

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВНЕШНЕЙ И ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКИ США

УДК 327

Стратегическое консультирование и институциональное развитие в гуманитарной политике США

А. А. Великая

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Российская Федерация, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82

Для цитирования: *Великая А. А.* Стратегическое консультирование и институциональное развитие в гуманитарной политике США // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2021. Т. 14. Вып. 3. С. 293–312. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.303>

Целью данной статьи является анализ американской практики стратегического консультирования и институционального развития (СКИР), предусматривающей направление в зарубежные страны советников, декларируемые задачи которых — укрепление госуправления, создание инфраструктуры, поддержка безопасности и стабильности, развитие образования и здравоохранения, стимулирование экономического роста, оказание гуманитарной помощи. В данной статье на основе структурно-реалистского теоретического подхода анализируется система стратегического консультирования и институционального развития, берущая начало в XIX в. На основе сравнительного анализа демонстрируется, что она направлена на противодействие влиянию конкурирующих стран и повсеместное расширение американского влияния. Автор доказывает, что роль американских советников в продвижении интересов США существенна, а масштабы их деятельности — глобальны: от Украины и Сирии до Сомали и Гаити. Система СКИР институционализована и тесно связана с другими инструментами американской гуманитарной политики: публичной, научной и культурной дипломатией, образовательными обменов, содействием международному развитию. В исследовании дана оценка американской системы СКИР на основе анализа деятельности профильных министерств и ведомств, аналитических центров внешнеполитической направленности и институтов развития. Автор исходит из гипотезы о том, что практика использования Вашингтоном стратегического консультирования и институционального развития будет расширяться, а ориентация на интересы американской безопасности будет прослеживаться все четче. При этом стратегическое консультирова-

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2021

ние и институциональное развитие становятся прерогативой Министерства обороны США, которое получает ряд функций Государственного департамента, ограниченного в персонале и ресурсах. В исследовании приводится SWOT-анализ американской системы СКИР, определяется ее целевая аудитория.

Ключевые слова: стратегическое консультирование, институциональное развитие, национальное строительство, гуманитарная политика, Агентство США по международному развитию, Институт мира.

Введение

США в ряде развивающихся и постконфликтных стран активно используют стратегическое консультирование и институциональное развитие (далее — СКИР), декларируемые задачи которых — укрепление госуправления, создание инфраструктуры, поддержка безопасности и стабильности, развитие образования и здравоохранения, стимулирование экономического роста, оказание гуманитарной помощи. Стратегическое консультирование и институциональное развитие взаимосвязаны, поскольку предполагают направление в зарубежные страны американских советников, которые будут действовать посредством укрепления демократизации, привлечения военных и полицейских контингентов, гражданских администраторов, оказания гуманитарной помощи, осуществления экономической стабилизации и развития инфраструктуры. Данные инструменты применяются для политических и экономических преобразований развивающихся и постконфликтных стран в соответствии с интересами США, при этом они используются Вашингтоном для расширения американского влияния.

Программа развития ООН (ПРООН) характеризует институциональное развитие как процесс, при котором люди, организации и общества получают, укрепляют и поддерживают возможности для создания и достижения собственных целей развития [1]. Европейский союз определяет институциональное развитие как взаимозависимость экономического развития и социального прогресса [2]. Великобритания — как обучение с целью построения социального капитала и доверия, создающее организационную культуру для достижения долгосрочных целей [3].

Американцы рассматривают институциональное развитие как способ развития народов, институтов, обществ. Программы СКИР подразделяются на национальные правительственные (зарубежные партнеры — министерства — обороны, юстиции), локальные (зарубежные партнеры — городские администрации, отделения полиции, школы) и гражданские (зарубежные партнеры — СМИ, женские организации, профессиональные сообщества). При этом программы СКИР не являются «благотворительностью», поскольку большинство их осуществляется за счет американских налогоплательщиков, проводимые в зарубежных обществах реформы направлены на продвижение экономических и политических интересов США. Система СКИР неотделима от гуманитарных интервенций, своеобразного американского понимания «ответственности по защите».

