

NATO AND A CONFLICT BETWEEN SOVEREIGNTISM AND UNIVERSALISM

Sergey Shenin

N. Chernyshevsky Saratov State University
ORCID: 0000-0002-4503-5923

<https://doi.org/10.36169/2227-6068.2021.01.00012>

Abstract: *This article examines the evolution of NATO after the end of the Cold War in the context of U.S. relations with the European member-states. The main focus is a comparison of the Democratic and Republican parties' approaches to transatlantic relations within the alliance, as well as an assessment of the results of such approaches. The author emphasizes that U.S. leadership in NATO was unstable, as both Democrats and Republicans viewed the organization as a tool for implementing their plans. The article demonstrates that European members of the alliance have more confidence in the Democrats, whose priorities are based on liberal-democratic universalism, than in the Republicans, whose ideology is influenced by sovereigntism. The U.S. consensus on the possibility of forming EU "strategic autonomy" is seen in the context of a bipartisan "turn to Asia" strategy and, as a consequence, of the consolidated position of European NATO members.*

Key words: NATO, European Union, USA, Republican party, Democratic party, sovereigntism, universalism

НАТО И КОНФЛИКТ МЕЖДУ СУВЕРЕНИЗМОМ И УНИВЕРСАЛИЗМОМ

Сергей Шенин

Саратовский государственный университет им. Н. Г. Чернышевского
ORCID: [0000-0002-4503-5923](https://orcid.org/0000-0002-4503-5923)

Резюме: *В статье рассмотрена эволюция НАТО после окончания Холодной войны в контексте взаимоотношений США со странами Европы. Основное внимание при этом уделяется сравнению подходов Демократической и Республиканской партий к трансатлантическим отношениям внутри альянса, а также оценке результатов реализации этих подходов на практике.*

Подчеркивается, что американское лидерство в НАТО носит нестабильный характер, так как и демократы, и республиканцы рассматривают организацию в качестве инструмента реализации своих планов. Показано, что европейские члены альянса с большим доверием относятся к демократам, чьи приоритеты построены на либерально-демократическом универсализме, чем к республиканцам с их идеологией суверенизма. Консенсус в США в отношении возможности формирования "стратегической автономии" ЕС рассматривается в контексте двухпартийной стратегии "поворота в Азию" и как следствие консолидированной позиции европейских членов НАТО.

Ключевые слова: НАТО, Европейский Союз, Республиканская партия, Демократическая партия, суверенизм, либерально-демократический универсализм

Введение

Основанная в 1949 г. Организация североатлантического договора (НАТО) сыграла огромную роль в сохранении стабильности мировой двухполюсной системы в годы Холодной войны. Эта структура обеспечила надёжную военно-политическую консолидацию стран, приверженных правам человека, демократии, верховенству закона. В рамках альянса эти страны сумели объединить усилия, которые привели к победе в Холодной войне против коммунизма. Один из американских президентов, Дж. Буш-младший, не без оснований утверждал, что «НАТО – это самый успешный альянс в мировой истории... Благодаря НАТО Европа цела, едина и находится в мире» (Bush 2005). Для западных стран Холодная война стала «золотым веком» идеологического единства, атлантической солидарности, многостороннего взаимодействия.

Правда, после окончания Холодной войны, когда из-за распада Варшавского договора многие заговорили об утрате общих ориентиров у стран НАТО, этот тренд стал ослабевать и чередоваться с периодами преобладания разногласий и даже унилатерализма. Несмотря на это, альянс не просто сохранился, но даже стал стремительно расширяться – с двенадцати членов в конце 1980-х гг. до тридцати в 2020 г. Желание вступить в НАТО наблюдалось и наблюдается колоссальное, поскольку организация надёжно гарантирует безопасность и сохранение демократического устройства от внешних посягательств.

НАТО и сегодня сохраняет свою важность не только для Европы, но и для Соединенных Штатов. Для США североатлантический альянс – это ключевой признак американского мирового лидерства, важнейший инструмент консолидации Запада и поддержки системы глобальной безопасности. Альянс отвечает за 2/3 всемирного ВВП и такую же долю мировых военных расходов.

Несмотря на то, что центростремительные силы в НАТО традиционно очень сильны, центробежные тенденции постепенно нарастают. Здесь надо помнить, что для Европы в момент окончания Холодной войны внутриевропейская интеграция была на втором плане – триумфальный оборонный альянс являлся главным столпом «европейского проекта», обеспечивавшим стабильность и процветание континента. Однако после Маастрихта акценты стали постепенно смещаться, и сегодня Европейский Союз, глубоко укоренившись за почти три десятилетия своего существования в жизнь европейцев, имеет для них первостепенную значимость. Ценность НАТО при этом снизилась, альянс постепенно отходит на периферию внимания населения и элит Старого Света (Belin 2019).

Слабеющая трансатлантическая солидарность неожиданно получила еще один удар – теперь со стороны США. Администрация Дональда Трампа в своей внешней политике взяла на вооружение идеологию суверенизма, которая подразумевает «утверждение суверенного контроля над своими законами, институтами и условиями

международных взаимодействий» при ослаблении наднациональных, международных структур и рыночных сил, ограничивающих национальное государство (De Spiegeleire, Skinner & Sweijts 2017). Адепты суверенизма рассматривали НАТО как угрозу американским национальным интересам, и поэтому администрация Трампа делала всё, чтобы укрепить односторонний контроль над структурой. Хотя новая администрация Дж. Байдена дезавуировала этот принцип и обещала восстановить трансатлантическое единство и даже расширить альянс (Biden 2019), сегодня уже нельзя гарантировать, что в будущем трансатлантизм опять не столкнется с суверенизмом с самыми разрушительными последствиями для блока.

Соответственно, целью данной статьи является выявление и характеристика общих трендов, существующих в политике США в отношении НАТО в период после окончания Холодной войны, определение роли партийного фактора в формировании этой политики, оценка результатов реализации партийных подходов, включая суверенизм и универсализм, на практике, а также прогнозирование на этой базе основных тенденций в процессе развития трансатлантических отношений в среднесрочной перспективе.

НАТО на распутье

Существует несколько факторов, которые способствуют нарастанию разногласий внутри блока, особенно между США и странами Европы. Во-первых, это проблема «распределения бремени» и попытки Вашингтона заставить европейских партнеров по НАТО увеличить их долю расходов. В 1989 г. США несли на себе 58% оборонных затрат альянса, а в XXI веке эта нагрузка выросла до 70%. Это произошло потому, что европейцы, уверенные, что могут воспользоваться «мирным дивидендом» в результате победы в Холодной войне, резко снизили свои военные расходы. Так, если в 1985–1989 гг. европейские члены НАТО тратили в среднем 3,1% ВВП на свою оборону, то к 2015 г. был достигнут самый низкий уровень – в 1,4% ВВП (Камр 2019). Европейские правительства, привыкшие жить под американским «зонтиком безопасности», боялись начать тратить больше на оборону, поскольку это означало бы снижение жизненного уровня населения, а значит и популярности национальных элит.

Соединенные Штаты пытались исправить ситуацию. Сначала администрация Дж. Буша-старшего, потом демократы Б. Клинтона в контексте процесса расширения НАТО, затем Дж. Буш-младший в связи с войной в Афганистане и, наконец, Б. Обама, осуществлявший стратегию «тихоокеанского поворота», пытались убедить союзников ориентироваться на цифру в 2% ВВП для оборонных расходов. Однако европейцы реагировали на эти просьбы достаточно уклончиво. В результате недофинансирования общая боеготовность европейских армий резко упала. Например, по сведениям прессы, в 2017 г. 60% немецких истребителей, 80% боевых вертолетов, все подводные лодки и большие транспортные самолеты ВВС были непригодны для использования (Thiessen 2018).

Во-вторых, у США и европейских партнеров заметно отличается видение стратегических угроз, что также ослабляет консолидацию. Например, в отличие от

Америки, европейцы хотели бы торговать с Россией, получать инвестиции из Китая, налаживать отношения с Ираном, особенно в контексте его ядерного разоружения и серьёзного влияния на Ближнем Востоке.

В-третьих, идеологический фундамент НАТО, состоящий из либерально-демократических идеалов и ценностей, тоже начинает подвергаться эрозии. Как считают в Вашингтоне, такие страны альянса, как Турция, Польша и Венгрия постепенно переходят на рельсы авторитарных методов управления государством.

