Коронакратия: Проблемы и сценарии внешней политики США

Андрей Казакевич

Содержание

1 Ключевые выводы
2 Конкуренция
3 Общественный диссонанс и дебаты о прогрессе
4 Хаос или фрагментация?
5 Три сценария внешней политики США
6 Значение для Восточной Европы

Ключевые выводы

- Пандемия обнажила проблемы США, которые негативно скажутся на возможностях Вашингтона на международной арене: возрастающая конкуренция с КНР, утрата статуса мирового образца прогресса, экономические вызовы и увеличивающиеся противоречия внутри американского общества.
- Результатом ослабления США и других крупных держав будет не хаос и дезорганизация, а рост внутренней неустойчивости, что может привести к появлению новых несостоявшихся государств (failed states) с последующим вовлечением в их распад внешних сил.
- Гипотетически представляются возможными три сценария внешней политики США: новая холодная война, большая сделка и возврат к мягкому сдерживанию. Последний выглядит наиболее вероятным.
- Для региона Восточной Европы каждый сценарий несет свои издержки, однако предпочтительным кажется вариант политики США по мягкому сдерживанию КНР.

Вирус SARS-CoV-2 опасен не столько прямым поражением живых клеток, сколько сопутствующими осложнениями. Ключевое значение имеет состояние организма, наличие хронических болезней и предрасположенностей. Воздействие пандемии на мировую политику в чем-то похоже: карантинные меры и сбои в экономике обостряют накопившиеся противоречия и проблемы. С этой точки зрения,

пандемия случилась для США в самое неподходящее время. Это касается как внутриполитической ситуации, так и выбранной в последние годы линии поведения на мировой арене.

Активная, но хаотичная и рискованная игра с противниками и партнерами, которую выбрал в качестве своей стратегии Дональд Трамп, может приносить плоды, но только при наличии некоторых условий. Для успеха требуется хорошее состояние экономики (а в 2017-2019 годах экономика США росла на 2-3%), а также наличие резервов, возможности быстрого реагирования, уверенности и имиджа успешности.

Всего этого больше нет. В 2020 году ожидается падение экономики минимум на 5-6% (а, по некоторым прогнозам, и да 20%), безработица выросла в апреле до рекордных 14,7% и продолжает расти. Правительство направит для поддержки экономики не менее 2,2 триллионов долл. США, при этом резервы для внешних инициатив будут ограничены. Возможность быстрого реагирования на внешней арене критически замедляется ростом внутренних проблем, а уверенности и образу успешности был нанесен самый сильный удар с 1970-х годов, восстановление от которого займет несколько лет.

Это не первое ослабление США, способное привести к ревизии ее внешней политики. Последний раз мы это видели относительно недавно: в 2008-2009 годах. Но настоящая ситуация имеет ряд особенностей, которые стоит рассмотреть отдельно.

Конкуренция

Отношения между Китаем и США как никогда плохие, при этом у Вашингтона все меньше прямых рычагов воздействия на Пекин.

Китай, конечно, не станет следующей единственной мировой державой, для этого существует множество политических и даже культурных препятствий. Можно солидаризироваться с тезисом Збигнева Бжезинского начала 1990-х годов: *«когда превосходство США начнет уменьшаться, маловероятно, что какое-либо государство сможет добиться такого мирового превосходства, которое в настоящий момент имеют США»*. Но китайская экономика в номинальном выражении уже сопоставима с американской (14 против 21 триллиона долл. США), а по паритету покупательной способности превзошла ее.

Называя себя мировыми лидером в борьбе с пандемией COVID-19, США выделили на внешнюю помощь более 700 млн долл. США, а Китай объявил о выделении 2 млрд в течение двух лет. Цифры будут меняться и обрастать нюансами, но впервые после ослабления СССР в середине 1980-х годов США одновременно сталкиваются и с кризисом, и с соразмерной конкуренцией на международной арене. И хотя представляется, что США и после кризиса останутся ведущей мировой державой, удержать глобальное лидерство будет все сложнее.

Общественный диссонанс и дебаты о прогрессе

Общество США далеко от внутренней консолидации и сплочения, а пандемия и предстоящие выборы только обостряют внутреннее противостояние. Противоречия не следует преувеличивать, и политическая система далека от распада, чтобы ни говорили отдельные комментаторы, но сложно видеть в фигуре Джо Байдена, и тем более Дональда Тампа, основу для национальной консолидации. Это создает не самые лучшие условия для противостояния внешним вызовам. Ситуация гораздо хуже, чем после 2008 года, когда на волне кризиса был избран Барак Обама – своего рода «кандидат надежды».