В первой части статьи представлена история американских программ стратегического консультирования и институционального развития начиная с XIX в., проанализирована деятельность ключевых институтов и механизмов — Американского совета уполномоченных по делам иностранных миссий, Управления

по межамериканским делам, программы GARIOA, «Программы восстановления Европы», Управления экономического сотрудничества, программы «Четвертый пункт», Управления технического сотрудничества, Агентства США по международному развитию (USAID), Корпуса мира, системы Поддержки гражданских операций и революционного развития (CORDS). Во второй части проанализирована структура американской системы институционального развития и стратегического консультирования: «Квартета» ведомств и агентств — Министерства обороны, Государственного департамента, Агентства США по международному развитию и Корпуса мира; также рассмотрена деятельность аналитических центров внешнеполитической направленности (Института мира, USIP) и институтов развития (Управление по экономическому сотрудничеству (Millennium Challenge Corporation) и Международная финансовая корпорация развития США). В третьей части автором проведен SWOT-анализ (анализ сильных, слабых сторон, возможностей, угроз) американской системы СКИР, выявлена ее целевая аудитория и даны прогнозы по развитию данной системы. В заключении представлены основные выводы проведенного исследования.

История американских программ стратегического консультирования и институционального развития

На протяжении истории ключевыми институтами и инициативами США в области СКИР являлись Американский совет уполномоченных по делам иностранных миссий, Управление по межамериканским делам, программа GARIOA, «Программа восстановления Европы», Управление экономического сотрудничества, программа «Четвертый пункт», Управление технического сотрудничества, Агентство США по международному развитию (USAID), Корпус мира, система Поддержки гражданских операций и революционного развития (CORDS), которые будут рассмотрены ниже.

Можно сказать, что практика американской системы стратегического консультирования и институционального развития восходит к XIX в.: в 1812 г. *Американский совет уполномоченных по делам иностранных миссий (American Board of Commissioners for Foreign Missions, ABCFM)* направил своих первых миссионеров в Британскую Индию. Тогда же американские проповедники добрались до Цейлона, Гавайев, Китая, Сингапура, Сиамы, африканских и ближневосточных стран. Помимо прозелитизма, они участвовали в гражданской и политической жизни отдаленных государств, делились знаниями и технологиями, собирали сведения о странах пребывания, — т. е., по сути, занимались стратегическим консультированием и институциональным развитием. Так, начиная с 1819 г. ABCFM регулярно направлял на Ближний Восток хорошо образованных, увлеченных молодых людей для ознакомления с местной культурой, «чтобы отвечать потребностям туземцев» [4]. Вклад этих стратегических консультантов XIX в. в гуманитарную политику США не должен быть недооценен: он существенно влияет даже на сегодняшние процессы в регионе, многие поколения ближневосточных лидеров вращаются в ее орбите. Так, в 1863 г. был основан Сирийский протестантский колледж, который после Первой мировой стал Американским университетом Бейрута — школой кадров местных элит. Расширение прав и возможностей женщин также было важной частью гуманитарной политики США на Ближнем Востоке, их системы СКИР: приехавшие в 1835 г. в Ли-

ван американские миссионеры основали Американскую школу для девочек, которая в 1994 г. стала Ливанским Американским университетом (LAU).

Американские институты системы СКИР появились в 1940-х годах. Одним из первых американских органов, занимавшихся стратегическим консультированием и институциональным развитием, был учрежденный в 1940 г. Офис координатора по межамериканским делам, позже известный как *Управление по межамериканским делам* (*Office of the Coordinator of Inter-American Affairs, OCIAA*), продвигавшее в 1940-х годах межамериканское сотрудничество в экономической и культурной областях. Учрежденное по приказу Совета национальной обороны США, Управление тесно взаимодействовало с Государственным департаментом США, министерствами сельского хозяйства и внешнеэкономической деятельности, Управлением военной информации (*Office of War information*, занимавшееся информированием мировой общественности о задачах американской политики [5]). Подобная межведомственная координация, когда «крестными» американских программ СКИР в зарубежных странах выступает одновременно несколько ведомств и агентств, характерна и для современной практики.

