

ПОЛИТИКА США В ЮЖНОЙ АЗИИ ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ

Рассматриваются особенности внешней политики США в Южной Азии в период Администрации У. Клинтона. Автор приходит к выводу, что постоянное лавирование между Пакистаном и Индией говорит о том, что Белый дом, с одной стороны, стремился не потерять Пакистан, используя его влияние на Талибан в Афганистане, с другой стороны, демонстрировал готовность принять некоторые уступки в отношении Индии с целью построения новых отношений, способных перерасти в стратегическое партнерство.

Ключевые слова: Южная Азия; внешняя политика США; Индия; Пакистан.

Южная Азия является регионом, который находится на пути превращения в главный экономический и военный регион мира, именно поэтому интерес к региону сказывается на формировании внешнеполитического курса Соединенных Штатов. В Южной Азии особо выделяются Пакистан и Индия как два государства, прочно занимающие ведущие позиции в регионе и претендующие на региональное лидерство. Сотрудничество с Пакистаном было характерно для политики США в период холодной войны, когда Пакистан рассматривал своего союзника как сильного гаранта своей безопасности против Индии, для Штатов же Пакистан являлся союзником по сдерживанию Советского Союза. Отношения США с Индией в период холодной войны сдерживались тем фактом, что последняя придерживалась новой концепции позитивного нейтралитета, что выражалось в неприсоединении к блокам, во главе которых стояли США и СССР. Тем не менее, в недавно рассекреченной директиве Белого дома от 1984 г. ярко прослеживается заинтересованность США как в Индии, так и в Пакистане с точки зрения стратегического значения региона в период холодной войны [1]. Основными целями на тот период провозглашались поддержка Пакистана как ключевого партнера в регионе Южной Азии, убеждение Пакистана и Индии в необходимости принятия мер в области нераспространения ядерного оружия; ослабление советского влияния в Южной Азии; демонстрация Индии того, что она может расширять свое стратегическое направление через улучшение отношений с США и Китаем. Более того, считалось необходимым снизить экономическую и военную зависимость Индии от Советского Союза, в том числе и за счет поставок вооружения США.

Стратегия США в Южной Азии после окончания холодной войны сводилась к простому установлению баланса сил с целью не допустить подъема любой региональной гегемонии. В первые годы Администрации У. Клинтона Южной Азии уделялось мало внимания. Доказательством этому служит хотя бы тот факт, что перед тем как в Белом доме сменилась администрация, Конгресс США провел законопроект, по которому Бюро по Ближнему Востоку и Южной Азии государственного департамента было разделено на два отдела. И хотя Клинтон создал Бюро по Южной Азии в государственном департаменте, потребовался буквально один год, чтобы назначить заместителя Секретаря Бюро. Акцент же во внешней политике США в Южной Азии делался на распространении оружия массового пора-

жения как одной из наиболее серьезных угроз международной безопасности и стабильности [2].

Первые изменения Администрации Клинтона в отношении Южной Азии произошли в мае 1994 г., когда Нарасимха Рао, премьер Индии, нанес официальный визит в США, впервые после визита в 1987 г. Р. Ганди. Данная встреча способствовала обсуждению ряда вопросов, включая экономическое и торговое сотрудничество, а также проблем, касающихся прав человека и ядерного нераспространения. Доказательством определенной смены приоритетов Администрации Клинтона в Южной Азии стал также частный визит Президента Пакистана Ф. Легари в Вашингтон, который был проигнорирован официальными лицами США. Результатом визита министра обороны США В. Перри в Южную Азию стало подписание соглашения с министром обороны Индии о создании военно-политического форума для того, чтобы, во-первых, пересмотреть стратегии после холодной войны, во-вторых, обеспечить обмен военными офицерами и увеличить масштаб военных учений [3]. В стратегическом же плане на данном этапе можно говорить о постепенной переориентации внешней политики США от Пакистана к Индии.

