

Когнитивный анализ стратегии США в отношении Латинской Америки

А.С. Орлова

Являясь одним из ближайших соседей Соединенных Штатов Америки, регион Латинской Америки традиционно был включен во внешнеполитическую повестку дня Вашингтона. В новых условиях XXI века Соединенным Штатам Америки и администрации президента Б. Обамы приходится учитывать в своей внешней политике возросший вес в международных делах латиноамериканских государств и выработать новую стратегию взаимодействия со странами региона. Основная цель статьи – выявить принципиальные направления внешней политики США в отношении государств Латинской Америки в среднесрочной перспективе методом когнитивного картирования.

Латинская Америка традиционно в большей или меньшей степени была включена во внешнеполитическую повестку дня Вашингтона. Если говорить о начале XXI в., то необходимо отметить, что в период президентства Дж. Буша-младшего политике в Западном полушарии, в частности, по отношению к южным соседям уделялось не столь много внимания. По этой причине многие аналитики и эксперты называли регион Латинской Америки «потерянным» для США¹.

Во время вступления в должность нового президента Б. Обамы и в первое время его нахождения у власти глобальная ситуация резко изменилась – среди бурно развивающихся стран, имеющих глобальные претензии на включение их в структуры мирового порядка, оказались государства Латинской Америки, прежде всего Бразилия и Мексика. Кроме того, в это время остро проявились проблемы взаимоотношений и в самом регионе, где имидж и авторитет Соединенных Штатов резко упал, что, естественно, не могло радовать американскую администрацию. Соответственно, выработка новой стратегии в отношении стран Латинской Америки стала неотъемлемой частью современного процесса формирования внешнеполитической повестки дня Соединенных Штатов Америки.

Цель данной статьи заключается в выявлении основных направлений внешней политики США

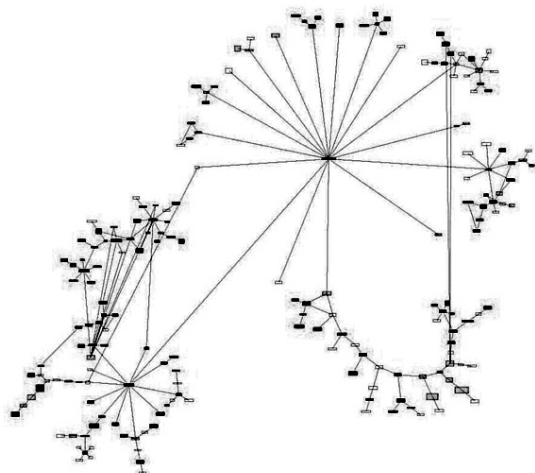
в отношении государств Центральной и Южной Америки. Основным методом анализа стратегии американского правительства в среднесрочной перспективе являлось когнитивное картирование. Для составления когнитивной карты были отобраны тексты выступлений, интервью, статей и аналитических записок представителей ближайшего круга советников и специалистов по внешней политике Б. Обамы. В общей сложности было проанализировано 37 текстов, а также 7 текстов слушаний в Конгрессе США.

Институциональные структуры, чьи представители вовлечены в дискурс по проблемам взаимоотношений США и Латинской Америки, можно разделить на две группы:

- первая включает в себя государственные структуры и ведомства (Институт советников при президенте, Совет Национальной безопасности при президенте, Государственный секретарь и институт заместителей и помощников государственного секретаря – советник по Западному полушарию, советник по глобальным проблемам, экс-советник в Бюро Западного полушария и т.д.);
- вторая объединяет неправительственные исследовательские институты (Межамериканский диалог, Колумбийский университет, Американский совет и т.д.).

Орлова Анна Сергеевна – аспирантка Института США и Канады РАН. Статья подготовлена на основе доклада, сделанного на конвенте РАМИ. E-mail: vestnik@mgimo.ru

Когнитивная карта, составленная по Латинской Америке, имеет специфическую черту. Она включает в себя элементы регионального дискурса (то есть видение политики США по отношению в целом к региону) и элементы двустороннего межгосударственного дискурса (то есть видение политики США по отношению к конкретным странам региона, таким, как Бразилия, Мексика, Чили, Венесуэла, Колумбия, Боливия, Куба).