В зарубежных странах существовало три организационно-правовые формы деятельности Управления по межамериканским делам: 1) возглавляемые американцами координационные комитеты в 59 зарубежных городах; 2) *servicios* — совместные структуры представительств Управления и местных чиновников; 3) специальные миссии. При этом Управление учредило пять корпораций: *Institute of Inter-American Affairs* (Институт межамериканских отношений), *Inter-American Navigation Corporation* (Межамериканская навигационная корпорация), *Prencinradio*, *Institute of Inter-American Transportation* (Институт межамериканского транспорта), *Inter-American Educational Foundation* (Межамериканский образовательный фонд), в 1946 г. подчиненных Государственному департаменту. Данные корпорации были уполномочены приобретать собственность, вовлекаться в программы обучения, изыскивать ресурсы, открывать офисы в Латинской Америке и США [6]. Различные формы деятельности Управления и аффилированных с ним структур были направлены на организацию более гибкой работы громоздкой бюрократической структуры и предложение адресных решений на местах. Управление использовало технологии пропаганды и подписало соглашение с Американской ассоциацией рекламных агентств, предусматривающее развитие сети «обозревателей» в странах Латинской Америки — неформальных групп граждан США, разъясняющих политику Вашингтона латиноамериканцам. В 1941 г. была учреждена организация комитетов граждан США в Латинской Америке. Первое представительство открыто в Рио-де-Жанейро, ее членами изначально были семь человек. Комитеты американских «соотечественников» решали задачи, которые не входили в сферу компетенций официальных зарубежных представительств [6]: вопросы здравоохранения, очистки воды, продовольственной безопасности, при этом они расширяли влияние США в регионе.

После атаки на Пёрл-Харбор в декабре 1941 г. Управление приступило к противодействию державам Оси в Латинской Америке [6]. Так, благодаря работе американских советников, их сотрудничеству с местными правительственными агентствами и компаниями на транспортном направлении к концу 1941 г. авиакомпании держав Оси были вытеснены из региона [1].

Кроме того, Управление занималось проблемами постконфликтного восстановления [7]: в 1942 г. им была создана Эквадорская корпорация развития [8] для восстановления эквадорской провинции Эль-Оро [9] после приграничного спора с Перу, в ходе которого около 40 тыс. эквадорцев потеряли свои дома [10].

Другим элементом американской системы СКИР того периода являлся Совет по экономической войне (Board of Economic Warfare), созданный в 1940 г. и реорганизованный в Совет экономической защиты (Economic Defense Board) в 1943 г.

После окончания Второй мировой войны, начиная с 1946 г. Соединенные Штаты оказывали чрезвычайную помощь оккупированным странам — Японии, Германии и Австрии — через *программу GARIOA (Government Aid and Relief in Occupied Areas)*. Оккупация Германии и Японии после Второй мировой войны для Вашингтона стала образцом постконфликтного государственного строительства при помощи СКИР, первым опытом США в применении военной силы после конфликта для поддержки быстрой и фундаментальной трансформации общества, направленной на осуществление масштабных социальных, политических и экономических преобразований, успех реализации которых продемонстрировал США, что «демократию можно экспортировать».

В 1948 г. был принят Акт оказания зарубежной помощи (Foreign Assistance Act), и программа GARIOA была разделена на две составляющие — помощь Японии (Economic Rehabilitation in Occupied Areas Program in Japan) и «план Маршалла» — «Программа восстановления Европы» (*European Recovery Program*), в соответствии с которой помощь со стороны США получили 16 европейских стран: Австрия, Великобритания, Бельгия, Дания, Греция, Ирландия, Исландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Турция, Франция, Швейцария и Швеция [11].

Благодаря плану Маршалла США предоставили указанным странам 12 млрд долларов (130 млрд долларов на современные деньги) и более 2 (18) млрд долларов — Японии в виде продовольственной помощи, топлива, станков, финансирования восстановления промышленных мощностей, средств контроля рождаемости. Одна Германия с 1946 по 1952 г. получила 2,7 (29,3) млрд долларов помощи, из которых 60 % — экономические гранты и почти 30 % — экономические займы, а остальное — в виде военной помощи, 84 % которой составляли гранты, а 16 % — кредиты [12]. Данная программа до сих воспринимается в США как эталон осуществления программ СКИР благодаря выстроенной межведомственной кооперации и системе эффективного менеджмента.

Организация, отвечавшая за реализацию плана Маршалла — созданное в 1948 г. по приказу Гарри Трумэна правительственное *Управление экономического сотрудничества (Economic Cooperation Administration, ECA)*, подведомственное Государственному департаменту. ECA открыло представительства во всех 16 странах, которым оказывалась помощь со стороны США. Вашингтон направил тысячи советников в Европу и профинансировал образовательные визиты европейских инженеров в США. Данная программа характеризовалась высоким уровнем вовлечения партнеров, широким взаимодействием гражданских и военных специалистов (решения на местах принимались совместно представителями ECA, американскими военными и местными властями), что способствовало формированию трансатлантической солидарности.