Пристальное внимание США к Южной Азии также объяснялось той ситуацией, которая сложилась к окончанию холодной войны. Кризис, связанный с противостоянием Индии и Пакистана, привлекал внимание всего международного сообщества последние несколько десятилетий. Данное противостояние усугублялось стремлением государств обладать ядерным оружием, что в свою очередь могло привести к дестабилизации всего региона. Более того, по мнению ряда исследователей, на начало 1990-х гг. Индия обладала двумя десятками ядерных устройств, готовых к быстрой сборке и доставке на базы вооруженных сил, а Пакистан мог быстро собрать ядерное оружие.

Таким образом, окончание холодной войны изменило политику США в Южной Азии. Во-первых, в регионе не стало такого фактора, как Советский Союз, который, безусловно, влиял на формирование внешней политики США в регионе. Вторым, не менее важным фактором явились интересы Штатов и угрозы этим интересам, если ранее они исходили от внешних факторов, то теперь они стали возникать изнутри – будь то экономическая либерализация, нераспространение оружия массового уничтожения или распространение демократии. К тому же стратегическая ценность Пакистана значительно снизилась в связи с выводом советских войск из Афганистана. Хотя двусторонние кон-

такты официальных лиц Пакистана и США продолжались, и даже в сентябре 1996 г. был подписан «Меморандум о взаимопонимании», а в июле 1997 г. Конгресс провел поправку Хенкина – Вернера, которая позволяла правительству США развивать ограниченное военное сотрудничество с Пакистаном. Это объяснялось несколькими причинами: во-первых, увеличение террористической активности на Балканах и Ближнем Востоке привело к осознанию стратегической важности Пакистана как мусульманской страны, во-вторых, основными проблемами для США оставались распространение оружия массового уничтожения, наркотрафик и мусульманский фундаментализм, и Пакистану в решении данных проблем отводилась не последняя роль.

Политику Соединенных Штатов в Южной Азии в целом можно разделить на три периода: установление баланса сил в период холодной войны, движение за баланс сил после окончания холодной войны (в рамках данного периода особо можно выделить 1998 г.) и консолидация нового баланса после 11 сентября 2001 г. [4]. В период холодной войны расстановка сил в регионе сводилась к сотрудничеству США и Пакистана, с одной стороны, и Советского Союза и Индии – с другой. Следует также отметить, что в период после окончания холодной войны интерес США к Южной Азии был значительно ниже, по сравнению с Восточной Азией и Ближним Востоком. Изменению политики США в Южной Азии в 1990-е гг. способствовал ряд событий, прежде всего ядерные испытания, произведенные Индией и Пакистаном в мае 1998 г. Конфликт между двумя странами в Каргиле с мая по июль 1999 г., результатом которого стал бескровный военный переворот в октябре 1999 г. в Пакистане, также повысил интерес Штатов к Южной Азии. Третьим важным фактором явился визит президента Клинтона в Южную Азию в марте 2000 г., изменивший стратегию США в данном регионе и приведший к потеплению американо-индийских отношений.

В конце 1990-х гг. Соединенные Штаты начинают делать акцент на развитие отношений с Индией, обосновывая это в том числе и поворотом Индии от «отчужденной демократии» времен холодной войны к «привлекательной демократии» в постхолодный период [4]. Соединенные Штаты развивали отношения с Индией по разным направлениям, прежде всего через экономические связи, политический диалог и военные обмены. Кроме того, принятая политика по Кашмирскому вопросу способствовала прямому диалогу между Индией и Пакистаном. И, пожалуй, самое главное: США признали лидирующие позиции Индии в Южной Азии. Финансовая помощь Индии со стороны США также демонстрирует интерес к данному региону.