Основные направления внешней политики США по отношению к региону Латинской Америки. При построении и анализе когнитивной карты по латиноамериканской составляющей внешнеполитической стратегии современного Вашингтона были выявлены следующие ключевые идеи:

- «Латинская Америка и США – «новая эра» взаимоотношений»;
- «Необходимы совместное решение общих проблем США и Латинской Америки и совместная борьба с общими вызовами»;
- «Возможность новой эры сотрудничества и партнерства США и Мексики»;
- «Взаимная ответственность» США и Мексики бороться с наркотрафиком, потоками незаконного оружия и денег, защищать граждан на обеих сторонах общей границы»;
- «Между Бразилией и США прочная дружба».

Из сопоставления указанных идей представляется возможным сделать некоторые выводы. Во-первых, очевидно, что основной метафорой североамериканского дискурса является представление о «новой эре» взаимоотношений Соединенных Штатов и государств Латинской Америки. Б. Обама² и А. Валенсуэла (советник государственного секретаря по вопросам Западного полушария) используют в данном контексте словосочетание «новая эра», Х. Клинтон, наряду с этой метафорой, широко использует метафору «новая архитектура сотрудничества»³, которую в данном случае можно считать синонимичной. По количеству аргументов, приводимых различными спикерами, можно сделать вывод о том, что официальная точка зрения американского руководства сводится к переходу на качественно новый

этап взаимодействия со странами региона. По всей видимости, это не только отражает специфику современной ситуации в мире и последствия глобального кризиса, но и подчеркивает изменение политики США по отношению к странам Латинской Америки по сравнению с предыдущей стратегией предыдущего президента.

Во-вторых, в официальном американском дискурсе широко используется идея **«совместного решения общих проблем»**. С одной стороны, подчеркивается наличие общих проблем, связывающих страны региона между собой и с Соединенными Штатами. С другой стороны, акцентируется внимание на совместном решении этих проблем, что говорит о разделении ответственности.

В-третьих, анализируя данные когнитивной карты – количество узлов и плотность связей, можно сделать вывод о том, что два государства в регионе Центральной и Южной Америки – Бразилия и Мексика, – являются приоритетными для Соединенных Штатов, так как к ним сводится наибольшее количество аргументов по сравнению с другими государствами региона.

Посредством когнитивной карты по Латинской Америке можно выделить также идеи, выраженные в метафоричной форме и являющиеся «эксклюзивным» авторским выражением, которые чаще всего идут от ключевых акторов официальной политической элиты. По этой причине они весьма быстро распространяются и «подхватываются» другими акторами. Таким образом, эти идеи и становятся теми, которые интегрируют вокруг себя значительную смысловую часть дискурса.

Одна из ключевых фраз Б. Обамы, подчеркивающая содержание сотрудничества США и государств региона – **«нет старшего партнера, нет младшего партнера»**, – повторяется в текстах некоторых спикеров. Они тем самым солидаризируются с данной концепцией (например, М. Отеро, советник государственного секретаря по глобальным проблемам, говоря о новом этапе взаимоотношений, цитирует президента⁴).

В контексте «совместного решения общих проблем» широко используются метафоры «взаимных интересов», «взаимной ответственности» и «взаимного уважения», которые влекут за собой отношения сотрудничества и партнерства в Западном полушарии. Соединенные Штаты Америки оставляют за собой роль принципиально значимого игрока, лидирующего в процессе принятия важнейших решений. Однако в то же время они пытаются создавать условия партнерства с тем, чтобы улучшить свой имидж в регион⁵.

Самой растиражированной фразой среди официальных представителей американской администрации стало выражение Б. Обамы **«мы хотим слушать, а не только говорить»**⁶. Данное выражение, характеризующее основу партнерства США и государств Латинской Америки, представляется возможным считать одной из ключевых идей, конструирующих вокруг себя официальный дискурс.

■ Международные отношения

Проблематика Кубы и Венесуэлы также содержит весьма интересные и популярные идеи для американского руководства. В случае с Кубой - это ключевая идея «**надежды на конструктивный диалог**», причем «конструктивность» оказывается весьма емкой метафорой – Куба должна соблюдать основные демократические права, свободы и ценности и тем самым стать адекватным государством, способным на «конструктивность», и только в этом случае Соединенные Штаты готовы вести с нею диалог. В случае же Венесуэлы основным организатором становится «надежда на улучшение отношений». В этом случае «**надежда на улучшение отношений**»⁷ связывается со сменой лидера.