В-четвертых, опросы общественного мнения в странах ЕС показывают, что население европейских стран не готово занять активную позицию в поддержку других членов НАТО, включая Соединенные Штаты, в случае их конфликта с геополитическими конкурентами. Общественное мнение демонстрирует отсутствие приверженности коллективной обороне, предпочитает нейтралитет, не доверяет США и считает необходимым взять курс на формирование полностью автономных европейских вооруженных сил (Carpenter 2019).

Наконец, стимулировала недоверие европейцев к США и американская стратегия «тихоокеанского поворота», объявленная президентом Б. Обамой в 2012 г. Стратегия предполагает перемещение Европы на периферию американского внимания и даже завершение масштабной поддержки европейских союзников.

К нарастающим разногласиям в НАТО можно отнестись по-разному. Многие из этих факторов существовали и раньше, например, авторитарные режимы Салазара и Франко, хунта греческих «черных полковников», антиамериканизм голлистской Франции и т. д. Однако они, как правило, успешно нивелировались, поскольку существовал консолидирующий фактор общей угрозы в лице советского блока. Сегодня ситуация сложнее, и дальнейшая стабильность НАТО зависит от того, кто и как эту проблему будет решать. Есть несколько взглядов на то, что можно сделать с изъеденным коррозией «мостом» между двумя берегами Атлантики: можно всем вместе начать активно его ремонтировать, можно сознательно его разрушать при полном попустительстве сторон или просто бросить его на произвол судьбы.

Инициатива и возможности в данном вопросе на стороне США. В Америке все говорят о необходимости «ремонта» трансатлантического «моста», однако на методику такого «ремонта» смотрят по-разному. Эта разница определяется особенностями в общих подходах к международным отношениям со стороны Демократической и Республиканской партий.

Если исходить из традиционных представлений, то демократы во внешней политике склонны ориентироваться на многосторонность и подчеркивать важность норм и взаимозависимость государств в международных отношениях, что результируется, в том числе, в активной поддержке наднациональных структур. Администрации демократов Б. Клинтона и Б. Обамы продемонстрировали это лучше всего. В эти периоды международная торговля нарастала, формировались интеграционные объединения, укреплялись позиции таких наднациональных структур, как ВТО, МВФ, ВБ, активизировалась деятельность ООН, включая операции по поддержанию мира, и т. д. С точки зрения идеологии, обе демократические

администрации объединял мировоззренческий универсализм – приверженность единым многосторонним нормам международного поведения.

Республиканцы, в свою очередь, традиционно больше склоняются к односторонним или двусторонним подходам в отношениях с другими странами, указывают на важность суверенитета и свободу действий. Президенты Дж. Буш-младший и особенно Д. Трамп мало заботились о своем многостороннем имидже. Суверенизация внешней политики, жесткое следование национальным интересам (как их понимают лидеры партии), стремление доминировать в международных организациях (либо разрушать их), усиление экономического протекционизма – всё это стало типичными чертами внешней политики республиканских администраций в XXI веке.

Утрируя подходы двух партий, их внешнеполитические идеологии раскрываются в таких дихотомиях, как универсализм – суверенность, глобализация – национальные интересы, лидерство – доминирование, многосторонность – односторонность (Imboden 2012).

Однако такой стандартизированный шаблонный взгляд далек от реальности. Как показывает практика, и республиканцы, и демократы используют в своей внешней политике оба подхода. Э. Лэйк, советник по национальной безопасности в администрации Б. Клинтона, утверждал, что «только один наиважнейший фактор может определить следует ли Соединенные Штаты действовать многосторонне или односторонне, и этим фактором являются интересы Америки... В каждом случае есть только один вопрос: какой подход работает лучше?» (Lake 1993: 663).

Такой *модус операнди* был определен тем, что после окончания Холодной войны, а заодно и «истории», США обнаружили себя в роли единственного на планете геополитического полюса, страной настолько могучей, что она в одиночку могла выполнять все роли на международной арене одновременно – законодателя, полицейского, судьи, палача, сестры милосердия и т.д. как в отношении любой страны, так и любой группы стран. Тем не менее, упомянутый «конец истории» все же предполагал демократическое, многостороннее (универсалистско-нормативное) устройство международных отношений, поскольку на этом фундаменте базировалась победа над коммунизмом, и раскалывать этот фундамент было бы недальновидно. Сохранить единство, не начать конфликты в лагере победителей, как не раз случалось в прошлом, было очень важно для дальнейшего глобального лидерства Запада.

Правда, в начале 1990-х гг. это общее понимание не в полной мере отразилось на отношении США к Европе и европейским союзникам по НАТО. Конечно, большая часть американской правящей элиты, как из Демократической, так и из Республиканской партий, поддерживала интеграцию Европы, поскольку это должно было подчеркнуть американские ценности и укрепить трансатлантический дух, что необходимо в долгосрочной перспективе для поддержания указанного выше лидерства. Кроме того, через альянс планировалось обеспечить дальнейшее американское присутствие в Европе. Именно в этом контексте администрацией Дж. Буша-старшего было принято решение о сохранении НАТО (Sloan 2000: 5–10).

Однако были и противники такого подхода. Одна группа американских политиков, озабоченная решением домашних проблем, хотела быстрее перераспределить бремя расходов по безопасности с Европой, добиться того, чтобы она взяла на себя часть глобальных лидерских функций, снять с себя большую часть нагрузки по защите европейцев. Другая группировка настаивала, что ЕС – это потенциальный противник, а не союзник, требовала активного вмешательства в европейские дела, жестко исходить из американских интересов, препятствовать, если потребуется, евроинтеграции, которая может быть вредна американским интересам, и вывести войска из Европы вообще.

В период президентства Дж. Буша-ст. ни один из этих трех подходов не возобладал. Даже внутри администрации обозначился раскол. Так, Пентагон был категорически против укрепления НАТО, ибо рассматривал Европу скорее врагом, чем союзником, а госдепартамент все же хотел диалога по вопросу о будущем альянса. Самому президенту в тот момент было не до трансатлантических отношений, поскольку в США бушевал социально-политический кризис и нужно было решать внутренние проблемы, особенно в преддверии приближавшихся в 1992 г. выборов. Поэтому он минимизировал внешнеполитическую активность, включая европейское направление, и ограничился требованием к членам альянса платить большую долю расходов НАТО (Sloan 2000: 5–10).

Европейцы на такое пренебрежительное отношение Вашингтона ответили активизацией процессов европейской интеграции через инициирование своей собственной политики безопасности и обороны. Они попытались начать трансформацию НАТО, внутри которой должен был появиться европейский военно-политический «столп», а сам альянс предполагалось превратить в форум для консультаций и сотрудничества, где Европейский Союз имел бы автономную политику безопасности и обороны. На практике это вылилось в попытку создать в рамках ЕС франко-германский корпус. Однако администрация остановила это поползновение, поскольку Буш-ст. очень боялся, что перед выборами такой шаг может трактоваться как ослабление влияния США в Европе (Sloan 2000: 6).

Билл Клинтон и либерализация блока

В условиях такой разногласицы и отсутствия перспективной политики у Дж. Буша-ст. подход Билла Клинтона к НАТО выглядел четче и последовательнее. Президент-демократ стал проводить в отношении альянса более конструктивную политику. Он взял курс на осуществление фундаментальной реформы НАТО, нацеленной на создание условий для автономизации военно-политической активности ЕС при сохранении евроатлантической солидарности и влияния США в Старом Свете.

Как известно, во времена Холодной войны НАТО предназначалась для сдерживания советского блока любой ценой. Поэтому внутри альянса господствовала максимальная консолидация, жесточайшая дисциплина, централизация при абсолютной гегемонии США. Разногласия внутри блока жестко подавлялись (например, между Грецией и Турцией).

После исчезновения Организации Варшавского договора и даже СССР жесткая централизация внутри НАТО стала излишней, и чтобы не позволить организации двинуться в сторону естественной дезинтеграции, администрация Б. Клинтон пошла на превентивные реформы с целью расширения возможностей членов блока при сохранении основных параметров его мультилатералистского фундамента.

Во-первых, он постарался придать альянсу институциональную гибкость. Уже в 1993 г. президент приступил к созданию института Партнерство во имя мира (ПРМ) – программы практического двустороннего сотрудничества между отдельными европейскими государствами НАТО и бывшими советскими республиками. ПРМ позволяет «не-членам» блока выстраивать индивидуальные отношения с альянсом, выбирая собственные приоритеты в отношении интенсивности и направленности сотрудничества.

