

**ПОЛИТИКА США В ВОСТОЧНОЙ АЗИИ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТСТВЕ У. КЛИНТОНА (1993—2001):
ИНТЕГРАЦИОННЫЙ АСПЕКТ**

Городня Наталья Даниловна

*канд. ист. наук, доцент кафедры новой и новейшей истории зарубежных стран, Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Украина, г. Киев
E-mail: ngor@ukr.net*

**THE U.S. EAST ASIAN POLICY
DURING BILL CLINTON PRESIDENCY (1993—2001)**

Gorodnia Nataliya

Candidate of History, Associated Professor of Department of Foreign Nations' Modern and Contemporary History, Taras Shevchenko Kyiv National University, Ukraine, Kyiv

АННОТАЦИЯ

Исследуется политика США в Восточной Азии после окончания «холодной войны» при администрациях У. Клинтона. Анализируются ее интеграционная составляющая, включая место мультилатерализма в концептуальном обеспечении внешней политики США, отношение к многосторонним региональным институциям в сферах экономики и безопасности. Особое внимание уделяется роли США в АТЭС. Прослеживается преемственность восточноазиатской политики администраций У. Клинтона и Б. Обамы.

ABSTRACT

The paper studies the U.S. post-Cold War policy in East Asia during Bill Clinton administrations. The author analyzes its integration component, including

multilateralism as an influential concept and the U.S. policy towards economic and security regional institutions. The research emphasizes America's role in the APEC. It traces continuity in the Bill Clinton and Barack Obama administrations' East Asian policy.

Ключевые слова: У. Клинтон, внешняя политика США, Восточная Азия, интеграция, АТЭС.

Keywords: Bill Clinton, the U.S. foreign policy, East Asia, integration, APEC.

В течение последних двух-трех десятилетий значительно возросла роль Восточной Азии в мировой экономике и политике, особенно после начала в 2008 г. глобального финансово-экономического кризиса. В результате значительно усилился интерес политико-формирующих кругов во всем мире к ситуации в Восточной Азии для использования преимуществ, предоставляемых развитием региона, в интересах своих стран. Большое внимание аналитиков привлекает «стратегический поворот» политики США в Восточную Азию, совершенный первой администрацией Б. Обамы. При этом аналогичный сдвиг американской политики при президентстве У. Клинтона изучен значительно меньше. В Украине она рассматривается преимущественно в контексте проблем безопасности с акцентом на Тайванском кризисе, американо-китайских отношениях и ситуации на Корейском полуострове. При этом интеграционная составляющая политики США, включая ее экономический компонент, не нашла адекватного освещения. Целью данной статьи является анализ интеграционной составляющей политики США в Восточной Азии при администрациях У. Клинтона, определение преемственности восточноазиатской политики Демократических правительств У. Клинтона и Б. Обамы.

Администрация Уильяма (Билла) Клинтона пришла в Белый дом в январе 1993 г. в условиях отсутствия непосредственных военных угроз США. Вместо этого имели место серьезные проблемы американской экономики. В начале

1993 г. наблюдались самые низкие темпы увеличения рабочих мест со времен «великой депрессии» 1930-х гг., рост дефицита бюджета и внешней торговли. В новых условиях «глобальной эры» задачи внутренней и внешней политики тесно переплетались, что обуславливало потребность их параллельной, а не последовательной реализации.

Внешнеполитический курс администрации Клинтона был изложен в выступлениях ее ключевых фигур в сентябре 1993 г., в результате чего была сформулирована стратегия «расширения свободного мирового сообщества рыночных демократий» как альтернатива стратегии «сдерживания» периода «холодной войны». Выступая на сессии Генеральной Ассамблеи ООН, У. Клинтон признал уникальность положения Америки в мировых делах и одновременно подчеркнул важность мультилатерализма, то есть многосторонних действий государств, партнерств с другими государствами в достижении целей политики США через многосторонние институты международного сотрудничества. В то же время он говорил о готовности в случае угрозы основным интересам США и их союзников действовать в одностороннем порядке [2, с. 16].

