⁸ до оценки этих проектов как плана воссоздания СССР (Х. Клинтон). Обе эти оценки неточны, что видно из профильной статьи В.В. Путина: «Во-первых, речь не идет о том, чтобы в том или ином виде воссоздать СССР. Наивно пытаться реставрировать или копировать то, что уже осталось в прошлом, но тесная интеграция на новой ценностной, политической, экономической основе – это веление времени»⁹.

Интеллектуальная проблема, однако, заключается в том, что Россия неоднократно разъясняла, что она строит - Таможенный Союз, Евразийское экономическое пространство, Евразийский Союз – но никогда ясно не объясняла, зачем она это делает. Еще точнее – разъяснения целей России в создании региональных объединений давались, они представлены, в частности, в цитируемой выше статье российского президента, но эти объяснения носят полностью либеральный характер и слабо сочетаются с в основном реалистическим внешнеполитическим курсом российского руководства. Официально Россией

⁵ Buszynski L. Russia's New Role in Central Asia. *Asian Survey*. Vol. 45, No. 4, 2005), pp. 546-565

⁶ Gleason G. The Uzbek Expulsion U.S. Forces and in Central Asia. *Problems of Post-Communism*. Volume 53, No. 2, 2006. pp. 49 – 60; Clover C. *Dreams of the Eurasian Heartland - The Reemergence of Geopolitics*. *Foreign Affairs* vol. 78. No. 9, 1999

⁷ Boh A. Regionalism in Central Asia: New Geopolitics, Old Regional Order. *International Affairs*. Vol. 80, No.3, pp. 485–502, 2004

⁸ Robert O. Blake, Jr., Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs, Washington, DC., March 25, 2012. Interview With Al Jazeera TV. <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2012/187005.htm>

⁹ В.В. Путин. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня. 3 октября 2011. <http://izvestia.ru/news/502761#ixzz2Ep65v8We>

заявляются цели экономического плана (расширить рынок, увеличить товарооборот), но мало кто из политиков и экспертов верит, что российские интересы ограничивается только этим.

Отмеченная концептуальная противоречивость, определенная недосказанность очевидна и американцам. В Белом доме растет понимание того, что Россия затеяла нечто весьма амбициозное. Вместе с тем, точные контуры этого проекта пока не совсем понятны, и американские политики не могут определить, насколько российские планы в Евразии противоречат американским интересам, и нужно ли им противодействовать. Для наблюдателей остается размытым основное целеполагание российской стратегии - в какой степени российская политика ориентируется на борьбу за рынки, прибыль своих компаний и рост своей экономики, а в какой – на создание в Евразии региональной политико-экономической подсистемы с центром в Москве, нового регионального центра силы.

Подходы США к региональным процессам интеграции

Еще один вопрос, требующий ответа при анализе подходов Соединенных Штатов к евразийской интеграции состоит в том, как США видят и видели другие региональные интеграционные процессы. Разумеется, США не могли и не могут одинаково относиться к разным проектам, развернувшимся в разных регионах мира и имеющих разную природу. Вместе с тем, оставляя в стороне проект НАФТА, где инициаторами выступили сами Соединенные Штаты и где основой интеграции выступили исключительно экономические интересы, без заметной политической составляющей, вспомним, как США восприняли идеи европейской интеграции и проект интеграции в Юго-Восточной Азии.

Рассматривая историю американской политики в отношении европейской интеграции, можно утверждать, что после достаточно короткого периода колебаний в 1945 – 1946 гг. США однозначно поддержали такие европейские задумки как Общий рынок, Европейское объединение угля и стали, а также Европейское оборонное сообщество (последнее так и не было реализовано). По сути, США выступили ведущей силой в европейской интеграции в конце 1940-х гг., прежде всего посредством Плана Маршалла. Американская заинтересованность в единой Европе объяснялась как логикой начавшейся «холодной войны», так и мессианским характером американской внешней политики. По мнению одного из авторитетных исследователей американо-европейских отношений, США рассчитывали, что в результате объединительных процессов Европа перестроится на основе американской федералистской модели; они надеялись, что объединенная Европа будет проводить более эффективную и рациональную политику; что объединенная Европа сможет более эффективно сдерживать СССР; что европейцы смогут сконцентрировать на обороне большие ресурсы и тем самым помогут уменьшить американские траты на оборону; наконец, США рассчитывали вписать Германию в систему европейских институтов с тем, чтобы связать ей руки на будущее и сделать интересы Европы неотделимыми от интересов Германии¹⁰.