Кроме того, вооруженные силы стран НАТО стали формироваться и дислоцироваться «в зависимости от обстоятельств». Подразумевалось, что штаб-квартиры будут располагаться не на постоянной основе (как раньше, в Германии), а там, где необходимо. Также предполагалось, что члены и партнеры должны вносить свой вклад «по мере необходимости, используя модульный подход, с тем чтобы удовлетворить требования конкретной миссии» (Schimmelfennig 2005: 11–12). Также, разрешалось использование потенциала НАТО для операций, проводимых под руководством ЕС, то есть без американского участия. Отдельные миссии НАТО могли формироваться на основе принципа «коалиции желающих», т. е. не обязательно всех членов альянса. Более того, в операциях блока позволялось принимать участие не-членам и даже не-партнерам. Например, двадцать два не-члена блока принимали участие в силах НАТО по поддержанию мира в Боснии и Герцеговине (SFOR), а также девятнадцать не-членов в силах по безопасности Косово (KFOR) под командованием НАТО (включая даже такие страны, как Аргентина и Марокко).

Таким образом, администрацией Клинтона создавалась менее централизованная и более гибкая институциональная основа новой НАТО для того, чтобы сформировать командные структуры и военный потенциал, адаптированные к изменениям в глобальной системе безопасности и новым задачам, таким как поддержание мира или военное вмешательство за пределами региона (Schimmelfennig 2005: 12–14). Такая трансформация альянса позволяла членам получить больше пространства для решения своих внешнеполитических задач без оглядки на общую политику НАТО и, соответственно, уменьшить центробежные тенденции внутри блока.

Во-вторых, Клинтон исповедовал свой собственный стиль принятия решений – бесконфликтный, неразрушительный. Как известно, Североатлантический договор не содержит четких правил принятия решений. Наиболее важным органом в этом отношении является Североатлантический совет, который заседает на различных уровнях – от послов до глав правительств и государств. Решения принимаются в процессе консультаций и обмена мнениями на основе консенсуса или общего согласия (Lindstrom 2020).

Билл Клинтон старался следовать не только букве, но и духу этого положения. Например, это касалось конфликтов, в которых приняла участие НАТО. Так, конфликт в Боснии-Герцеговине начался в 1992 г., т. е. ещё при Буше-старшем, но в тот момент без импульса из Вашингтона никто из членов НАТО в него вмешиваться не хотел. Только когда президентом стал Клинтон, НАТО стала угрожать сербам воздушными ударами, если они атакуют защищенные решениями ООН районы и миротворческие силы. В 1994 г. эти угрозы зазвучали всё более угрожающе, а в 1995 г., после захвата Сребреницы, войска НАТО (США, Британия и Франция) начали операцию «Решительная сила», которая завершилась капитуляцией сербских войск под командованием Ратко Младича. Это была первая активная военная операция НАТО с момента ее создания и первая масштабная миссия по поддержанию мира. Уровень сотрудничества был очень высок, а консенсусные решения достигались достаточно легко.

Таким же образом развивались события и вокруг Косово, где Армия освобождения Косова начала бороться с сербским давлением в 1998 г. После активизации сербских войск весной 1999 г. НАТО начала операцию «Союзная сила», в рамках которой бомбардировки длились семьдесят один день, после чего сербы вывели войска из региона. Несмотря на то, что США осуществляли большую часть боевых действий, все члены альянса участвовали в операции в меру своих возможностей, и межправительственная координация внутри НАТО была выдержана до конца операции. После чего все члены альянса плюс многие партнеры НАТО участвовали в KFOR, следящих за порядком в Косово, состав которых достигал 50 тыс. человек. В целом многостороннее взаимодействие в данном случае было очень сильным, все придерживались норм и правил альянса, при том, что американская сторона ни на кого не оказывала давления (Schimmelfennig 2005: 33).

В-третьих, весьма характерным для администрации Клинтона стало решение проблемы расширения НАТО. Страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) начали выражать заинтересованность во вступлении в организацию уже в 1991 г., однако старые члены, включая администрацию Буша-ст., этого категорически не хотели. Тем не менее, когда президентом стал Б. Клинтон, он сразу активизировал этот процесс. Э. Лэйк инициировал тогда кампанию убеждения за необходимость расширения, и к концу 1994 г. она успешно завершилась, став официальной политикой альянса. Главный аргумент, продвигаемый Лэйком, заключался в том, что демократии стран ЦВЕ являются нестабильными, а НАТО, как инструмент демократизации, будет способствовать закреплению нового политического устройства в регионе (Schimmelfennig 2003: 230–235).

Расширение требовало консенсуса всех стран-членов, добиться которого было очень сложно. Тем не менее, в 1997 г. согласие по вопросу о «первой волне» включения новых членов (Венгрия, Чехия, Польша) было получено. Его достижение означало политику реального многостороннего сотрудничества в рамках принятых представлений и норм НАТО. Давления со стороны США не было, американцы брали убеждением. Вторая и третья волны расширения альянса (в 2002 г. и 2004 г., т. е. уже

во времена Буша-мл.) успешно прошли по многосторонним моделям, подготовленным администрацией Клинтона.

В-четвертых, в целом, Б. Клинтон был не против роста европейской военной автономии. Поэтому уже в январе 1994 г. он заявил о своей поддержке концепции ESDI (European Security and Defence Identity – Европейская идентичность безопасности и обороны), подразумевающей бóльшую роль ЕС в НАТО. Клинтон не хотел, чтобы европейцы считали, что Америка проводит изоляционистскую или одностороннюю политику, пытается любым способом укрепить свое влияние в Европе. Приоритетным для президента было уменьшение европейских обид на американское доминирование в блоке, повышение престижа и авторитета США как демократичного лидера, стремящегося сохранить и усилить солидарность альянса в интересах всех членов. Одновременно в администрации планировали в результате такой политики снизить нагрузку на США в НАТО, использовать европейцев за пределами Старого Света, укрепить альянс через наращивание европейского военного потенциал.

С другой стороны, оппоненты Клинтона (в основном из консервативных групп в Конгрессе) опасались, что рост самостоятельности ЕС в НАТО может ослабить идеологию атлантизма, появится ненужное дублирование функций альянса, усилится дискриминация тех членов блока, которые не являются членами ЕС. Соответственно, Конгресс требовал не делать ничего, что угрожало бы ослаблением альянса (Sloan 2000: 43–47).

Тем не менее, президент был уверен, что его политика перераспределения ответственности в НАТО особых угроз Вашингтону не несет, ибо европейцы, получив больше институциональной автономности, не смогут действовать независимо без ресурсов США (как известно, попытки решать проблемы самостоятельно, например, на Балканах провалились). Исходя из этого, Клинтон был готов дать европейцам в НАТО больше автономии не для того, чтобы ослабить американскую составляющую (как достаточно прямолинейно понимала это Франция), а усилить европейскую (Rynning 2005: 29–30).

Этот вопрос больше двух лет широко, на многосторонней основе обсуждался внутри альянса, в результате чего в 1996 г. был найден консенсус, и НАТО согласилась разрешить Европейскому Союзу приступить к реализации ESDI. Последняя в 1999 году трансформировалась в Европейскую политику безопасности и обороны (ESDP), реализация которой возлагалась на ЕС (Sloan 2000: 40).

Таким образом, в 1990-е гг. все четыре перечисленные направления деятельности демократической администрации в НАТО были нацелены на сохранение солидарности на основе «атлантического духа», опираясь на принятые законы, нормы и ценности альянса, хотя и не без некоторых прагматических соображений. По мнению Клинтона, в условиях отсутствия единого противника только такая принципиально многосторонняя политика могла обеспечить сохранность блока. Ни в газетных репортажах, ни в интервью в этот период не было информации о том, что США угрожали или давили на несогласных с ними европейских союзников (Schimmelfennig 2005: 42).

Тем не менее, администрация Клинтона предпринимала в отношении НАТО и такие шаги, которые могут характеризоваться как односторонние. Так, при определении состава «первой волны» расширения альянса (Польша, Чехия, Венгрия) она отказалась от процесса консультаций с другими членами, заявив, что это решение не подлежит обсуждению (Sloan 2008: 3). Кроме того, европейские союзники в течение нескольких лет пытались убедить администрацию принять многосторонний подход в отношении вмешательства в боснийскую гражданскую войну, но США согласились на это только в 1995 г. и, по существу, продиктовали условия военного вмешательства. В 1998 г. в Косово и Ираке администрация Клинтона бросила вызов Совету Безопасности ООН, когда последний отказался поддержать военные операции в этих странах (Mastanduno 2008: 40–41).