Но поворот к Индии не значит, что она стала единственной страной в регионе, с которой поддерживали свои отношения Штаты. Краткосрочный визит Клинтона в Пакистан доказывает обратное, демонстрируя заинтересованность Вашингтона. Только отношения вышли на другой уровень. Это объяснялось рядом факторов. Во-первых, конец холодной войны и распад Советского Союза как основного препятствия для развития отношений между США и Индией стали причиной того, что ценность Пакистана в сдерживании СССР

исчезла. Во-вторых, экономический рост в Индии сделал ее одним из основных торговых партнеров США. Так, на начало 1990 г. иностранные инвестиции в Индию достигали 100 млн долларов, к 1996 г. они уже достигли 2,4 млрд долларов, более чем треть из которых приходилась на Соединенные Штаты [5]. В-третьих, увеличившаяся индийская диаспора в США начала играть существенную роль в американской политике.

Пожалуй, основным тезисом, с помощью которого часть исследователей пытаются объяснить смену приоритетов США в Южной Азии, остается тезис о роли Индии как своего рода противовеса возрастающим амбициям Китая. Тем не менее, несмотря на определенное сближение между Индией и Соединенными Штатами, доказательством чему являются совместные учения в Малабаре в 1992 г. и подписание пакта о военном сотрудничестве в 1995 г., у Индии не было уверенности в изменении политики США в отношении страны, даже несмотря на вступление в действие поправки Пресслера, в рамках которой вся военная помощь Пакистану была приостановлена [6].

В рамках данного периода особо выделяется конец 1990-х гг., когда Индия и Пакистан провели ядерные испытания. Именно испытания ядерного оружия привели к смещению акцентов внешней политики США с целей нераспространения ядерного оружия к целям более широкого масштаба. Эти цели включали предупреждение ядерной войны, распространение демократии и международной стабильности, увеличение экономического роста, торговли и инвестиций, а также развитие политического и, где возможно, военного сотрудничества. В мае 1998 г. Индия официально заявила, что она произвела три подземных ядерных испытания, а уже через два дня, 13 мая, еще два дополнительных. Спустя несколько дней, 28 мая, Пакистан заявил, что произвел пять ядерных испытаний, а 30 мая появилась информация о шестом ядерном взрыве. В связи с тем что ни Индия, ни Пакистан не произвели ядерные испытания до 1 января 1967 г., оба государства попадали под категорию «неядерного государства» Акта о контроле над экспортом вооружений, секция 102 (б). Секция 102 (б) Акта о контроле над экспортом вооружений исходит из того, что президент США имеет право наложить санкции на любую страну, которая определяется как «неядерное государство», получившее или произведшее «ядерные испытания», а также на любое другое государство, которое передавало такие технологии неядерным государствам [7]. Данная статья, известная также как поправка Гленна, была принята в Акте о предотвращении ядерного распространения 1994 г. и являлась исправленной версией отмененного Акта о финансовой помощи 1961 г. Санкции включали запрет на иностранную помощь, военные продажи и лицензии; иностранное военное финансирование, правительственные кредиты, гарантии и финансовую поддержку, экспорт определенных контролируемых товаров и технологий. Гуманитарная помощь, продуктовая помощь и кредиты на покупку продуктов освобождаются от санкций.

В ответ на ядерные испытания в мае 1998 г. президент США Клинтон подписал Постановление № 98-22,

меморандум для государственного секретаря, в котором подчеркивалось, что в соответствии с секцией 102 (б) Акта о контроле за экспортом вооружений Индия, являясь неядерным государством, осуществила ядерный взрыв 11 мая 1998 г., и призвал «соответствующие агентства правительства США произвести необходимые действия» с целью наложить санкции, описанные в секции 102 (б). 30 мая президент США подписал идентичное постановление (№ 98-25) в ответ на ядерные испытания Пакистана.