Анализ базовых проблем отношений США – Латинская Америка. Анализ американского дискурса с помощью когнитивной карты представил возможность выявить ключевые проблемы отношений США – Латинская Америка. Все проблемные блоки можно разделить на две основные группы – региональные, охватывающие сразу несколько государств, и страновые, касающиеся специфики двусторонних проблемных взаимоотношений.

Рассмотрим сначала общие **региональные проблемы**.

Представляется возможным выделить следующие ключевые блоки проблем:

- проблемы миграции;
- проблемы обеспечения безопасности граждан США и государств Латинской Америки;
- проблемы энергетики.

Современные проблемы миграции и безопасности граждан являются ключевыми для США и государств Латинской Америки. Когнитивная карта показывает, что эти два блока проблем в большей степени связаны с Мексикой, Колумбией, Боливией и некоторыми небольшими странами Карибского бассейна.

Причинами острых миграционных проблем, по мнению большинства представителей официальной политической элиты США, являются низкий уровень качества жизни в государствах Центральной Америки и колоссальное экономическое и социальное неравенство в регионе, что приводит к массовому переселению людей в Соединенные Штаты. Данное видение проблемы содержится и в выступлениях Б. Обамы, и Х. Клинтон, и А. Валенсуэлы.

Проблемы безопасности граждан тесно связаны с миграционными вызовами и включают в себя такие «подпроблемы», как наркотрафик, деятельность наркокартелей, распространение нелегального оружия, незаконный оборот денег, рост преступности. В свою очередь это приводит к нестабильной и небезопасной обстановке на границах с США, что влечет за собой переселение граждан государств в основном Центральной Америки в более спокойные и безопасные условия проживания в Соединенных Штатах. Таким образом, когнитивная карта обнаруживает те-

сную связь проблем миграции и безопасности в видении американских политиков.

Соединенные Штаты в рамках решения этих проблем опираются на идею «**разделенной ответственности**»⁸. С одной стороны, ответственность за существование этих проблем лежит на государствах Латинской Америки, так как они не в состоянии обеспечить благоприятные условия проживания для своих граждан, что ведет к росту преступности и миграции. Слабость законов и несовершенные системы судов усиливают проблемы, соответственно реформирование внутренних структур государств Центральной Америки также видится американской администрации одной из ключевых задач.

С другой стороны, Соединенные Штаты признают и за собственным обществом ответственность за сложившуюся ситуацию – спрос на нелегальные наркотики и оружие в США высок, и пока он не будет устранен, проблема так и останется проблемой. К тому же незаконный оборот оружия является двусторонним процессом – из США на юг поступает незаконное оружие, что также дестабилизирует обстановку на границе. По этой причине некоторые политики (например, Э. Энджел, председатель подкомитета по Западному полушарию Комитета иностранных дел Палаты представителей Конгресса США) призывают американское правительство вкладывать деньги в развитие внутренних программ по предотвращению незаконного оборота наркотиков и оружия в целях снизить спрос на обеих сторонах южной границы.

По основным вариантам решений миграционных проблем и проблем безопасности в американской политической элите, видимо, можно говорить о консенсусе. Большинство признается два варианта решений: первый - иммиграционная реформа, второй - укрепление и расширение программы «Инициатива Мерида». Иммиграционная реформа, лоббируемая Б. Обамой, предлагает легализацию и упорядочивание процесса иммиграции в США. «Инициатива Мерида» содержит следующие положения: помощь США, в первую очередь, Мексике, оборудованием и техникой для борьбы с наркокартелями, а также обучение военных специалистов и полиции борьбе с преступностью. Несмотря на то, что «Инициатива Мерида» изначально предполагает план сотрудничества с Мексикой, существуют мнения в американской элите, что ее нужно распространить и на карибские страны (Э. Энджел⁹, Дж. Керри, Дж. Барразо, Х. Кэмпбелл).