Объяснялись такие шаги тем, что Соединенные Штаты позиционировали себя в качестве «глобального законодателя», который своими односторонними мерами имеет право формировать стратегические направления международных отношений, т.е. по сути новые нормы наступающей эпохи. Открыто эта позиция была сформулирована администрацией в 1996 г., когда президент заявил, что США являются «незаменимой силой в мире» (Sloan 2008: 3).

Обама: «тихоокеанский поворот» альянса

Другой президент-демократ, Барак Обама, как и Билл Клинтон, был вынужден начинать свое правление в 2009 г. с попыток реформировать альянс. Это было связано с тем, что предыдущий лидер Америки, Дж. Буш-мл., оставил ему проблему двух войн – в Афганистане и Ираке. К тому моменту американские эксперты и политики пришли к выводу, что США «две войны одновременно» не потянут, особенно в условиях начавшегося в 2008 г. кризиса, который ощутимо ударил по возможностям страны.

Понимание этого способствовало формированию двухпартийной стратегии, которая требовала сфокусировать военно-политический потенциал на важнейших для американских интересов направлениях, в первую очередь на Азиатско-тихоокеанском регионе (АТР). Ни Ближний Восток, ни Европа таковыми больше не представлялись, поэтому из обоих этих регионов надо было выводить военные ресурсы и перебрасывать их в АТР (Kaufman 2017).

Соответственно, целью новой американской стратегии являлось перераспределение глобальной нагрузки, что предполагало передачу союзникам по НАТО военно-политической инициативы в Европе и на Ближнем Востоке. Для этого предстояло сделать союзников более самостоятельными, создать условия для наращивания ими военных потенциалов. Тем не менее, ослабление американского присутствия в Европе не должно было означать утрату американского лидерства в североатлантическом альянсе, который оставался практически единственным рычагом влияния США на страны ЕС.

Еще до прихода Обамы в Белый дом было очевидно, что европейские члены альянса доверяли ему больше, чем Бушу-мл., и были готовы восстановить полномасштабное сотрудничество, в первую очередь в том, что касалось готовности

исполнять обязательства по статье 5 устава НАТО (Kaufman 2017; Branda 2018). Однако уже в рамках предвыборной кампании команда Б. Обама дала понять, чего ждет от союзников. Летом 2008 г. Сюзен Райс предупредила европейских «безбилетников» (free-riders) о необходимости активнее платить за коллективную безопасность (Bromund 2016). Затем в программной инаугурационной речи Обамы было заявлено о повышении роли США как мирового лидера, что, несомненно, проецировалось на отношения с союзниками по НАТО (Kaufman 2017; Branda 2018).

Реализация новой стратегии глобальной перегруппировки сил справедливо представлялась процессом долгим и сложным. Особенно это касалось предполагаемой роли европейцев. Пытаясь создать безопасную атмосферу для перехода к указанной реализации, Обама считал необходимым погасить старые конфликты и не вступать в новые, что должно было развязать руки и США, и союзникам. Соответственно, администрация двинулась вперед с мирными инициативами на двух самых важных направлениях: мир с исламом и «перезагрузка» с Россией.

Снятие напряжения в отношениях с Москвой, вызванного шагами Дж. Буша-мл. на постсоветском пространстве и мюнхенской речью В. Путина, позволяло избавиться от пугавшего европейцев «образа врага» в лице РФ, и начать вывод войск США с континента. Примирение с исламом (каирская и анкарская речи Обамы) и переговоры с талибами предполагали внесение раскола в мусульманский мир и ослабление антизападного сопротивления, что так же позволяло начать формирование условий для замещения американцев союзниками по альянсу на Ближнем Востоке.

Последнее Б. Обама попытался реализовать с помощью свержения М. Каддафи в Ливии. Как впоследствии прокомментировал ситуацию сам президент США, «весь ливийский подход... был частью кампании по борьбе с безбилетниками», по активизации в регионе Франции и Британии (Goldberg 2016). Однако европейцы оконфузились – даже бомб у них едва хватило на один месяц. По мнению Обамы, союзники не смогли сыграть свою роль на Ближнем Востоке и превратили всю ливийскую кампанию в «дерьмовое шоу» (Goldberg 2016).

В 2011 г., реагируя на этот провал, разочарованная администрация Обамы в лице шефа Пентагона Р. Гейтса жёстко предупредила союзников, что будущее альянса будет мало обнадёживающим, если европейцы в вопросах своей безопасности продолжат полагаться исключительно на США, и потребовала от союзников выйти на уровень оборонных затрат в 2% ВВП (Rachman 2019).

В том же 2011 г. администрация Б. Обамы уже официально объявила о стратегии «тихоокеанского поворота» или «поворота в Азию», который был нацелен на противодействие растущей мощи КНР в Южно-китайском и Восточно-китайском морях (Clinton 2011). Данный поворот подразумевал менее выраженную американскую роль в НАТО. По сути, Соединенные Штаты ясно обозначили курс на европейскую стратегическую автономию, по крайней мере на региональном уровне, поскольку американский поворот к АТР во многом зависел и зависит от способности ЕС заботиться о мире и стабильности в соседних с ним странах, которые теперь становились зоной ответственности Европейского Союза (Biscop 2012). Таким

образом, если в 1990-х гг. ESDI рассматривалась как простой европейский технический «столп» альянса, надёжно подчиненный НАТО, то с 2012 г. речь пошла о более глубоком подходе: европейская программа безопасности и обороны должна быть выведена за рамки блока и сориентирована на стратегическое руководство со стороны ЕС.

Однако американский поворот к АТР стал для европейских союзников по НАТО очередным поводом выразить недоверие Вашингтону. Его смысл сводился к тому, что, если Соединенные Штаты уходят из Европы, значит они не опасаются возможной агрессии со стороны Москвы, с которой у них «перезагрузка». Исходя из этого, какой смысл странам ЕС тратить дополнительные деньги на оборону, если сами США стремятся сэкономить на европейской безопасности? Эти настроения были характерны не только для правящих элит, но и для всего общественного мнения ведущих стран Старого Света.

После начала скандала с прослушиванием лидеров стран ЕС Агентством национальной безопасности США эти настроения усилились, и многие европейские страны, обиженные к тому же на то, что с ними не посоветовались по вопросу «тихоокеанского поворота», сами начали пересматривать свою позицию по Китаю, устанавливая, как, например, Германия, «стратегические отношения» с Пекином (Kaufman 2017; Bromund 2016).

Для Вашингтона все это выглядело как приближение кризиса НАТО, т. е. возможность потери управляемости ЕС, а значит и слома всей тихоокеанской стратегии. Из этого следовал вывод, что Обама, пойдя в начале первого срока на «перезагрузку» с Москвой, выбрал ошибочную тактику. Соответственно, требовался ее решительный пересмотр, который и был осуществлен в начале 2014 г. в связи с политикой России в отношении Украины.

Решительные действия США, жёстко осудивших Кремль, в определенной мере успокоили европейцев, которые под давлением администрации на саммите НАТО в Уэльсе немедленно продемонстрировали готовность изменить свои приоритеты в пользу консолидации вокруг США и обязательного роста военных затрат до требуемых 2% ВВП для сдерживания российской угрозы (Clark 2014).

Сразу после этого, в 2015 г., Обама, несмотря на возникшую новую реальную угрозу для Европы в лице агрессивной Москвы, официально подтвердил свой стратегический «тихоокеанский поворот» (Branda 2018), а значит и необходимость сократить своё присутствие на континенте. Однако в администрации понимали, что на долгосрочный «эффект Украины» рассчитывать не стоило. В Вашингтоне стали активно говорить о важности перезаключения договоренностей с Европой, в противном случае возникала угроза столкнуться с утратой доверия внутри НАТО, расхождением интересов и ослаблением трансатлантического сообщества перед лицом сложной сети глобальных и региональных угроз, в первую очередь со стороны России.