В 1951 г. на смену Управлению экономического сотрудничества было образовано Агентство взаимного обеспечения безопасности (Mutual Security Agency), призванное оказывать помощь бывшим союзникам по Второй мировой войне в области безопасности и экономического восстановления [13]. Однако с ликвидацией ЕСА началось межведомственное соперничество, отрицательно сказывавшееся на американских программах СКИР вплоть до 1961 г., когда при президенте Кеннеди прошла серьезная реформа данной сферы.

В 1949 г. введена программа «Четвертый пункт» (*Point Four*), направленная на оказание помощи в области институционального развития развивающимся странам и названная так, поскольку была упомянута в качестве четвертого пункта инаугурационной речи Трумэна. Администрация 33-го президента США выступила с идеей программы технической помощи, рассматривая ее как средство завоевания «умов и сердец» развивающегося мира после того, как страны Ближнего Востока, Латинской Америки, Азии и Африки высказали недовольство относительно желаний США проводить институциональное развитие лишь европейских стран и Японии. Акцентируя внимание на смене приоритетов оказания помощи, президент Трумэн заявил: «Народы земли... ждут от Соединенных Штатов мудрого руководства... Действия, вытекающие из коммунистической философии, представляют собой угрозу усилиям свободных наций по восстановлению и поддержанию мира. Мы готовы взяться за новые проекты по его укреплению» [14].

Для реализации программы 9 февраля 1949 г. в Государственном департаменте был сформирован новый комитет, известный как Группа технической помощи. После утверждения Конгрессом в 1950 г. в рамках американского внешнеполитического ведомства было создано *Управление технического сотрудничества (Technical Cooperation Administration, TCA)*, в состав которого вошли ЕСА и ОСИАА. Программа «Четвертый пункт» осуществлялась в отношении стран, заключивших двусторонние соглашения с правительством США, однако помощь была доступна только развивающимся странам, подписавшим кабальные инвестиционные договоры с Соединенными Штатами, гарантируя американским инвесторам максимально благоприятные условия. ТСА открыло зарубежные представительства, в компетенцию которых входили сельскохозяйственные вопросы, распространение технических ноу-хау, и учредило консультативный совет, «широко представляющий агентства и другие группы, заинтересованные в программе, включая бизнес, сельское хозяйство, здравоохранение и образование» [15]. Управлением были созданы совместные комиссии по экономическому развитию со странами, запросившими их, в задачи которых входило изучение потребностей партнеров в техническом сотрудничестве, их потенциальных ресурсов и политики, способствующей развитию. Американские советники — члены данных комиссий — обосновывали необходимость следования демократическим путем, продвигая интересы США по всему миру. Одной из первых стран, получивших обширную техническую помощь, была Индия: в 1950–1951 гг. там было налажено промышленное производство пенициллина, открыты новые школы и медицинские центры, построены плотины. Официальные лица США надеялись, что это помешает Индии укрепить сотрудничество с СССР и Китаем. В 1950-х годах Советский Союз активно поддерживал национально-освободительное движение стран «третьего мира», и США была необходима программа оказания им помощи, чтобы ослабить привлекательность социалистической модели.

«Четвертый пункт» был первым планом Вашингтона, разработанным для улучшения социальных, экономических и политических условий *развивающихся* стран, что способствовало продвижению политики институционального развития в центр внешней политики США. Послевоенный климат и растущая угроза усиления влияния коммунизма наряду с недостаточным финансированием как со стороны Конгресса, так и со стороны американского бизнеса привели к сбою программы.

Дуайт Д. Эйзенхауэр отказался от наименования «Четвертый пункт», просто назвав его *программой технической помощи*, и реорганизовал ТСА в Управление иностранных операций, которое затем было переподчинено Управлению международного сотрудничества и Агентству международного развития [16].

Для реализации американских программ институционального развития в 1953 г. было создано *Управление внешними операциями (Foreign Operations Administration)*, а в 1955 — *Управление международного сотрудничества (International Cooperation Administration)*. При этом «американское правительство выходило за рамки гуманитарного права, участвуя в переворотах, политических убийствах, осуществляя военные интервенции» [17]. Как отмечает профессор Т. А. Шаклеина, во второй половине XX в. «использование военно-силовых методов для отстаивания своих интересов также оправдывались данным богом Америке правом на создание, поддержание и защиту основ мирового порядка, выстраиваемого по американской концепции» [18].