Значительное место в концептуальном обеспечении внешней политики администрации Клинтона занимала интеграция, хотя подходы к ней не были однозначными. С одной стороны, был сделан большой акцент, по сравнению с предыдущими правительствами, на проблемах, которые выходили за границы отдельных государств, таких как международная экономика, демократия и права человека, экологические проблемы, подчеркивалась важность многосторонних действий через ООН, другие региональные и глобальные институты. По словам У. Клинтона, его администрация «медленно, но уверенно» старалась интегрировать политические, экономические и социальные системы в мире, но не для того, чтобы ослабить национальный суверенитет, а чтобы уменьшить проблемы в мире, найти общие решения тех задач, с которыми США не могли справиться самостоятельно [3, с. 100].

Одновременно обострился вопрос о праве вмешательства США во внутренние дела других стран. Как отмечала М. Олбрайт, история XX ст. научила, что если оставить проблемы за границей без внимания, они, в конце концов, придут к США. Поэтому правительство заинтересовано в предупреждении перерастания проблем в ключевых регионах в конфликты, в их сдерживании до того, как они станут полномасштабными войнами. Однако признавалось, что США не могут выполнять эту роль самостоятельно, кроме отдельных ситуаций. Чаще они должны создавать коалиции, формировать постоянно возрастающий консенсус относительно общих стандартов международного поведения, развивать многосторонние усилия, способствовать созданию и поддерживать деятельность институций, которые их развивают и усиливают, сближают нации вокруг основных принципов демократии, свободных рынков, уважения к закону и преданности миру [6, с. 18].

Тема создания новых и адаптации существующих многосторонних международных институтов к условиям постбиполярной эпохи доминировала во внешнеполитической повестке дня США в 1990-х гг. Для Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) это было особенно важно из-за их неразвитости (за исключением АСЕАН). Задача Вашингтона состояла в создании региональной архитектуры в АТР с участием США для поддержки его экономического роста и обеспечения долгосрочной стабильности.

Особенно важными были многосторонние действия в сфере экономической безопасности в связи с возрастающей взаимозависимостью мира. Администрация Клинтона сделала акцент на экономике как основе американского лидерства в мире, ядре ее внешней политики, которая, в свою очередь, является источником достижения экономических целей. Об этом У. Клинтон говорил в своей первой речи, посвященной внешней политике (февраль 1993 г.), в которой самым большим вызовом для Америки была названа необходимость сохранения экономического лидерства в новой глобальной экономике [4, с. 7-13]. Основую экономической стратегии новой

администрации было названо сокращение дефицита федерального бюджета, расширение торговли, инвестирование в людей и технологии.

Расширение торговли, от чего зависела реализация остальных двух задач, осуществлялось через агрессивную торговую политику, направленную на получение большего доступа американских товаров и капиталов на мировые рынки. Она характеризовалась комплексом многосторонних и двухсторонних подходов. Многосторонний подход выражался в успешном завершении Уругвайского раунда ГАТТ, ратификации НАФТА и поддержке «процесса АТЭС» (Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества). На двухстороннем уровне администрация Клинтона продолжила политику Дж. Буша, защищая принципы «честной торговли» на основе суровой взаимности. Однако, в отличие от предыдущей администрации, она больше акцентировала на региональном подходе (через АТЭС и НАФТА) как более эффективном канале расширения торговли и продвижения торговых переговоров в рамках ГАТТ, в то время как двусторонние переговоры ограничила только Японией и Китаем, торговый дефицит с которыми составлял более 2/3 общего дефицита США.