И хотя ядерные испытания Индии и Пакистана вызвали бурную дискуссию в Конгрессе США, разделив Конгресс на сторонников двух подходов, желание Администрации Клинтона развивать отношения со странами Южной Азии удобно вписывалось в реализацию национальных интересов США. Большинство конгрессменов, к числу которых относился и Карл Индерферт (Karl Inderfurth), помощник государственного секретаря по Южной Азии, придерживались точки зрения, что ядерные испытания Индии создали новые вызовы для международного режима нераспространения, и США необходимо продолжить поиски путей по созданию новых возможностей, в том числе и за счет мобилизации международных усилий по противодействию возможной эскалации в регионе. Но, тем не менее, существовало и другое мнение, которого придерживался сенатор Байден, – что, несмотря на ядерные испытания, необходимо «держаться в уме наши долгосрочные стратегические интересы». В данном случае признавалось, что, несмотря на ядерные испытания, Индия не является *rogue-state*, она даже сравнивалась с Ливией, Северной Кореей и Ираком; поэтому необходимо продолжать отношения со страной, единственно, оговаривалось, что это возможно в том случае, если Индия подпишет Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и Договор о нераспространении ядерного оружия незамедлительно и безоговорочно. В определенной мере такое внимание к Индии определялось экономическими отношениями между двумя странами (так, в 1997 г. экспорт США в Индию составил 3,6 млрд долларов и общая сумма импорта – 7,3 млрд долларов) и стратегическими интересами США в данном регионе. Своего рода победой второго подхода стало заявление в ноябре 1998 г. президента США о том, что он мог бы отказаться от некоторых существующих ядерных санкций в случае принятия Индией и Пакистаном обязательств относительно дальнейших ядерных испытаний [7].

Таким образом, и после ядерных испытаний 1998 г. США продолжали поддерживать отношения с двумя государствами, в том числе и за счет встреч по линии Государственного департамента. Активные переговоры с Индией в рамках консультаций привели к изменению политики США по вопросам нераспространения ядерного оружия в регионе. Если раньше Администрация Клинтона стремилась «ограничить... и отбросить назад» ядерную программу обеих стран, то после ядерных испытаний позиция США сводилась к «убеждению Индии и Пакистана держать их ядерные силы в неразвернутом состоянии и на самом низко возможном уровне». К тому же Администрация Клинтона делала существенное различие между Индией, которая отно-

силась к ядерной демократии, и другими государствами, вызывающими опасения с точки зрения распространения ядерного оружия. В данном случае, по сравнению с Пакистаном, для Индии действовал более мягкий режим санкций.

Изменение отношения к Индии, а также желание найти точки соприкосновения для развития отношений способствовали постоянному поиску выхода из сложившейся ситуации. Вопрос развития отношений с Индией часто поднимался в Конгрессе Соединенных Штатов. В октябре 1999 г. в палате представителей конгрессмен Акерман инициировал резолюцию, предлагавшую поддержку со стороны Конгресса США выборов в Индии и призывавшую президента США осуществить визит в это государство с целью налаживания стратегических отношений в рамках турне в Южную Азию [8]. А буквально месяц спустя, в ноябре 1999 г., в Сенат была представлена резолюция, в которой подчеркивалась необходимость расширить специальные отношения с Индией до стратегического партнерства [9].

Визит в мае 2000 г. Клинтона в Индию продемонстрировал, что американо-индийские отношения вступили в новую фазу развития – продолжительную, конструктивную в политической области и взаимовыгодную в экономической области. Более того, обе стороны согласились институционализировать двусторонний диалог через встречи на высшем уровне и рабочие группы в различных областях сотрудничества. Таким образом, визит Клинтона подчеркнул расширение политики США в Южной Азии. В области нераспространения ядерного оружия это выразилось в просьбе к Пакистану и Индии подписать Договор о всеобщем запрещении ядерных испытаний и присоединиться к переговорам по Договору о запрещении производства расщепляющих материалов; в области региональной стабильности – вернуться к мирному процессу.