В рамках новой сделки предполагалось подтвердить роль США в качестве гаранта европейской безопасности, активнее выделять на нее деньги, например,

включив Европейскую инициативу сдерживания (EDI) в регулярный американский бюджет (Coffey 2020), поддерживать ЕС по линии кибербезопасности, химзащиты, разведки, ПВО, ПРО и т.п., а также жёстче давить на Москву с целью возвращения ее в русло соблюдения международных норм. Европейские члены альянса, со своей стороны, должны были обеспечить финансирование обороны на уровне 2% ВВП, активнее действовать на Ближнем Востоке под эгидой борьбы НАТО с терроризмом, наращивать военный потенциал сдерживания в Европе (Pothier & Vershbow 2017). Таким образом, сделка должна была легитимировать взаимные обязательства Европы и США в соответствии с новой глобальной стратегией.

Тем не менее, весной 2016 г., за несколько месяцев до ухода с поста президента, Обама вновь раздражённо говорил о «безбилетниках» в НАТО, в изменение поведения которых он не верил (Goldberg 2016). Особенно болезненно для президента США было стремление многих европейских союзников экономить на пользовании американским военным «зонтиком» в момент, когда эти же страны ожесточенно блокировали продвижение американского плана Трансатлантического торгового и инвестиционного партнёрства (ТТИП). По сути, Обама давал европейцам понять, что они могут столкнуться с более жесткой позицией Америки (такие настроения в тот момент уже озвучивал кандидат в президенты Д. Трамп).

Оценивая в целом трансатлантическую политику Б. Обамы, оппоненты из республиканского лагеря утверждали, что он – «не лидер», «слабый президент», склонный к «управлению из-за кулис». Сам Обама считал, что его главная задача в отношении НАТО заключалась в том, чтобы подготовить альянс к стратегическому повороту в Азию. Однако у него не получилось – поначалу он пошел неверным путем, приблизив НАТО к новому кризису в 2012–2013 гг., и только обострение российско-украинских отношений в 2014 г. позволило получить «общего врага» и начать разговор о сплочении рядов, общих ценностях и целевом ориентире оборонных расходов. Кроме того, оппоненты вменяли Обаме отказ Украине в статусе основного партнера вне НАТО, склонение союзников по альянсу к действиям против ИГ, сознательное выдавливание Турции из блока, – все это позволяло характеризовать его как «наименее атлантического президента с 1945 г.» (Branda 2018; Rachman 2019).

Тем не менее, администрация Обамы понимала, что кроме НАТО у США нет других рычагов влияния на Европу и что лидирующую роль Америки в альянсе надо сохранить любой ценой ради осуществления стратегии «поворота на Восток». Поэтому, как и Клинтон, в своей политике в отношении блока Обама был верен многостороннему подходу, старался не растерять атлантическую солидарность и общие ценности, искал стимулы к единству, не форсировал процесс перехода европейцев в автономное состояние, для чего пытался сначала добиться роста их самофинансирования.

Джордж Буш-младший: «согласие не соглашаться»

Став в 2001 г. президентом, республиканец Дж. Буш-мл. ясно и публично отвергал такие многосторонние усилия предшественника, как киотские соглашения, договор о

противопехотных минах, Международный уголовный суд и т. д. С другой стороны, он все же понимал неизбежность применения мультилетерализма в мировых процессах, поскольку этот принцип стал доминировать в период президентства Б. Клинтона, и союзники уже привыкли к таким правилам игры. Поэтому, по многим международным вопросам администрация Буша-мл. была вынуждена следовать многосторонним нормам – это касалось, например, торговых переговоров в рамках Дохийского раунда, функционирования таких институтов, как МВФ и Всемирный банк. Президент пытался распространить НАФТА на весь американский континент, участвовал в шестисторонних переговорах по Северной Корее, поддерживал универсальные инициативы в сфере нераспространения оружия массового уничтожения. Более того, администрация была вынуждена согласиться на обсуждение в СБ ООН проблемы вторжения в Ирак, хотя и с небольшими шансами на успех. Таким образом, в своей политике администрация Буша-мл. использовала как односторонние методы (когда это было возможно), так и многосторонние подходы (в случае необходимости).

То же самое можно отнести и к политике в отношении НАТО. Так, после терактов 11 сентября 2001 г. союзники по блоку, ссылаясь на статью 5 устава организации, заявили о своей готовности встать на защиту Соединенных Штатов. Команда Буша-мл. выразила благодарность за это проявление солидарности, но в ходе своего вторжения в Афганистан предпочла делать всё самостоятельно, практически проигнорировав наличие институциональных рамок альянса (Mastanduno 2008).

Начав войну в Ираке, администрация бросила вызов некоторым из своих важнейших союзников по НАТО. Доктрина Буша (“или с нами, или против нас”), включавшая право на превентивные удары, шла явно вразрез с международными нормами и ставила серьезные вопросы относительно соблюдения конвенций о применении силы. Наконец, администрация стимулировала откровенный раскол НАТО, когда объявила о «новых» и «старых» европейских демократиях и активно использовала «коалиции желающих», игнорируя свои обязательства перед союзниками (The National Security Strategy 2002).

В то же время Буш-мл. был вынужден следовать и многосторонним нормам в отношении НАТО. Так, реализация плана второй волны расширения альянса осуществлялась в обстановке общего консенсуса. Кроме того, в начале его второго президентского срока, несмотря на конфликт с союзниками, администрация постаралась вернуться к традиционным отношениям внутри организации, стремясь получить помощь членов для решения проблем в Афганистане и Ираке, поддержки инициативы по ПРО, а также обязательств расширить НАТО на Восток, Балканы и постсоветское пространство (в первую очередь, на Украину и Грузию).

Такая резкая смена модели поведения с 2005 г. объяснялась тем, что построенную в предыдущие десятилетия на основе международных норм и правил систему отношений внутри НАТО не так-то легко было проигнорировать, особенно по вопросам, где администрация была очевидно слаба. Но главная проблема первого срока заключалась в противоречивой природе самой администрации, которую Дж. Буш-мл. был вынужден комплектовать из представителей двух элитарных

группировок, часто по-разному трактующих внешнюю политику США – неоконсерваторов и реалистов. При этом первые, получив после 11 сентября 2001 г. полную поддержку президента и преобладание в вопросах безопасности, имели возможность проводить американскую внешнюю политику односторонне и с позиции силы.

В результате преобладания неоконсерваторов в период первого президентства Буша-мл. альянс столкнулся с по-настоящему экзистенциальными вопросами о своем будущем. Как отмечалось, раскол прошел не только по берегам Атлантики, но и внутри Европы. При этом «старые демократии» – Франция, Германия и Бельгия – поставили, например, вопрос о своей неготовности помогать Турции в рамках статьи 5 устава НАТО, если она подвергнется нападению в результате участия в иракской войне (Schimmelfennig 2005: 4).

Кроме того, жесткие действия неконсерваторов в администрации заставили «старые демократии» серьезно задуматься о необходимости выстраивания системного противовеса давлению американской стороны. Четыре европейские страны – Франция, Германия, Бельгия и Люксембург – в апреле 2003 г. в Тервюрене начали дискуссию о военной автономии ЕС, в рамках которой обсудили возможность создания наднационального оперативного штаба союза, что шло заметно дальше, чем предполагали в Вашингтоне (Godenov 2012).

Тем не менее, встреча в Тервюрене ничего конкретно не решила, поскольку европейцы понимали, что ЕС – недостаточно интегрированное объединение для того, чтобы создавать наднациональные военно-политические структуры и противостоять давлению из-за океана. Требуемую степень интеграции можно было получить в результате активно разворачивавшегося в тот период конституционного процесса. Однако последний провалился на референдуме 2005 г., причем именно в странах «старых демократий».

С другой стороны, в США после краха неоконсервативной стратегии на Ближнем Востоке ее адепты были удалены из второй администрации Буша-мл. Хотя их союзники («жесткие консерваторы» Д. Рамсфельд и Д. Чейни) сохранили свои посты, однако ключевые внешнеполитические позиции заняли умеренные политики – К. Райс и С. Хедли, которые были готовы возратить отношения с НАТО на традиционные многосторонние рельсы.

Таким образом, в этот момент (2005-2006 гг.) на противоположных берегах Атлантики стало происходить переосмысление роли НАТО. Так, Буш-мл. не мог без союзников решить проблемы на Ближнем Востоке и все глубже погружался в трясину войн, а Европа не могла объединиться для того, чтобы, создав автономные вооруженные силы, сформировать противовес радикализму односторонней политики США.