Отношение последующих американских администраций к европейской интеграции колебалось, период американского энтузиазма сменялся периодом скептицизма в 1970-х и, особенно, в период Р. Рейгана, но во все времена США жестко настаивали на том, что новое региональное объединение должно было быть дружественно настроено к Соединенным Штатам, а его оборонные усилия и структуры – быть вписаны в трансатлантическую конфигурацию при лидерстве США. Важнейший потенциальный раздражитель в американо-

¹⁰ Lundestad G. *"Empire" by Integration: The United States and European Integration, 1945-1997*. New York, and Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 137

европейских отношениях – вопрос экономической конкуренции между Европой и США в течение многих десятилетий оставался под контролем политиков, приоритеты политического единства в условиях противостояния с Востоком перевешивали экономические противоречия.

Ситуация стала меняться с исчезновением с политической карты мира Советского Союза и окончанием «холодной войны», когда потребность в нерушимом политическом единстве с Европой любой экономической ценой отпала. США не выступили против плана по введению евро – этот шаг рассматривался американцами прежде всего внутривосточное политическое дело, как условие согласия Франции и Великобритании на объединение Германии. Кроме того, большинство американских экономистов относились к этому проекту со скепсисом, не верили в его экономическую эффективность и не считали, что новая валюта может серьезно потеснить доллар и нанести ущерб экономическим интересам Соединенных Штатов. Вместе с тем, существующая в Европе линия на усиление централизации и единообразия в Европейском Союзе встречала и продолжает встречать возражения со стороны части американского экспертного и политического сообщества. Так, анализируя нынешний кризис зоны единой европейской валюты, консерваторы из Heritage Foundation полагают, что Соединенным Штатам будет стратегически выгоден развал зоны Евро, так как если проект европейского общего рынка способствовал развитию в Европе свободной торговли, то проект зоны евро, напротив, способствовал росту централизации, усилению бюрократии и подрыву принципа экономической свободы. «Соединенные Штаты ничего не выиграют свое поддержкой евро, которое, скорее всего, рухнет. Вашингтон не должен помогать ему удерживаться на плаву».¹¹ Такое мнение не содержит призывов содействовать углублению европейского кризиса – американские финансисты опасаются, что дефолт страны вроде Греции или коллапс крупного европейского финансового учреждения может породить цепочку неплатежей, и затем ударить по американским рынкам и экономике. К тому же американцы понимают, что проблемы в европейской финансовой системе приводят к ослаблению европейской экономики – и, следовательно, к сокращению европейского импорта из США и к потере американцами своих заработков.¹² Вместе с тем американцам напоминают, что в конечном плане евро является конкурентом американскому доллару и американским интересам – поэтому особенно поддерживать его не стоит.

У разных политических сил в Америке отношений к разным аспектам европейской интеграции неоднородно. Вместе с тем, можно попытаться сформулировать некую обобщенную позицию США по вопросу о европейской интеграции сегодня. Она, видимо, состоит в том, что Соединенные Штаты в целом поддерживают идею европейской интеграции пока она содействует развитию свободной торговли и политической конкуренции, и не принимают те ее формы, которые ведут к усилению в Европе централизации политической власти и экономических и монетарных полномочий. Иными словами, США выступают за интеграцию в торговле и против интеграции в политике.

В контексте нашего анализа будет уместным рассмотреть основные моменты политики США в отношении другого интеграционного объединения – АСЕАН. В отличие от Евросоюза, в АСЕАН нет ни малейших элементов наднациональности – страны-участницы объединения ревниво оберегают свой суверенитет, и о централизации каких-либо полномочий в рамках объединения речь никогда не шла и не идет.

¹¹ N. Gardiner, T. R. Bromund. Five Conservative Principles That Should Guide U.S. Policy on Europe. The Heritage Foundation, ISSUE BRIEF #3524

¹² C. De Aenlle, "That Bright Light May Be Deceiving," New York Times, January 8, 2012.