Администрация Клинтона определила Восточную Азию основной сферой внешней политики США. Госсекретарь У. Кристофер в своих выступлениях 1993 г. объяснял, что, хотя Европа остается в центре внешней политики США, превращение стран Тихоокеанского кольца в глобальный центр экономического динамизма обуславливает необходимость воспользоваться экономическими и дипломатическими возможностями в Тихоокеанском регионе, возникшими по окончании «холодной войны» [1, с. 116]. Для этого было использовано два события: председательство США в АТЭС в 1993 г. и первый заграничный визит президента Клинтона в Японию на саммит «большой семерки» в Токио в июле этого года. Во время этого визита было принято решение о коллективных действиях развитых государств для возобновления глобального экономического роста, значительно замедлившегося в начале 1990-х гг. Поскольку он существенно зависел

от состояния американской экономики, «большая семерка» выдвинула требования к новой администрации усилить финансовую дисциплину и уменьшить федеральный дефицит США. Европейские страны должны были способствовать этому уменьшением банковских ставок, Япония — открытием своих рынков. Как показали последующие события, реализация последней договоренности была непростой, однако в результате жесткой позиции Вашингтона в 1994—1995 гг. было подписано 20 соглашений, открывших основные рынки Японии для американского экспорта.

Подчеркивая значение многосторонних действий и важность тихоокеанского вектора внешней политики США, во время визита в Токио в июле 1993 г. У. Клинтон инициировал создание «Нового тихоокеанского содружества» на основе «возобновленного партнерства между США и Японией, прогресса в направлении более открытых экономик, увеличения торговли и поддержки демократии» [5, с. 2059]. В основе этой инициативы была идея о формировании единого Азиатско-Тихоокеанского региона без искусственной линии раздела посреди океана.

На встрече с Организационным комитетом саммита АТЕС в Сиэтле в сентябре 1993 г. [7, с. 213—220] У. Клинтон отмечал взаимосвязь между безопасностью и экономикой, подчеркивал необходимость развивать новые институциональные соглашения, поддерживающие национальные интересы США в сфере экономики и безопасности. Как по окончании второй мировой войны были созданы ООН, ГАТТ, НАТО, МВФ, Мировой банк, которые сформировали каркас послевоенного мирового устройства, так и теперь новый период глобальных изменений требовал развития аналогичного стратегического видения. Проявлением этой тенденции была поддержка США «процесса АТЭС», миссия которого виделась в развитии связей между экономиками АТР, обсуждении долгосрочных приоритетов развития региона, сотрудничестве с Азиатским банком развития для распространения преимуществ экономического роста региона на всех его участников, анализе

препятствий на пути торговли и экономического роста, разрешении торгово-экономических противоречий между экономиками-участницами.

До 1993 г. форум АТЭС, созданный в 1989 г., развивался медленно и малозаметно. Администрация Клинтона приняла решение использовать встречу министров АТЭС в Сиэтле для того, чтобы поднять статус этой организации на более высокий уровень, пригласив на нее лидеров экономик-участниц. Их неформальная встреча «без галстуков» должна была способствовать формированию духа содружества и политической общности среди пятнадцати экономик-участниц и открытому обсуждению их общих проблем и целей [1, с. 117—188]. В совместном заявлении лидеров экономик АТЭС в Сиэтле была отражена новая роль АТР, представляющего 40 % мирового населения и 50 % ВВП, в глобальной экономике и политике. Признавая возрастание экономической взаимозависимости и разнообразия региона, лидеры АТЭС одобрили видение перспектив Тихоокеанского экономического содружества и начало конкретных программ по его созданию. Стимулом для этого решения было вступление в силу «Договора о Европейском Союзе» и ратификация НАФТА Палатой представителей Конгресса США в ноябре 1993 г., что создавало перспективы диверсификации глобальной торговли и инвестиций не в пользу Азии.

Доклад Группы выдающихся личностей АТЭС (август 1994 г.) рекомендовал одобрить долгосрочную цель формирования зоны свободной торговли и инвестиций в регионе, начать процесс торговой либерализации, чтобы завершить его до 2020 г. Эти рекомендации были отражены в декларации, одобренной лидерами экономик АТЭС на их следующем неформальном саммите в Богоре (Индонезия) в ноябре 1994 г. Они отвечали интересам США, хотя вызвали серьезные возражения некоторых стран Восточной Азии, стремившихся защитить отечественные предприятия. Поэтому Богорская декларация не была обязательной для исполнения и носила скорее политический характер.