С принятием в 1961 г. Закона о внешней помощи американская система СКИР претерпела серьезные изменения. В своем послании Конгрессу, обосновывавшем необходимость реформирования данной сферы, президент Джон Кеннеди заявил: «Отсутствие стабильности и преемственности программ — в сочетании со множеством американских агентств по оказанию помощи в пределах одной страны за рубежом — снизили эффективность нашей помощи. СССР своими долгосрочными программами поставил развивающиеся страны в экономическую зависимость, тем самым продвигая цели мирового коммунизма» [19]. В 1961 г. по инициативе Кеннеди созданы *Агентство США по международному развитию (USAID)* и *Корпус мира*, которые на протяжении десятилетий находились на передовой холодной войны, продвигая интересы США и укрепляя влияние Вашингтона посредством СКИР. Данные правительственные агентства настолько эффективны, что действуют по сей день: достаточно сказать, что волонтерами Корпуса мира стали 240 тыс. американцев, работавших в области СКИР в 140 странах мира. Первоначально программы Корпуса мира охватывали лишь два государства — Гану и Танзанию, однако очень быстро они распространились на десятки развивающихся стран по всему миру. В 1991 г., после распада СССР, представители организации впервые были направлены в Восточную Европу — в Литву и Эстонию для развития малого бизнеса. В 1993 г. первые волонтеры появились в Китае, главным образом в качестве преподавателей английского языка.

Американцы активно использовали программы стратегического консультирования и институционального развития в ходе конфликтов, что особенно ярко проявилось во время Вьетнамской войны, когда ими была введена *система Поддержки гражданских операций и революционного развития (Civil Operations and Revolutionary Development Support, CORDS)* для координации совместных действий военной и гражданской администрации. Уникальная гибридная военно-граж-

данская структура по осуществлению СКИР, подчиняющаяся непосредственно главнокомандующему американскими войсками во Вьетнаме, генералу Уильяму К. Уэстморленду, CORDS возглавлялась гражданским лицом, послом Робертом В. Комером, который был назначен заместителем Уэстморленда. CORDS объединила различные военные и гражданские агентства США, включая Государственный департамент, Агентство международного развития, Информационное агентство США и ЦРУ. В 1969 г. во Вьетнаме находилось 2685 гражданских советников, работавших в 44 провинциях и 250 районах Южного Вьетнама [20], осуществляя там программы институционального развития, в то время как США бомбили остальную территорию страны.

После окончания холодной войны каждая новая интервенция США по продвижению демократии была все более масштабной и амбициозной, Вашингтоном активно использовались инструменты стратегического консультирования и институционального развития: «В Сомали первоначальные задачи, стоявшие перед США, были гуманитарными, но впоследствии расширилась до демократизации. В Гаити им было необходимо вернуть свергнутого хунтой президента и провести выборы в соответствии с действующей конституцией. В Боснии было необходимо создать многонациональное государство. В Косово было необходимо создать демократическое государство и рыночную экономику практически с нуля». Во время своей президентской кампании 2000 года Джордж Буш критиковал администрацию Клинтона за обширную программу государственного строительства» [12]. Однако операции США в Афганистане, Ираке, Судане, Ливии, Сирии, Йемене свидетельствуют о том, что «Созидание нации, по-видимому, — неизбежная ответственность единственной сверхдержавы мира» [12].

Таким образом, хотя формальные американские институты СКИР были созданы в 1940-х годах, практика консультирования американцами лидеров и гражданского общества зарубежных стран восходит к первой половине XIX в. и связана с идеями мессианства. Американский подход к использованию программ стратегического консультирования и институционального развития демонстрирует, что декларируемые задачи трансформации развивающихся и постконфликтных стран должны отвечать политическим и экономическим интересам США.

Структура американской системы институционального развития и стратегического консультирования

Сегодня «квартет» американской системы стратегического консультирования и институционального развития — Министерство обороны США, Государственный департамент США, Агентство США по международному развитию (USAID) и Корпус мира. Помимо этого, серьезную помощь в данном вопросе им оказывают аналитические центры внешнеполитической направленности (Институт мира, USIP) и институты развития (Управление по экономическому сотрудничеству и Международная финансовая корпорация развития США).