Соответственно, к обеим сторонам пришло понимание, что лучший вариант для всех – это найти компромиссы и сохранить евроатлантическую солидарность. Неспособность Европы и США в одиночку решать вопросы своей безопасности заставили их пойти навстречу друг другу, подтвердить ценность и незаменимость

НАТО. В результате, в ходе европейского турне 2005 г. президент Буш-мл. и его заместители попытались исправить ошибки, связанные с началом войны в Ираке. Ими были сделаны заявления, которые частично нивелировали репутационный ущерб альянсу, например, что «НАТО – это важная организация, и Соединенные Штаты решительно ее поддерживают» (Bush 2005). По сути, президент признал право европейских союзников не соглашаться с Вашингтоном по иракской проблеме и предложил отложить разногласия в сторону.

Европейцы мудро «согласились не соглашаться» и также сменили конфликтный вектор. В 2006 и 2007 гг. к власти в Германии и Франции пришли А. Меркель и Н. Саркози – политики проатлантической ориентации. При этом канцлер сделала НАТО главным приоритетом немецкой внешней политики, а президент Франции вернул страну в состав объединенного военного командования НАТО. С этого момента лидеры ведущих стран альянса стали делать упор на том, что их объединяет, а не разъединяет, в первую очередь на общих атлантических ценностях: свобода личности, демократия, верховенство закона (Sloan 2008: 8).

В результате на саммите в Риге в 2006 г. европейцы поддержали США в вопросе помощи в Афганистане, в очередной раз взяли на себя обязательства повысить оборонные расходы до 2% ВВП, а также согласились с необходимостью продолжить расширение НАТО, включая подготовку к нему Украины и Грузии. Тем не менее, ведущие европейские державы отвергли предложение «глобализировать» альянс, т. е. сблизиться с неевропейскими партнерами (Австралия, Южная Корея, Япония), считая это неоправданным риском втягивания в конфликты за пределами региона (Reynolds 2006).

Таким образом, несмотря на то, что в период второго президентства Буша-мл. разногласия внутри НАТО между европейцами и США по некоторым вопросам сохранялись, последствия конфликта первого срока стали постепенно сглаживаться. Администрация попала в трудное положение, и ей надо было использовать все ресурсы НАТО, чтобы решить сложнейшие проблемы. А для того, чтобы получить поддержку союзников, требовалось соблюдать принятые в альянсе многосторонние нормы. Что президент и вынужден был делать.

Но, в целом, многосторонность не стала для Буша-мл. базовым принципом его политики в отношении альянса, она являлась только запасным ad hoc инструментом на тот случай, если возникали трудности и требовалось обратиться к союзникам. Основным же принципом оставался унилатерализм на силовой основе, т. е. стремление к доминированию. Тем не менее, Буш-мл. убедился, что даже при подавляющем силовом превосходстве США Европа не движется слепо в фарватере Америки, а лидерские позиции последней постепенно утрачиваются, если она не следует принятым в НАТО принципам, нормам и ценностям, таким, как учёт интересов союзников, международные конвенции по использованию силы, консенсусное принятие решений и т. п.

Дональд Трамп и «устаревшая организация»

Противоречивая политика Дж. Буша-мл. заставила европейцев опасаться того, что при других республиканских президентах она может повториться в версии второго или даже первого срока. Тем не менее, появление в Белом доме Д. Трампа стало уникальным и было вызвано явно не случайными факторами или его личными особенностями, но проблемами США как дома, так и в мире. Попытка их решения в период Б. Обамы с помощью рычагов глобализации не давала быстрой отдачи, особенно в условиях затянувшегося экономического кризиса, когда многие участники мирового сообщества пытались и пытаются прятаться под панцирем протекционизма (и это очень давняя история). Поэтому многим в США не хватило терпения, и самые нетерпеливые стали думать, что проблемы можно решить методами жёсткого давления.

Поскольку военная сила себя уже дискредитировала, предлагалось использовать экономическую мощь США, ломая при этом предыдущие многосторонние конструкции, которые формировали международную нормативную базу и не позволяли прибегать к откровенно пиратским методам. Для продвижения такой внешней политики Трамп, по сути, собрал мозаику новой внешнеполитической идеологии, состоящей из элементов разных подходов – реализма, консерватизма, неоконсерватизма и собственного бизнес-опыта.

Стремясь получить возможность вступать в двухсторонние отношения с оппонентами, чтобы влиять на них с помощью экономических рычагов (видимо, сильно переоцененных на данном этапе), Трамп отказался от многих многосторонних альянсов. Так, он вышел из сделки по транстихоокеанскому партнерству (которая потенциально могла дать контроль над 40% объёма мировой торговли), Парижского соглашения по климату, шестистороннего ядерного договора по Ирану, Международного уголовного суда. Он проигнорировал международные нормы в случае с признанием Иерусалима столицей Израиля, отказался от сотрудничества с ВОЗ, ЮНЕСКО, Советом по правам человека, Агентством ООН для помощи палестинским беженцам и т. д.

С другой стороны, там, где США контролировали ситуацию или имели возможность использовать прежние структуры, Трамп продолжал (иногда после косметических трансформаций) взаимодействовать на многосторонней основе – НАФТА, G-7 и G-20, АТЭС и т.д. К этой же группе относится и НАТО.

Стоит подчеркнуть, что у Трампа всегда было негативное отношение к НАТО. Еще во времена Холодной войны, в 1987 г., он утверждал, что надо потребовать от членов альянса компенсировать американские затраты на защиту Европы от коммунизма (Laderman & Simms 2017: 45). В начале XXI века, в своей книге «Америка, которую мы заслуживаем», Трамп утверждал, что европейские страны использовали НАТО в качестве инструмента, чтобы возложить бремя международной ответственности на Соединенные Штаты, в то время как «их конфликты не стоят американских жизней. Уход из Европы сэкономил бы нашей стране миллионы долларов ежегодно» (Trump & Shiflett 2000: 122).

Свою первую президентскую кампанию Д. Трамп начал, имея собственное чёткое представление о том, как разрешать проблемы НАТО. Так, он указывал, что альянс является устаревшей организацией, поскольку она формировалась в XX веке в контексте биполярного конфликта. Окончание Холодной войны и расширение блока требует пересмотра его целей и задач. Трамп настаивал на том, что функционирование структуры необходимо переводить на коммерческие рельсы, что предполагало оплату членами альянса «справедливой доли» за американскую защиту. При этом Соединенные Штаты не должны отказываться от функций обороны Старого Света, но американская часть финансирования общей безопасности должна сократиться (Stearns 2019; Freisleben 2017).

Конечно, критика Трампа порядков в НАТО возникла не на пустом месте. После второй мировой войны заставить союзников активнее финансировать оборону пытались до него все президенты, начиная с Д. Эйзенхауэра и заканчивая Б. Обамой. Но все они в основном использовали методы убеждения. Поэтому обещанный бескомпромиссный подход Трампа, граничащий с шантажом, заранее приводил в членов альянса в смятение, хотя, Б. Обама в последние дни своего президентства сам пытался убедить их, что Трампа бояться не следует – он «поддержит НАТО» (USA Today 2016).

С самого начала новый президент сфокусировал свое внимание на росте затрат на оборону союзниками до 2% ВВП. Так, он заявлял, что Америка придёт на помощь членам альянса в рамках статьи 5 только в случае, если те будут выполнять свои финансовые обязательства. По сути правомерность взаимных обязательств ставилась Трампом под вопрос. Под таким давлением союзники действительно начали активнее наращивать свои оборонные бюджеты, и если к началу президентства Трампа в 2017 г. уровень в 2% ВВП обеспечивали только пять стран НАТО, то к 2020 г. уже девять (Shapiro 2018).

Однако не у всех членов НАТО всё получалось в этом отношении. Германия, например, заявила о невозможности до 2024 г. обеспечить требуемый уровень, пообещав достичь его к 2035 г. и оправдываясь тем, что немецкие военные не в состоянии абсорбировать такие суммы (на самом деле ФРГ сегодня сознательно не наращивает потенциал Бундесвера, опасаясь роста антигерманских настроений в Европе). Такая позиция Берлина стала дополнительным фактором недовольства Трампа, который накладывался на болезненное личное отношение к А. Меркель, отличающейся последовательными либеральными взглядами. Когда же канцлер отказалась в мае 2020 г. участвовать в саммите G-7, сославшись на пандемию, Трамп, как утверждает большинство наблюдателей, в отместку ей объявил о выводе трети американских войск с баз в Германии (Paune 2020).