Следующий блок проблем связан с энергетическими вызовами. Разработка новых источников энергии и, соответственно, новых технологий в этой области, как показывают данные когнитивной карты, является одной из важнейших целей сотрудничества США с государствами Латинской Америки. В центре сотрудничества становится предложенное Б. Обамой новое соглашение – Energy-Climate Partnership. В основе лежит партнерство государств и совместное использование

достижений в энергетике стран полушария (Б. Обама, А. Валенсуэла). Приоритетными направлениями в данном вопросе становятся развитие отношений с Бразилией, как лидером в области производства и торговли этанолом и собственно биотопливной сфере, сотрудничество с Мексикой по ограничению выбросов парниковых газов, инвестирование и научно-техническое сотрудничество с Чили в области солнечной энергии, с Сальвадором – в области геотермальной энергии. Таким образом, американской администрации сотрудничество в энергетической области со странами Латинской Америки видится как партнерство, основанное на обмене опытом, технологиями и росте инвестиций, что повлечет за собой более эффективное использование энергии, а значит рост социального и экономического благосостояния.

Миграционные вызовы, проблемы безопасности и энергетика являются ключевыми проблемами, интегрирующими вокруг себя значительную часть дискурса. Однако существуют, во-первых, вариации формулировки круга проблем, во-вторых, дополнения списка проблем взаимоотношений США и Латинской Америки. А. Валенсуэла выделяет три приоритетных направления американской стратегии по отношению к Латинской Америке:

- борьба с бедностью и социальным неравенством путем развития социальных и экономических возможностей каждого человека в регионе и развития конкурентоспособности;
- обеспечение безопасности граждан США и государств Латинской Америки;
- обеспечение роста и укрепления демократических институтов и защита прав человека в регионе.¹⁰

Второе приоритетное направление повторяет уже указанный блок проблем, связанный с миграционными вызовами, проблемой наркотрафика и ростом преступности. Первое направление, выделенное А. Валенсуэлой, имеет в основе явно социальную направленность. Х. Клинтон в своих выступлениях основной акцент делает на этом стратегическом направлении, объясняя социальной и экономической несостоятельностью латиноамериканских государств основные проблемы, касающиеся отношений США с латиноамериканскими государствами. Восстановление экономик государств после мирового финансово-экономического кризиса также является составляющей данного стратегического направления.

Третье указанное А. Валенсуэлой направление касается традиционно значимой для Соединенных Штатов проблемы устойчивости демократических институтов. Большая часть демократического дискурса в официальных источниках в большей степени связана с конкретной ситуацией – переворотом в Гондурасе, которому было посвящено значительное количество выступлений американской элиты. Таким образом, проблема демократии и прав человека значительно связана с ситуационным контекстом,

как отмечалось в связи с Гондурасом, а также с проблемой прав человека в Колумбии.

В качестве еще одного блока региональных проблем стоит указать на расширение влияния в Латинской Америке Ирана и Китая. Китайское влияние в первую очередь выражается в экономическом проникновении на рынки региона. Причем если А. Валенсуэла, говоря о росте китайских инвестиций, подчеркивает их значение в деле преодоления социального и экономического неравенства в регионе, то есть, по сути, росте экономического благосостояния (для него принципиально важны международные обязательства латиноамериканских государств и развивающихся государств), то Д. Блэр (экс-руководитель Национальной разведки) говорит о том, что проникновение Китая на рынки Латинской Америки и постепенный рост военного влияния облегчает доступ КНР к природным ресурсам.

Расширение влияния Ирана рассматривается в иной плоскости. Во-первых, фактор отношений с Ираном играет важную роль в отношениях США и Латинской Америки. Аргентина, например, понимается в качестве друга США по причине поддержки санкций против Ирана, Бразилия же должна повлиять на Иран по причине «нормальных» взаимоотношений с этим государством и претензией на включение в процесс решения глобальных проблем. В большей степени Соединенные Штаты волнует рост присутствия и укрепления связей Ирана с такими государствами, как Венесуэла и Боливия (Ж. Даремблом). Основной угрозой является потеря влияния США в регионе путем укрепления таких государств, как Иран, Китай и Россия. По этой причине Соединенным Штатам необходимо усиливать работу с демократическими правительствами, а также сделать политику в Западной полушарии одним из приоритетных направлений.

На наш взгляд, страновые проблемы следует выделить отдельным блоком. И в нем прежде всего выделяются Венесуэла, Куба, Бразилия, Аргентина, Колумбия, Чили.