После событий 11 сентября 2001 г. наблюдается более тесное взаимодействие военных и гражданских ветвей исполнительной власти. Во время войны с терроризмом потребность Вашингтона обеспечить устойчивую безопасность в постконфликтных обществах возросла [21]. Стратегия национальной безопасности 2002 г., принятая

при Дж. У. Буше, уравнила развитие и дипломатию с вопросами обороны и безопасности [22]. В Стратегии 2006 г. сказано, что содействие международному развитию усиливает дипломатию и безопасность страны, снижает долгосрочные угрозы [23]. В 2010 г. издана Президентская директива о глобальном развитии (Presidential Policy Directive on Global Development, PPD-6), предусматривающая необходимость совмещать гражданские и военные усилия при столкновении с конфликтами, нестабильностью, гуманитарными кризисами [20]. Национальная военная стратегия США 2011 г. ввела концепцию «3D» — development, diplomacy, defence — защита, дипломатия, оборона [20]. Тогда же введена стратегия «DIME/DIMEFIL: Diplomacy — Informational — Military — Economic — Financial — Intelligence — Law/Legal» — «Дипломатия — Информационные ресурсы — Военные ресурсы — Экономика — Финансы — Разведка — Правопорядок», призванная синхронизировать межведомственное взаимодействие при осуществлении американских программ стратегического консультирования и институционального развития.

Программы СКИР в рамках Министерства обороны США

В зонах конфликтов действует *Командование по гражданским вопросам и психологическим операциям армии США (US Army Civil Affairs and Psychological Operations Command Civil Affairs)*, военные и гражданские советники которого участвуют в миротворческих операциях. Они общаются с местными чиновниками, определяют необходимость в критически важных инфраструктурных проектах, таких как дороги, школы, электростанции, клиники, канализационные линии, проверяют статус проектов после строительства местными компаниями.

В рамках Министерства обороны действует *Программа советников министерства обороны (MODA)*, учрежденная в 2009 г. в разгар американской кампании в Афганистане. С 2010 г. по программе MODA в заграничные командировки было направлено более 600 высокопоставленных гражданских служащих Министерства обороны США. «В настоящее время программа находится под надзором Агентства по сотрудничеству в области безопасности и обороны (Defense security cooperation agency, DSCA) через Университет сотрудничества в области безопасности (Defense Security Cooperation University) и Институт управления безопасностью (Institute for Security Governance) [24]. Персонал MODA работает с другими элементами наращивания потенциала учреждений DSCA, чтобы обеспечить согласованность проектов с другими видами деятельности по сотрудничеству в области безопасности, включая обучение и военно-техническое сотрудничество. Американские советники прикреплены к министерствам обороны стран-партнеров для наилучшего достижения целей национальной безопасности и внешней политики» [25]. Советники решают логистические и кадровые вопросы, занимаются заключением договоров и закупок, учитывают гендерную проблематику. Обычно они приписаны к руководителю структурного подразделения — начальнику отдела/департамента, выстраивая доверительные отношения, «демонстрируют сочувствие, смирение и уважение» [26]. Поиск местных решений местных проблем является основной задачей американских советников в ходе их зарубежных командировок.

Программы СКИР в рамках Государственного департамента США

В Государственном департаменте в рамках Бюро политико-военных связей (Bureau of Politically — Military affairs) существует *Управление по содействию безопасности (Office of Security assistance, SA)*, распределяющее гранты Государственного департамента в области безопасности — включая направление более 6,5 млрд долларов в год в виде военной грантовой помощи США их союзникам и партнерам [27].

В американских посольствах функционируют *Офисы сотрудничества в области безопасности (Office of Security Cooperation, OSC)*. Так, в Гондурасе «Офис сотрудничества в области безопасности, в составе представителей армии, военно-морского флота, военно-воздушных сил и морской пехоты США, отвечает за реализацию политики США в области обороны и безопасности... Это включает предоставление военной техники, обучение гондурасских военных, оказание гуманитарной помощи другим правительственным организациям и гражданскому населению по мере необходимости. OSC работает в трех областях: усиление действий вооруженных сил Гондураса по противодействию транснациональным преступным сетям; продвижение принципов прав человека, верховенства закона, демократии и гражданского контроля над вооруженными силами; подготовка и предоставление гуманитарной помощи и помощи при стихийных бедствиях» [28]. Таким образом, именно Офисы сотрудничества в области безопасности осуществляют программы СКИР в американских посольствах в зарубежных странах, координируют работу в данной области Государственного департамента, Министерства обороны и USAID.

Программы СКИР в рамках USAID

Ключевая американская структура в сфере СКИР — *Агентство международного развития (USAID)* — работает в 100 странах в тесной связке с Государственным департаментом [29] и Министерством обороны США. В «Руководящих принципах взаимодействия вооруженных сил США с неправительственными гуманитарными организациями во враждебных или потенциально враждебных условиях», *USAID рассматривается как связующее звено между Министерством обороны США и зарубежными неправительственными организациями — партнерами USAID* [30].