Многие политики и эксперты в США говорят о катастрофичности политики Трампа в отношении НАТО. С одной стороны, они соглашаются, что он многого добился – европейские расходы ползут вверх, и 28 из 29 членов сейчас увеличивают свои оборонные бюджеты. С другой стороны, подчеркивается, что жёсткое требование обеспечить 2% ВВП на оборону стало для Трампа инструментом шантажа в вопросе двухсторонней американо-европейской торговли. Президент хочет использовать

вину европейцев за их недостаточные военные расходы, чтобы добиться уступок в том, что действительно имеет для него значение, а именно в сокращении американского торгового дефицита с ЕС. Фактически, он стал откровенно настаивать на том, что сохранение американских гарантий безопасности Европы зависит от торговых уступок со стороны последней. Президент США даже заявлял, что Америка не должна вообще защищать Европу – НАТО имеет смысл только если она приносит прибыль. Именно в этом контексте он утверждал, что Европа – «враг... хуже Китая» (Korade & Labott 2017).

Ещё одной стратегической задачей администрации Трампа является ослабление многосторонних институтов и универсальных норм, а также укрепление националистических тенденций в Европе и мире. Как отмечалось, Трамп не принимает глобальный универсализм, многосторонность, международные нормы, поскольку это дает возможность даже тем, кто слабее, участвовать в принятии общих решений. В декабре 2018 г. представитель госдепартамента К. Скиннер официально заявил, что «международные институты неуклонно посягают на права суверенных наций» и «ничто не может заменить национальные государства в качестве гаранта демократических свобод и национальных интересов» (Belin 2019). Соответственно, для Трампа НАТО являлась идеальным объектом для того, чтобы расколоть общие интересы стран Запада, ослабить атлантическую солидарность, обеспечить американское «лидерство за счет силы». Более того, некоторые достаточно компетентные наблюдатели, например, Дж. Болтон, считали, что если Трамп изберется на второй срок, то он начнет его с объявления о выходе США из альянса (Kagan 2018).

Что касается последнего, то это было маловероятно, поскольку в США сформировался твердый двухпартийный консенсус в отношении необходимости стратегического «поворота в Азию» и перераспределения ролей в НАТО. При этом большая часть политической элиты США соглашается с необходимостью создания «армии ЕС» в рамках НАТО при условии, что эта автономизация не ослабит контроль США над альянсом. Поэтому даже для Трампа выход из североатлантического альянса был невозможен – он не мог пойти на конфронтацию с самыми влиятельными группировками, включая свою главную политическую опору – консерваторов.

Тем не менее, в результате его руководства, а также Буша-мл. (особенно, в первый срок) доверие между членами альянса оказались все же заметно подорваны – теперь европейцы будут опасаться непредсказуемости американских лидеров (особенно, из рядов республиканской партии), того, что следующий президент может в очередной раз попытаться превратить европейские интересы в разменную монету. Эти опасения могут привести к определенному дистанцированию союзников и даже – к большей военной автономизации, чем рассчитывают США.

Выводы

Без сомнения, в конце XX – начале XXI вв. вследствие отсутствия внешних военных угроз НАТО столкнулась с серьезными экзистенциальными проблемами. Ослабление «атлантического духа» и многосторонних норм – двух столпов, которые во времена

Холодной войны цементировали альянс, несомненно подрывают позиции коллективного Запада как глобального лидера. Эту опасность осознают и в Америке, и в Европе.

Отвечая на этот вызов, США стараются сохранить безусловное лидерство в НАТО. Поддержание status quo диктуется тем, что альянс остается, по сути, единственным инструментом влияния на ЕС, а кроме того, Вашингтон планирует использовать блок для решения геостратегических задач. Европа же, имея свои интересы и представления о мироустройстве, не согласна с глобализацией активности НАТО, а также настроена на реформирование альянса с целью получения бóльшей военно-политической самостоятельности.

Тем не менее, в США существуют разногласия в отношении того, как нужно осуществлять американскую политику в отношении НАТО. В результате анализа действий администраций за последние тридцать лет можно сказать, что этот раскол проходит в основном по партийной линии.

Так, демократические администрации Б. Клинтона и Б. Обамы были нацелены на сохранение НАТО и укрепления лидерства США в альянсе за счет максимального сохранения “трансатлантического духа” и многостороннего процесса принятия решений (при этом допускались даже такие уступки европейцам, как, например, некоторые их шаги к военной автономии). Эта политика вытекала из господствующей в демократической партии внешнеполитической идеологии либерально-демократического универсализма. С другой стороны, в ключевые моменты деятельности НАТО, когда надо было поддержать стратегический курс США, администрации демократов допускали использование односторонних решений, но в объеме, не разрушавшем основной тренд на “трансатлантизм” и многосторонность.

Республиканские администрации Дж. Буша-мл. и Д. Трампа в своей внешней политике в целом опирались на идеологию суверенизма, в основе которой лежат национальные интересы и снижение роли международных структур. Из этого вытекала и их политика в отношении НАТО, которая предполагала, что трансатлантической солидарностью и многосторонними принципами вполне можно пожертвовать, если этого требуют американские национальные интересы. На практике частое и демонстративное игнорирование мнения и интересов европейцев республиканцами, которые «даже не притворяются, что прислушиваются к своим союзникам» (Mastanduno 2008: 42–43), многократно усилила сомнения последних в равноправии членов альянса и укрепила их стремление к получению «стратегической автономии».

С 2011–2012 гг. начался новый этап в отношениях США и Европы в рамках НАТО. Он связан с формированием в США двухпартийного консенсуса в отношении стратегии «поворота на Восток». Из этой стратегии вытекает необходимость перераспределения нагрузки и обязанностей внутри альянса при сохранении американского лидерства. Однако такая трансформация встретила сопротивление стран ЕС, которые оказались не готовы наращивать военный потенциал и брать на себя функции по контролю над европейской периферией. К решению этой проблемы американские демократы и республиканцы подошли по-

разному: администрация Обамы (а теперь и администрация Дж. Байдена) сделала ставку на внутреннее сплочение членов альянса перед лицом внешнего противника (Российской Федерации), а правительство Д. Трампа предпочло усилить прямое давление на союзников, рассчитывая получить к тому же и экономические дивиденды.

Поскольку оба подхода оказались по разным причинам не очень эффективны, в Соединенных Штатах постепенно на первый план выходит мнение о том, что использовать НАТО для геостратегических решений можно только пойдя на уступки ЕС. В этой связи можно предположить, что в условиях нового соотношения сил в мире США могут отказаться от традиционного видения роли НАТО в пользу реформистской концепции стратегической автономии Европы (NATO 2020b: 11). При этом атлантическая солидарность и многосторонний процесс принятия решений должны сыграть цементирующую роль, нацеленную на сохранение ЕС в орбите влияния Соединенных Штатов.

В целом, опыт последних десятилетий показал, что отношения между союзниками внутри НАТО могут быть только многосторонними, попытки американской стороны принимать стратегические решения исходя только из свои интересов в обход устоявшихся в альянсе норм и правил приводят к кризисам, как, например, это было во время первого срока Дж. Буша-мл. при активизации его ближневосточной политики, при Б. Обаме с его «тихоокеанским поворотом» или Трампе с его озабоченностью внешнеторговым дефицитом. Европейцы в НАТО достаточно консолидированы, чтобы сообща отстаивать свои интересы в случае односторонних попыток навязать им противоречащие их представлениям и принципам решения.

Bibliography:

- Baron, Kevin. (2014). Obama, Hagel, Kerry on NATO Defense Blitz. *Defense One*, June 3, <https://www.defenseone.com/threats/2014/06/obama-hagel-kerry-on-nato-defense-blitz/85717/> (accessed March 20, 2021).
- Belin, Célia. (2019). NATO matters, but the EU matters more. *Brookings Institute*, April 2, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/04/02/nato-matters-but-the-eu-matters-more/> (accessed March 20, 2021).
- Biden, Joe. (2019). The Power of America's Example. *Foreign Policy and American Leadership*, July 11, <https://joebiden.com/americanleadership/> (accessed March 20, 2021).
- Biscop, Sven. (2012). The American pivot depends on Europe to take care of its neighborhood. *The Atlantic Council*, July 16, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/the-american-pivot-depends-on-europe-to-take-care-of-its-neighborhood/> (accessed March 20, 2021).
- Branda, Oana-Elena. (2018). Changes in the American Foreign Policy: From Obama to Trump. *International conference Knowledge-Based Organization* 2(24):160–165, https://www.researchgate.net/publication/326651404_Changes_in_the_American_Foreign_Policy_From_Obama_to_Trump (accessed March 20, 2021).
- Bromund, Ted. (2016). Are America's Allies A Bunch Of Free-Riders? *Forbes*, April 21, <https://www.forbes.com/sites/tedbromund/2016/04/21/are-americas-allies-a-bunch-of-free-riders/#6c6bdba36e89> (accessed March 20, 2021).