После Второй мировой войны, за исключением, возможно, кризисных 1970-х годов, образ США был практически всегда неразрывно связан с прогрессом и развитием. При распаде СССР американская экономическая модель демонстрировала очевидное превосходство; операции в Ираке или Косово могли широко осуждаться, но технологическое превосходство США не вызывало сомнений. Это Вашингтон смог сохранить и после 2008 года.

С началом пандемии ситуация уже не выглядит такой однозначной. Руководство США долго недооценивало угрозу, работа системы здравоохранения и других служб вскрыла множество проблем. США пока не продемонстрировали заметного лидерства, как в плане медицины, так и кризисного управления. Томас Барнет некогда назвал США «ДНК современного мира», «современным исходным кодом глобализации», по образцам которого прямо или косвенно копируется практически все: от моды до работы отдельных компаний. С началом пандемии COVID-19 США далеки от примера для подражания и копирования. И это еще одно отличие от ситуации 2008-2009 годов.

Очевидно, по результатам кризиса США будут ослаблены. Как и все другие государства. Но описанные выше факторы могут сделают ослабление более существенным, чем после кризиса 2008 года. К каким же последствиям это может привести для мировой политики?

Хаос или фрагментация?

С началом пандемии и последовавшей за ней волной экономического кризиса, а также под воздействием физического дискомфорта от карантинных мер, которые затронули уже сотни миллионов людей по всему миру, нет недостатка в апокалиптических прогнозах предстоящего хаоса в международных отношениях. Сотни аналитиков предрекают, что ослабление США, Китая, ЕС и региональных держав приведет к разрушению международного порядка и мир погрузится в «войну всех против всех».

Этого не произойдет. Вероятность межгосударственных столкновений нельзя назвать высокой. В мире не так много стран, которые способны и готовы воевать во время кризиса. Основные вызовы будут связаны не с устойчивостью мирового порядка, а с внутриполитической стабильностью отдельных государств. После 2008 года мы практически не знаем примеров прямого межгосударственного столкновения, но можем назвать достаточно длинный список гражданских войн и конфликтов, за которыми последовали прокси-войны с участием внешних сил. Ливия, Йемен, Сирия – это только наиболее жесткие примеры. В значительной степени сюда же следует отнести Украину.

Результатом ослабления США и других крупных держав будет не хаос и дезорганизация, а фрагментация и атомизация. Главным политическим вызовом после пандемии будет рост внутренней неустойчивости, что может привести к появлению очередных несостоявшихся государств (failed states) с последующим вовлечением в их распад внешних сил. В этом следует видеть основной негативный эффект американского ослабления для мировой политики в ближайшие годы.

Важной особенностью мирового порядка после кризиса 2008 года, вызванного ослаблением ключевых игроков, стал выход на политическую арену «малых империй». По мере экономического восстановления, которое у разных стран происходило с разной скоростью, наблюдался кратковременный подъем региональных государств, стремящихся заполнить вакуум, расширить политическое влияние, а иногда и очертить зону своего доминирования. Турция и Россия – наиболее характерные примеры, но можно еще назвать Иран, Садовскую Аравию, Венесуэлу и др.

После COVID можно ожидать похожие процессы, и это также вызов мировой политике. Тем не менее экспансионистская активность региональных держав, вероятно, будет ниже, чем в прошлое десятилетие. Во-первых, региональные

державы будут также ослаблены кризисом. А многие их них уже сейчас имеют глубокие внутренние проблемы, каких не было двенадцать лет назад. Во-вторых, все проекты «малых империй» фактически провалились.

Три сценария внешней политики США

Чего же можно ждать от политики США на международной арене в ближайшие годы? Представляются возможными три основные сценария.

Новая холодная война

Напряжение между США и Китаем настолько высоко, что многие авторы уже говорят о возможности полномасштабной холодной войны. Такой сценарий возможен, но маловероятен. Войны, в том числе и холодные, редко инициируются во время экономических кризисов. Холодная война прогрессировала на фоне экономического роста в 1950-1960-х годах, а в кризисные 1970-е происходила «разрядка». Да и война во Вьетнаме (1965), операции в Афганистане (2001) и Ираке (2003) начинались на волне экономического подъема.

США в настоящее время крайне уязвимы для затяжного противостояния. И самое главное: успешно противостоять невозможно без активного участия и мобилизации союзников и партнеров. А сотрудничество с союзниками и партнерами, как и все институциональные связи между Вашингтоном и другими странами, не в лучшем состоянии. По крайней мере, в большинстве случаев.