Венесуэла и Куба. С одной стороны, дискурс вокруг Кубы и Венесуэлы связан с блоком проблем устойчивости и развития демократических институтов власти в Латинской Америке. С другой стороны, анализ когнитивной карты показывает, что американская администрация не имеет четко продуманной стратегии поведения в отношении этих стран. Стоит лишь отметить осуждение режимов У. Чавеса и Ф. и Р. Кастро и невозможности построения «нормальных» отношений с такими правительствами. Однако декларируется «надежда на конструктивный диалог» в случае изменения режимов и их движения в сторону демократии и прав человека. В выступлениях первых лиц государства можно увидеть шаги к этому диалогу. Например, Б. Обама заявляет о снятии части санкций с Кубы, в частности, некоторых ограничений в перемещении граждан.

Бразилия. Из всех государств Латинской Америки Бразилия является явно одним из при-

■ Международные отношения

оритетных направлений американской внешней политики в регионе. Причина кроется не только в признании за бразильским государством лидерства в биотопливной области, но и понимании роли Бразилии в регионе и осознании ее глобальных амбиций. Признание за Бразилией статуса «центра» региона ведет за собой усиление сотрудничества на двустороннем и региональном уровнях. Осознание же глобальных претензий бразильского руководства приводит к возможности расширения диалога по глобальным вопросам (например, по глобальной проблеме изменения климата) и их включения в глобальную повестку дня (Х. Клинтон, А. Валенсуэла, М. Отеро). Отсутствие полного консенсуса по основным проблемам (Д. Блэр) не мешает «прочной дружбе» двух государств, а углубление сотрудничества, наоборот, ведет к снижению напряженностей, в том числе в биотопливной области (Б. Обама).

Аргентина. Отношения США и Аргентины представляются американскому руководству как прочные и позитивные. Области сотрудничества – политика борьбы с терроризмом и нераспространение. Поддержка Аргентиной санкций против Ирана является основным аргументом для Соединенных Штатов в пользу дружбы с этим государством.

Боливия. Отношения с Боливией для американского государства сконцентрированы вокруг широкого круга проблем безопасности. Восстановление дипломатических связей с Боливией (К. Ледебур) и возможности возвращения миротворческих сил в Боливию (П. ДеШазо) рассматриваются на слушаниях в Конгрессе США как варианты налаживания отношений с Боливией. Основной тезис сводится к тому, что Соединенным Штатам выгодно, чтобы Боливия была стабильным демократическим государством, способным исполнять международные обязательства (П. ДеШазо).

Колумбия. Американско-колумбийские отношения сконцентрированы вокруг борьбы с наркотрафиком, а также помощи США в борьбе с ФАРК. Причем Соединенные Штаты заявляют о готовности помощи и Колумбии, и Эквадору.

Чили. Американско-чилийские отношения, также как и отношения с Аргентиной и Бразилией, базируются на общих ценностях демократии, свободы, уважении прав человека. Чили, также как и Аргентина, не входит в блок «проблемных» стран региона.

Отдельным блоком представляется возможным выделить **альтернативные** официальному дискурсу точки зрения на развитие отношений США и Латинской Америки. Альтернативные идеи возникают в процессе слушаний в Конгрессе. Одной из самых ярких из них является представление о «двух Америках» (С. Бендиксен)¹¹. Все государства Центральной и Южной Америки делятся С. Бендиксеном на две группы:

— социалистическую коалицию в составе Венесуэлы, Кубы, Боливии, Эквадора, Парагвая, Бразилии, Уругвая, Аргентины;

— государства со свободным рынком – Мексика, Перу, Колумбия, Чили, некоторые государства Центральной Америки и Доминиканская республика.

И если вторая группа стран относится автором к группе «друзей» США, которым необходимо помогать, то первая группа относится к «недругам», на которых Соединенные Штаты не могут повлиять. Эти государства становятся главным фактором уменьшения власти и влияния США в регионе. И это является проблемой, о решении которой американскому правительству приходится задумываться.

Модель будущего, выявленная на основании анализа карты: возможные стратегии. Стратегия Соединенных Штатов Америки в отношении государств Центральной и Южной Америки основывается на ключевой идее «**новой эры**» взаимоотношений. Начало нового этапа во взаимоотношениях США и латиноамериканских государств связан, во-первых, с меняющимися условиями глобального порядка после мирового кризиса, а во-вторых, с целью США поднять свой авторитет в регионе путем декларирования идеи тесного сотрудничества, дружбы и партнерства. Вновь активизируется идея ОАГ (Организация американских государств) как главной платформы сотрудничества в Западном полушарии, разрабатываются новые соглашения двустороннего сотрудничества и партнерства на региональном уровне, что доказывает цель США восстановить свое влияние в регионе.