Следующий саммит АТЭС (Осака, Япония) в ноябре 1995 г. одобрил «План действий Осака» как механизм достижения Богорской цели. Он базировался на концепции «экономического и технического сотрудничества», важной для менее развитых экономик-участниц АТЭС. Президент Клинтон был вынужден отменить свою поездку на саммит из-за конфликта с Конгрессом по вопросу утверждения федерального бюджета и возможности в связи с этим (впервые) дефолта США. Однако повестка дня АТЭС на 1995 г. была согласована во время визита в Вашингтон премьер-министра Японии Т. Мураяма и зафиксирована в их Совместном заявлении [8, с. 34]. Конкретные меры по имплементации «Плана действий Осака» были утверждены на саммите АТЭС в Маниле в ноябре 1996 г. Среди них было соглашение, которое уменьшало до нуля тарифы на торговлю высокотехнологической продукцией (компьютерами, полупроводниками, товарами телекоммуникационной сферы) в экспорте которой США были лидером. С 1996 г. в рамках АТЭС началась Программа ранней добровольной секторальной либерализации, направленная на ликвидацию ограничений в сфере торговли и инвестиций заинтересованных сторон в отдельных отраслях экономики.

На саммите АТЭС в Ванкувере в ноябре 1997 г. было одобрено соглашение об уменьшении тарифов в девяти секторах, включая экологические технологии, чему США придавали большое значение. Однако этот саммит происходил в условиях нарастания Азиатского финансово-экономического кризиса, начавшегося в июле этого года. Поэтому одним из основных на нем был вопрос об укреплении и стабилизации азиатских финансовых рынков. Азиатский кризис замедлил «процесс АТЭС» и привел к временному уменьшению его роли в региональной интеграции АТР, способствовал возникновению новых региональных инициатив без участия США. Проект Японии о создании Азиатского валютного фонда (август 1997 г.) не был реализован, в том числе из-за значительного противодействия со стороны Вашингтона, который рассматривал его как основу для формирования в Восточной Азии японо-

центрического регионального блока с негативными последствиями для интересов США. Другая инициатива, которая исходила от АСЕАН, привела к созданию регионального форума «АСЕАН+3» в составе государств-членов АСЕАН, Китая, Японии и Республики Корея. Первый саммит лидеров «АСЕАН+3» состоялся в декабре 1997 г. в Куала-Лумпуре. Кризис привел также к всплеску двусторонних соглашений о свободной торговле (ФТА), которые рассматривались как более быстрый путь увеличения экспорта, что было критично важно для пострадавших от кризиса экономик.

Одновременно в результате кризиса резко усилились антиамериканские настроения в регионе. Этому способствовали: запоздавшая и недостаточная помощь США региональным государствам, пораженным Азиатским кризисом; акцент администрации Клинтона на оказание им помощи через МВФ, которая сопровождалась тяжелыми для них условиями реформ; использование кризиса для открытия региональных рынков в интересах американского бизнеса; усиление Вашингтоном критики моделей развития региональных государств; настойчивое продвижение собственных концепций демократии и прав человека, односторонними действиями США во время гуманитарной интервенции в Югославии в 1999 г.

Достижения в экономической сфере были наибольшей заслугой обеих администраций У. Клинтона. В значительной степени этому способствовала их региональная стратегия. В 1993—1994 гг. усилиями США первоначальный проект АТЭС был значительно расширен, произошла его большая институционализация, он стал основным двигателем региональной интеграции в АТР. Несмотря на неоднозначные оценки «процесса АТЭС», большинство региональных государств оценивали его позитивно. Кроме реализации долгосрочной цели создания эффективных региональных институтов в Восточной Азии, США использовали АТЭС для открытия азиатских рынков и уменьшения благодаря этому дисбаланса в торговле с Японией, Китаем и другими региональными экономиками.