- Bush, George W. (2005). Opening statement by US President George W. Bush at the press conference following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Heads of State and Government. *Official website of NATO*, February 22, <https://www.nato.int/docu/speech/2005/s050222j.htm> (accessed March 20, 2021).
- Carpenter, Ted Galen. (2019). What's really undermining NATO? Europe's yearning for neutrality. *The Washington Post*, September 19, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/09/18/whats-really-undermining-nato-europes-yearning-neutrality/> (accessed March 20, 2021).
- Clark, Lesley. (2014). From Syria to Ukraine, crises fill the Obama-NATO agenda. *The Sacramento Bee*, August 29, <https://www.sacbee.com/news/nation-world/article2608160.html> (accessed March 20, 2021).
- Clinton, Hillary. (2011). America's Pacific Century. *Foreign Policy*, October 11, <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (accessed March 20, 2021).
- Coffey, Luke. (2020). U.S. Should Keep Troops in Germany. *Heritage Foundation*, June 19, <https://www.heritage.org/node/22280425/print-display> (accessed March 20, 2021).
- De Spiegeleire, Stephan, Skinner, Clarissa, and Sweijs, Tim. (2017). The Rise of Populist Sovereignism. *The Hague Centre for Strategic Studies*, <https://hcass.nl/sites/default/files/files/reports/The%20rise%20of%20Popular%20Sovereignism-what%20it%20is-where%20it%20comes%20from-and%20what%20it%20means%20for%20international%20security%20and%20defense.pdf> (accessed March 20, 2021).
- Freisleben, Shayna. (2017). A guide to Trump's past comments about NATO. *CBS News*, April 12, <https://www.cbsnews.com/news/trump-nato-past-comments/> (accessed March 20, 2021).
- Godenov, Ivan. (2012). Operativnye vozmozhnosti obshchej politiki bezopasnosti i oborony Evropejskogo Soyuzu. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta* 1(17): 75–79.
- Goldberg, Jeffrey. (2016). The Obama Doctrine. The U.S. president talks through his hardest decisions about America's role in the world. *The Atlantic*, April, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/> (accessed March 20, 2021).
- Inboden, Will. (2012). Two parties, two approaches to multilateralism. *The Foreign Policy*, May 31, <https://foreignpolicy.com/2012/05/31/two-parties-two-approaches-to-multilateralism/> (accessed March 20, 2021).
- Kagan, Robert. (2018). Things will not be okay. *The Washington Post*, July 13, https://www.washingtonpost.com/opinions/everything-will-not-be-okay/2018/07/12/c5900550-85e9-11e8-9e80-403a221946a7_story.html/ (accessed March 20, 2021).
- Kamp, Karl-Heinz. (2019). Myths Surrounding the Two Percent Debate: On NATO defence spending. *Bundesakademie Fur Sicherheitspolitik*, September, <https://www.baks.bund.de/de/node/2036> (accessed March 20, 2021).
- Kaufman, Joyce P. (2017). The US perspective on NATO under Trump: lessons of the past and prospects for the future. *International Affairs* 2(93): 251–266.
- Korade, Matt & Labott, Elise. (2018). Trump told Macron EU worse than China on trade. *CNN*, June 11, <https://edition.cnn.com/2018/06/10/politics/trump-macron-european-union-china-trade/index.html> (accessed March 20, 2021).
- Laderman, Charlie & Simms, Brendan. (2017). *Donald Trump: The Making of a World View*. London: Bloomsbury Academic.
- Lake, Antony. (1993). From Containment to Enlargement. *U.S. Department of State Dispatch* 4(39): 658–664.
- Lindstrom, Aaron D. (2003) Consensus Decisionmaking in NATO: French Unilateralism and the Decision to Defend Turkey. *Chicago Journal of International Law* 2(4): 579–585.

- Mastanduno, Michael. (2008). After Bush: A Return to Multilateralism in U. S. Foreign Policy? *Nanzan Review of American Studies* Volume 30: 33–46. <https://core.ac.uk/download/pdf/236154374.pdf> (accessed March 20, 2021).
- NATO. (2020a). Consensus decision-making at NATO. *Official website of NATO*, 2 October, https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49178.htm (accessed 24 October, 2020).
- NATO. (2020b). NATO 2030: United for a New Era. *Official website of NATO*, November 25, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf (accessed March 20, 2021).
- Payne, Adam. (2020). Trump's decision to pull troops from Germany will weaken the US and boost Russia, says Merkel ally. *Businessinsider*, July 30, <https://www.businessinsider.com/donald-trump-germany-troops-weaken-us-nato-russia-merkel-ally-2020-7> (accessed March 20, 2021).
- Pothier, Fabrice , and Vershbow, Alexander. (2017). NATO and Trump. The Case for a New Transatlantic Bargain. *Atlantic Council*, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/nato-and-trump/#:~:text=As%20part%20of%20the%20Atlantic,make%20progress%20on%20these%20crucial> (accessed March 20, 2021).
- Rachman, Gideon. (2019). Trump, Obama and their battle with the 'blob'. *Financial Times*, December 2, <https://www.ft.com/content/ab46ddd8-14e3-11ea-8d73-6303645ac406> (accessed March 20, 2021).
- Reynolds, Paul. (2006). Nato looks for global role. *BBC News*, November 27, <https://web.archive.org/web/20131104121929/http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6185738.stm> (accessed March 20, 2021).
- Rynning, Sten. (2005). *NATO renewed: the power and purpose of transatlantic cooperation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Schimmelfennig, Frank. (2003). *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schimmelfennig, Frank. (2005). Multilateralism in Post-Cold War NATO: Functional Form, Identity-Driven Cooperation. *Paper for AUEB International Conference on "Assessing Multilateralism in the Security Domain"*, June , https://www.researchgate.net/publication/228921127_Multilateralism_in_Post-Cold_War_NATO_Functional_Form_Identity-Driven_Cooperation (accessed March 20, 2021).
- Shapiro, Jeremy. (2018). Trump's meaningless NATO spending debate. *European Council on Foreign Relations*, July 9, https://www.ecfr.eu/article/commentary_trumps_meaningless_nato_spending_debate (accessed March 20, 2021).
- Sloan, Stanley R. (2000). The United States and European Defence. *Institute for Security Studies of Western European Union*, n.d., <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp039e.pdf> (accessed March 20, 2021).
- Sloan, Stanley R. (2008). How and Why Did NATO Survive Bush Doctrine? *NATO Defense College*, n.d., <http://www.atlanticcommunity.org/How%20and%20Why%20Did%20NATO%20Survive%20Bush%20Doctrine.pdf> (accessed March 20, 2021).
- Stearns, Jonathan. (2019). Why NATO, at 70, Is Facing New Doubt and Criticism. *The Washington Post*, December 5, https://www.washingtonpost.com/business/why-nato-at-70-is-facing-new-doubt-and-criticism/2019/12/04/c63266c2-16c2-11ea-80d6-d0ca7007273f_story.html (accessed March 20, 2021).
- The National Security Strategy. (2002). The National Security Strategy. *Official website of the White House*, September, 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/index.html> (accessed March 20, 2021).

Thiessen, Marc A. (2018). Trump isn't attacking NATO. He's strengthening it. *The Washington Post*, July 12, https://www.washingtonpost.com/opinions/trump-isnt-attacking-nato-hes-strengthening-it/2018/07/12/f3e6d33a-85e8-11e8-8553-a3ce89036c78_story.html (accessed March 20, 2021).

Trump, Donald, and Shiflett, Dave. (2000). *The America We Deserve*. Los Angeles: Renaissance Books.

USA Today. (2016). Obama: Trump supports NATO. *USA Today*, November 14, <https://www.usatoday.com/videos/news/politics/2016/11/14/93815010/> (accessed March 20, 2021).