Соединенные Штаты с самого начала поддержали усилия первых пяти членов АСЕАН, стремящихся обеспечить свою безопасность перед лицом угрозы китайского коммунизма. Соединенным Штатам не удалось в то время создать в регионе полноценный военный блок, и АСЕАН, за неимением лучшего варианта, получило политическую поддержку Соединенных Штатов, которая изначально предназначалась проекту с более выраженной военно-политической направленностью. После окончания холодной войны США сократили свое военное присутствие в регионе, сочтя его избыточным, но продолжали поддерживать идею экономической интеграции, так как это помогало стабилизировать авторитарные режимы региона и давало американским компаниям новые возможности развития своего бизнеса. США оставались главными инвесторами в регион, и его основными торговыми партнерами. В 2006 г. США выступили с рядом инициатив, усиливающих элементы свободной торговли в регионе, что послужило дальнейшему углублению экономической интеграции и расширению присутствия американских компаний в регионе.

При этом Соединенные Штаты следили за политической направленностью интеграционных процессов и его сопряженности американским военным усилиям. Их интерес состоял и продолжает состоять в том, чтобы экономическая интеграция стран региона несла и некоторую политическую составляющую, которая опиралась бы на американские военные усилия в регионе. Отсутствие такой политической составляющей оставляло бы США роль спонсора военной безопасности в регионе, что становится не очень привлекательным для Соединенных Штатов.

Оценивая общие отношения США к интеграции по модели АСЕАН, следует отметить что такая форма интеграции лучше, чем европейская, гармонирует с внешнеполитическими интересами и мировоззрением США, так как не предполагает слишком глубокой политической интеграции, создание наднациональных органов и формирование ярко выраженного «центра силы». Вместе с тем, на примере американской линии в отношении АСЕАН виден и другой приоритет – некоторая военно-политическая интеграция на основе американского лидерства.

Обобщая наш анализ американской линии в отношении Евросоюза и АСЕАН, мы можем выделить несколько элементов, присутствующих в политике США в отношении региональных экономических объединений: 1) поддержка политики свободной торговли; 2) неприятие создания наднациональных политических институтов, могущих формализовать возникновение регионального центра силы 3) наличие американского лидерства. как условие поддержки любой схемы политической и военной интеграции

* * *

Как Соединенные Штаты выстроят свою позицию по отношению к евразийским проектам России? Консервативный журнал National Interest предлагает пока подождать и ничего не предпринимать. Если дело ограничится расширением торговли России со странами Средней Азии, предлагает автор – то ничего плохого в этом нет. Главное, предостерегает он, чтобы Москва не начала перехватывать управление внешнеполитическим курсом стран-членов Евразийского Союза¹³. Но Москва, судя по всему, и не планирует это делать! Планы сфокусированы в большей степени на создание мощного регионального экономического

¹³ Mankoff J. What a Eurasian Union Means for Washington. National Interest. April 19, 2012. <http://nationalinterest.org/commentary/what-eurasian-union-means-washington-6821>

блока, который сконфигурирует региональные финансы, торговлю и инвестиции в интересах стран региона, в первую очередь России, а не в интересах внешних держав.

Увидят ли Соединенные Штаты эту перспективу, будут ли они ей противодействовать? Вероятно, и увидят, и будут противодействовать. Противодействие это, однако, не должно принять чрезмерно агрессивные формы, так как российские проекты создают угрозы лишь будущим американским прибылям в достаточно отдаленном и нестабильном уголке мира, причем в рамках правил игры, предложенными самими Соединенными Штатами. Военной же угрозы Соединенным Штатам действия России не создают а, наоборот, могут содействовать стабилизации довольно проблемного региона.

Успех российского проекта будет также означать укрепление позиции России в переговорах по реформе мировой финансовой архитектуры, торговле, климату, другим важнейшим вопросам. Воспримут ли Соединенные Штаты такое усиление российских позиций как нежелательное? Не обязательно. Если российская позиция по глобальным вопросам будет конструктивна, то наличие за ней дополнительных ресурсов и политического веса может оказаться даже полезным и для дела, и, в каких-то вопросах, для Соединенных Штатов.