В сентябре 2000 г. в палате представителей США была представлена Резолюция 572, в которой предлагалось пересмотреть существующее законодательство и административные меры, наложенные на Индию, которые мешают нормализации двусторонних экономических и торговых отношений. Именно такие действия должны способствовать усилению двусторонних отношений в области безопасности, экономики и в политической сфере, а также установить мир и стабильность в Южной Азии [10]. В сентябре 2000 г. в Конгрессе США был представлен Акт Министерства обороны США о расходах на финансовый год H.R. 2561-72, в котором предлагалось ослабить ряд санкций, наложенных на Индию и Пакистан [11]. В период Администрации Клинтона, после ядерных испытаний Индии и Пакистана в 1998 г., в Конгрессе США несколько раз поднимался вопрос о необходимости снятия санкций в отношении двух стран, что в определенной мере отражало изменение политики Белого дома по отношению как к Индии, так и к Пакистану.

Таким образом, политика Администрации Клинтона в отношении Южной Азии характеризовалась переосмыслением той роли, которую мог играть регион с точки зрения стратегических интересов США.

В определенный момент можно говорить и о смене географических приоритетов США. Постоянное лавирование между Пакистаном и Индией говорит о том, что Белый дом, с одной стороны, стремится не потерять Пакистан, используя его влияние на Талибан в Афганистане, с другой стороны, демонстрирует готовность принять некоторые уступки в отношении

Индии с целью построения новых отношений, способных перерасти в стратегическое партнерство. В дальнейшем республиканская администрация пошла по тому же пути, постепенно сближаясь с Индией и не допуская альтернативного сближения Пакистана с Китаем.

ЛИТЕРАТУРА

1. *US policy towards India and Pakistan*. National security decision directive 147. The White House. October 11, 1984. URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-147.pdf> (дата обращения: 12.01.2011).
2. *H.R. 5368*. Foreign operations, export financing and related programs appropriations act, 1993. Sec. 620 F Nuclear nonproliferation policy in South Asia. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c102:2:./temp/~c102h3Xlva:e154333> (дата обращения: 23.03.2011).
3. *US policy towards South Asia in the Post-cold war era*. Taipei : Sheng-Chih Book Co.Ltd., 2003. URL: <http://www2.tku.edu.tw/~ti/Journal/8-3/832.pdf> (дата обращения: 15.02.2011).
4. *US Security policy toward South Asia after September 11th and its implications for China: a Chinese Perspective*, Zhang Guihong, Zhejiang University, January 2003, The Henry L. Stimson Center. URL: http://www.idsa.in/system/files/strategicanalysis_zguihong_0603.pdf (дата обращения: 17.03.2011).
5. *India-US relations*. April 8.2003. URL: <http://fpc.state.gov/documents/organization/61525.pdf>
6. *US Arms sales to Pakistan*. Richard F. Grimmer. Congressional research service. August 24, 2009. URL: <http://www.fas.org/spp/crs/weapons/RS22757.pdf> (дата обращения: 14.02.2011).
7. *Nuclear sanctions: section 102 (b) of the Arms Export Control Act and Its Application to India and Pakistan*. Jeanne Grimmer. Congressional research service. URL: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA477888> (дата обращения: 15.03.2011).
8. *Concurrent resolution*. 210 expressing the strong support of the Congress for the recently concluded elections in the Republic of India and urging the President to travel to India. Mr. Ackerman, 106th Congress. 1st session, October 27, 1999. URL: <http://www.govtrack.us/congress/bills/106/hconres210/text> (дата обращения: 16.03.2011).
9. *Concurrent resolution*. 211 expressing the strong support of the Congress for the recently concluded elections in the Republic of India and urging the President to travel to India. In the Senate of the United States. November 17, 1999, 106th Congress, 1st session. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-106hconres211rfs/pdf/BILLS-106hconres211rfs.pdf> (дата обращения: 22.03.2011).
10. *H. Res. 572 (106th)*: US. September 13, 2000. URL: <http://www.govtrack.us/congress/bills/106/hres572/text> (дата обращения: 23.03.2011).
11. *An Act making appropriations for the Department of Defense for the fiscal year ending September 30,2000 and for other purposes*. 106th Congress. H.R.2561. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c106:6:./temp/~c106ZD1JL0> (дата обращения: 28.03.2011).

Статья представлена научной редакцией «История» 13 февраля 2013 г.