USAID работает не только через систему неправительственных организаций, но и напрямую, в качестве советника и «ментора». Представители USAID консультируют правительства страны пребывания, определяют программы, которые получают помощь USAID. В рамках этого процесса миссии USAID проводят социально-экономический анализ, оказывают помощь в разработке этих проектов и осуществляют контроль за их реализацией. Номинированная на должность руководителя USAID посол Саманта Пауэр в ходе слушаний в Конгрессе заявила, что инвестиции США в другие страны являются инвестициями в собственную безопасность [31]. При этом президент Байден включил главу USAID в комитет руководителей ведомств Совета национальной безопасности — главную межведомственную группу, встречающуюся на регулярной основе [32], что демонстрирует еще большую ориентацию USAID на цели национальной безопасности США.

Федеральное правительственное агентство США «Корпус мира» (*Peace Corps*) было основано 1 марта 1961 г. как гуманитарная добровольческая организация,

оказывающая помощь нуждающимся странам. «Волонтеры» организации, по сути, являются американскими советниками в узких областях и работают в сфере образования (40 % от всех реализуемых программ), здравоохранения (включая борьбу с ВИЧ; 22 %), охраны окружающей среды (12 %), информационных технологий, сельского хозяйства, продовольственной безопасности. Они действуют в тесном контакте с властями принимающих стран. Директор организации назначается президентом США [33].

Цели организации соответствуют задачам СКИР: оказание помощи странам в подготовке кадров, продвижение положительного имиджа США в мире и расширение знаний американцев о других народах и культурах. Однако известны случаи, когда сотрудники организации обвинялись в сборе разведывательной информации. В России Корпус мира запрещен в 2012 г., поскольку его сотрудники «занимались сбором информации о социально-политической и экономической обстановке в российских регионах, сотрудниках органов власти и управления, ходе выборов» [34]. Деятельность Корпуса мира запрещена и в ряде постсоветских стран: в Азербайджане, Казахстане, Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане.

Межведомственные программы СКИР

США осуществляют регионально ориентированные межведомственные программы СКИР. Так, в Африке действует *Транссахарское контртеррористическое партнерство (Trans-Sahara Counterterrorism Partnership, TSCTP)* — американская межведомственная программа, объединяющая усилия как гражданских, так и военных ведомств по борьбе с терроризмом в Западной и Северной Африке. Цель Партнерства — противодействие влиянию террористов в регионе и оказание помощи правительствам в контртеррористической деятельности. Членами Партнерства являются одиннадцать африканских стран: Алжир, Буркина-Фасо, Ливия, Марокко, Тунис, Чад, Мали, Мавритания, Нигер, Нигерия и Сенегал. Его цель заключается в обеспечении профилактической подготовки и взаимодействия с правительствами, уменьшении активности террористических организаций в странах-партнерах». В рамках Партнерства Государственный департамент с помощью инструментов СКИР противодействует террористической идеологии [20].

В штате *Команд восстановления провинций в Афганистане* численностью 50–300 человек доля военных составляла 90–95 %, а гражданских — 5–10 %, среди которых были представители Агентства международного развития, Государственного департамента, Министерства сельского хозяйства. Во взаимодействии с местными властями они восстанавливали школы, стадионы, сельское хозяйство, работали над стимулированием экономического роста.

Как отмечалось выше, помимо ведомств и правительственных агентств, активную роль в американской системе СКИР играют и другие акторы, в том числе и учрежденный Конгрессом США *Институт мира (United States Institute of Peace, USIP)*. «Институт работает над предотвращением, приостановкой и разрешением вооруженных конфликтов, с целью чего он сотрудничает с зарубежными партнерами» [35]. Советники Института действуют в зонах конфликтов, ведут переговоры, консультируют правительства, «обучают полицию и религиозных лидеров, поддерживают группы, выступающие против экстремизма» [35]. USIP