Большая сделка

Чем глубже будет кризис, тем выше вероятность «большой сделки» между США и Китаем. Несмотря на то, что сейчас это представляется почти невероятным. Вряд ли, конечно, мир придет к формированию G2 (США-Китай), и вряд ли «сделка» может быть устойчивой и основанной на доверии, но она смогла бы разрядить обстановку в условиях кризиса и скоординировать усилия по его преодолению. Возможно, это открыло бы новые возможности для развития американского изоляционизма и внешней политики без опоры на традиционных союзников.

Большая сделка не означала бы раздела мира на зоны влияния: при современной организации мира и международной политики это вряд ли возможно. А скорее – соглашение о правилах сотрудничества и противостояния.

Мягкое сдерживание и развитие институтов

Если развитие современного мира – это прежде всего рост неопределенности, то возвращение США к строительству международных институтов и мягкому сдерживанию своих идейных и экономических соперников означало бы путь к снижению такой неопределенности. Это в значительной степени было бы возвращением к «традиционной» внешней политике, которая сложилась после окончания Холодной войны. Отход от которой демонстрировали только Трамп и, в отдельных аспектах, Дж. Буш. Именно этот сценарий представляется наиболее вероятным.

Значение для Восточной Европы

Так или иначе США будут ослаблены в ходе кризиса. Достаточно сильно, чтобы потерять часть интереса к международной повестке дня и сконцентрироваться на внутренних проблемах. Это не означает неизбежного сворачивания всех программ и, тем более, очередного ухода США из Восточной Европы, как это случилось в 2008-2009 годах. Конфликтные отношения с Москвой не позволят этого сделать. Намеченные программы будут выполняться, и партнерские отношения сохранятся. Но восточноевропейским странам придется больше полагаться на собственные силы и ожидать падения интереса к своим проблемам. Произойдет это не сразу, но будет заметным в горизонте одного-двух лет.

Представляется, что в целом регион к этому готов. Уроки и ошибки 2014 года еще свежи в памяти. Ключевые страны мобилизованы против возможных военных и политических угроз, и сложно себе представить возможность заметного пересмотра политического статус-кво в ближайшем будущем. Уязвимой выглядит только Молдова из-за множества внутренних проблем.

Как и в случае всей мировой политики, основную угрозу для региона представляют не внешние силы и противостояние между ними. Новые конфликты маловероятны при условии, что государства сохранят внутреннюю устойчивость. Как и на глобальной сцене, основной угрозой для региона, при любых сценариях внешней политики США, будет рост внутренней напряженности. А основной задачей – привлечение позитивного внимания.

Новая холодная война не принесет ничего хорошего. Это, очевидно, самый плохой сценарий для региона. Странам придется делать выбор и расходовать ресурсы на цели, которые не вполне понятны в контексте национальных и региональных интересов. Восточная Европа будет периферийным театром такой войны, но вряд ли удастся избежать серьезных издержек и еще большего выпадения из позитивной повестки мировой политики. Затягивание

противостояния неизбежно приведет к ослаблению евроатлантических институтов и росту раздражения по отношению к США со стороны партнеров. Для Беларуси это почти неизбежно будет означать стагнацию в отношениях с Вашингтоном.

Большая сделка. Многое будет зависеть от характера сделки, но в целом при таком сценарии интерес США к региону будет наименьшим. Роста напряженности и чрезмерной траты ресурсов удастся избежать, как и необходимость делать постоянный выбор. Однако и рост позитивной повестки вряд ли возможен. Неопределенность в регионе будет расти. Также вероятно ослабление евроатлантических институтов, из-за потери к ним интереса. При этом, учитывая низкий старт белорусско-американских отношений, позитивная динамика в них может сохраниться.

Мягкое сдерживание и развитие институтов. Если первые два сценария задают новую перспективу, непредсказуемую по своим последствиям, то третий можно назвать «консервативным». И хотя интерес США к региону все равно снизится, сценарий предусматривает постепенное развитие евро-атлантического сотрудничества как с союзниками, так и партнерами (в том числе с Беларусью). И в целом – закрепление существующей политической конфигурации без активных действий по изменению статус-кво.

Андрей Казакевич *- директор, Институт политических исследований «Политическая сфера»; член Экспертного совета, Совет по международным отношениям «Минский диалог» (Беларусь); доктор (PhD) политических наук.*

Публикация является частью проекта «Коронакратия: оценка долгосрочных последствий кризиса пандемии для международной безопасности». Проект реализуется Советом по международным отношениям «Минский диалог» и белорусским офисом Фонда им. Конрада Аденауэра. Содержание публикации отражает исключительно мнение автора.



Андрей Казакевич
директор, Институт политических исследований «Политическая сфера»