Вашингтон поддержал также создание Регионального форума АСЕАН (АРФ), который был новым феноменом в сфере региональной безопасности (в предыдущий период она полностью обеспечивалась двусторонними военно-политическими альянсами США). Во время «холодной войны» Вашингтон не всегда поддерживал многосторонний диалог в сфере безопасности. Однако в новых международных условиях администрация Клинтона выступала за создание и развитие многосторонних региональных институций как основы постбиполярного мирового порядка. АРФ не заменял союзных отношений США с региональными государствами, не влиял на баланс сил в регионе, а создавал дополнительные механизмы превентивной дипломатии и развития доверия. Одной из причин смены отношения США к многосторонним региональным форумам было появление новых проблем (обострившиеся территориальные претензии на о-ва Спратли, пересечение морских границ исключительных экономических зон, региональная гонка вооружений и т. п.), разрешение которых в рамках двухсторонних альянсов США было проблематичным. В результате произошел сдвиг от региональной модели «хаб-энд-споукс» периода «холодной войны», которая основывалась исключительно на двусторонних отношениях США с региональными государствами, к более сложной многосторонней региональной архитектуре.

Как видим, перед президентами-демократами У. Клинтон и Б. Обамой стояли во многом похожие задачи, к решению которых они подходили с близких позиций. Они оба сделали Восточную Азию приоритетным вектором своей политики, считали экономику основой глобального лидерства США, исходили из тесной взаимосвязи внешней и внутренней политики, отдавали предпочтение региональному многостороннему подходу к ведению переговоров как в торгово-экономической области, так и в сфере безопасности. В деятельности обеих администраций четко прослеживалась интеграционная составляющая, выраженная в их акценте на мультилатерализме как важном элементе нового мирового порядка, в мерах по «встраиванию» США в региональную архитектуру Восточной Азии через двухсторонние

и многосторонние механизмы. В экономической сфере этой цели служило развитие «процесса АТЭС», его превращение из неформального консультативного механизма в движущую силу региональной интеграции АТР, в сфере безопасности — поддержка АРФ (при параллельном укреплении региональных союзов и партнерств).

Однако в политике первой администрации Б. Обамы наблюдались и существенные отличия. Значительно большее внимание уделялось помощи развитию как инструменту региональной политики; прослеживался более сдержанный подход к односторонним действиям, отказ от менторского тона в отношениях с региональными государствами, акцент на равноправных партнерствах; особое внимание уделялось отношениям с АСЕАН, которые были подняты на более высокий уровень. В то же время отсутствие президента Обамы на региональных форумах 2013 г. в Индонезии, значительно большее внимание в этом году к событиям на Ближнем Востоке, заявления о возможных односторонних действиях в Сирии и т. п. несут угрозу повторения ошибок второй администрации У. Клинтона.

Список литературы:

1. Christopher, Warren. In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for a New Era. — Stanford, 1993. — 586 p.
2. Globalism and Interdependence. Address to the Forty-eight Session of the United Nations General Assembly. September 27, 1993 // The Clinton Foreign Policy Reader. — Armonk, N.Y., 2000. — P. 14—19.
3. Interview with Prime Minister Tony Blair of the United Kingdom by David Frost of the British Broadcasting Corporation. May 16, 1998 // Public Papers... William J. Clinton, 1998. Book 1. — Washington, 2000. — P. 770—783.
4. Liberal Internationalism: America and the Global Economy. Speech at American University. Washington, D.C. February 26, 1993 // The Clinton Foreign Policy Reader. Op.cit. — P. 7—13.

5. Remarks at the Edmund A. Walsh School of Foreign Service at Georgetown University. November 10, 1994 // Public Papers... William J. Clinton, 1994. Book 2. — Washington, 1995. — P. 2057—2061.
6. Remarks at the William Cohen Lecture University of Maine. Bangor, Maine. October 13, 1999 // Albright, Madeleine. Focus on the Issues. Building Peace and Security around the World. — Washington, 2000. — P. 13—19.
7. Remarks to the Seattle APEC Host Committee. September 19, 1993 // Public Papers... William J. Clinton, 1993. Book 2. — Washington, 1994. — P. 2013—2020.
8. The President's News Conference with Prime Minister Tomiichi Murayama of Japan, January 11, 1995 // Ibidem. Book 1. — Washington, 1996. — P. 32—37.