Что касается проблем взаимодействия и путей их решения, то основное внимание американской администрации, по всей видимости, в среднесрочной перспективе будет направлено на решение трех ключевых проблем – миграции, безопасности граждан и энергетики. Соответственно, наиболее активно США будут сотрудничать непосредственно с теми государствами, которых непосредственно затрагивают данные проблемы.

Orlova A.S. The Cognitive Analysis of the Strategy of the United States of America Concerning Latin America.

Summary: *Latin America is one of the nearest neighbors of the United States of America, it is included traditionally in foreign policy agenda of Washington. In the beginning of XXI century the administration of the president G. Bush didn't pay much attention to latinoamerican issues, but situation has changed. World politic and economic system has been transformed. Such developing latinoamerican states like Brazil and Mexico now have claims to be included in global structures with traditional leaders as the USA. In this new conditions of the relations on world stage the USA need to consider Latin America in its foreign policy and develop new strategy communication with states. The main purpose of the article is to examine the important issues of the foreign policy of the USA concerning Latin America in intermediate term prospect.*

Ключевые слова

США, Латинская Америка, Бразилия, Мексика, Куба, когнитивное картирование, когнитивный анализ, мировой порядок, мировой финансово-экономический кризис, внешнеполитическая стратегия.

Keywords

USA, Latin America, Brazil, Mexico, Cuba, cognitive map, cognitive analysis, world order, world economic crisis, foreign policy strategy.

Примечания

1. Moisés Naim The Lost Continent // Foreign Policy, November-December, 2006.
2. Press Conference by The President Barack Obama, Trinidad and Tobago, April 19, 2009 [Электронный ресурс] http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Press-Conference-By-The-President-In-Trinidad-And-Tobago-4/19/2009/
3. Clinton H. Remarks at the First Diplomacy Briefing Series Meeting, Focused on the Issues and Challenges of U.S. Relations With Latin America, December 11, 2009 [Электронный ресурс] <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/12/133453.htm>
4. Otero M. U.S.-Brazil Cooperation on Global Issues, March 26, 2010 [Электронный ресурс] <http://www.state.gov/g/140255.htm>
5. Press Conference by The President Barack Obama, Trinidad and Tobago, April 19, 2009 [Электронный ресурс] http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Press-Conference-By-The-President-In-Trinidad-And-Tobago-4/19/2009/
6. Interview of The President Barack Obama by Juan Carlos Lopez, CNN en Espanol, April 16, 2009 [Электронный ресурс] <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/interview-president-cnn-en-espanol-4152009> , Clinton H. Remarks at the First Diplomacy Briefing Series Meeting, Focused on the Issues and Challenges of U.S. Relations With Latin America, December 11, 2009 [Электронный ресурс] <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/12/133453.htm>, Valenzuela A. First Diplomacy Briefing Series Meeting: Issues and Challenges of U.S. Relations With Latin America, December 11, 2009 [Электронный ресурс]. <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2009/133739.htm>
7. Clinton H. Remarks With Brazilian Foreign Minister Celso Luiz Nunes Amorim, March 3, 2010 [Электронный ресурс] <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/03/137774.htm>
8. Clinton H. Remarks With El Salvadoran President Mauricio Funes, June 1, 2009 [Электронный ресурс] <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/06/124388.htm> , Valenzuela A. U.S. Policy in Latin America, December 10, 2009 [Электронный ресурс] <http://fpc.state.gov/133455.htm>
9. U.S. Policy Toward Latin America in 2009 And Beyond // Hearing Before The Subcommittee On The Hemisphere Of The Committee On Foreign Affairs House Of Representatives, February 4, 2009.
10. Valenzuela A. Special Briefing on Secretary Clinton's Travel to Latin America, February 26, 2010 [Электронный ресурс] <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2010/137343.htm>
11. U.S. Policy Toward Latin America in 2009 And Beyond // Hearing Before The Subcommittee On The Hemisphere Of The Committee On Foreign Affairs House Of Representatives, February 4, 2009.