осуществляет деятельность в 52 странах [36]. Институт занимается конфликтами, представляющими наибольшую угрозу интересам и ценностям национальной безопасности США. В 2015 г. Институт при помощи программ стратегического консультирования и институционального развития «стремится понять роль военной, дипломатической и экономической деятельности крупных держав в нестабильных регионах и странах, а также создать осведомленность по этим вопросам» [37]. USIP использует не только инструменты СКИР, направляя своих советников в зоны конфликтов, но и организует образовательные программы по вовлечению молодых лидеров из Африки, Азии, Ближнего Востока. Несмотря на название — Institute of Peace, Институт *мира*, — его руководитель Стивен Хэдли (Steven Hadley) высказался за отправку на Украину оружия [38]; только публично с ним аффилирован ряд американских «ястребов»: первым председателем Института был Роберт Тернер (Robert F. Turner), высказывавшийся в поддержку эскадронов смерти в Никарагуа; а в совет его директоров входили Дэниел Пайпс (Daniel Pipes), выступавший за вторжение в страны Ближнего Востока и Эрик Эдельман (Eric S. Edelman), поддерживающий идею военного удара Израиля по Ирану. При этом несмотря на внешне открытый характер деятельности данного института американской системы СКИР, исходя из географии его приоритетных направлений можно сделать вывод о том, что он активно занимается продвижением американских интересов в конфликтных и постконфликтных странах путем проведения закрытых переговоров и адресной работы с зарубежными правительствами и элитами.

Помимо USIP американские советники работают под эгидой *американской корпорации «Управление по экономическому сотрудничеству»*, основанной в 2004 г. и выделяющей гранты развивающимся странам (обычно на 4–5 лет, всего за эти годы было выделено более 600–700 млрд долларов), привязывая их к институциональным и политическим реформам. За 17-летний период корпорация выделила гранты 29 государствам, две трети из которых приходятся на африканский континент. Инициативы упомянутой организации отвечают не только политическим, но и экономическим интересам США: ею осуществляются проекты по созданию благоприятного инвестиционного климата, обеспечивающие стабильные условия для деятельности американских частных компаний [39].

Другой значимой американской структурой в области институционального развития является *Международная финансовая корпорация развития США (U. S. International Development Finance Corporation, DFC)* — американский банк развития, основанный в 2019 г. DFC сотрудничает с частным сектором «для финансирования решений наиболее серьезных проблем, с которыми сегодня сталкивается развивающийся мир» [40], противодействуя китайскому влиянию в азиатских и европейских странах [41].

В целом американская система институционального развития и стратегического консультирования ориентирована на политические и экономические задачи США, при этом продвигает идеи превалирования интересов и ценностей над национальными интересами. Помимо государственных и окологосударственных структур значительную роль в осуществлении экономических и политических реформ в зарубежных странах играют американские консалтинговые и аудиторские компании, имеющие доступ к закрытым данным о работе профильных за-

рубежных ведомств и крупнейших компаний. Кроме того, американские советники, ориентируясь на интересы Вашингтона, не только консультируют зарубежные правительства, но и участвуют во внутривластных процессах — достаточно вспомнить журнал «Time», который 15 июля 1996 г. вышел с обложкой «Янки в помощь: тайная история о том, как американские советники помогли Ельцину выиграть выборы» (Yanks to the rescue: the secret story of how American advisors helped Yeltsin win) [42]. Проанализированные выше институты системы СКИР активно задействованы в осуществлении как экономических, так и политических реформ в ряде зарубежных стран, расширяя в них финансовое и дипломатическое влияние Вашингтона.

SWOT-анализ американской системы СКИР (анализ сильных, слабых сторон, возможностей, угроз)

Сильные стороны:

1. «Local ownership» (местные решения местных проблем). Зарубежные контрагенты американских советников должны считать рекомендуемые им решения найденными самими. По сути именно американцы являются инициаторами реформ, прописывают план их реализации и стратегию контроля, однако, при этом ведут себя не как лидеры, а как помощники (supporters), демонстрируя эмпатию и деликатность. Поиск местных решений местных проблем является основной задачей американских советников в ходе их зарубежных командировок. Это формирует лояльность по отношению к США, которые воспринимаются как «светоч знаний» и поставщик ресурсов.
2. Финансирование. Система СКИР США хорошо финансируется: только USAID получает около половины внешнеполитического бюджета (в 2021 г. — 19 млрд долларов из 41 млрд), в результате американцы могут диктовать условия странам, заинтересованным в реформах или политически/экономически зависимым от США.
3. Преемственность программ, работа с целевой аудиторией. За восемь десятилетий осуществления американских программ СКИР в зарубежных странах сформировалось несколько поколений местных контрагентов — целевой аудитории, положительно воспринимающей и внедряющей реформы по прописанным американцами лейкалам: офицеры и чиновники среднего звена, журналисты, сотрудники НПО, получающие финансирование от американских фондов, которые в свою очередь могут получать средства от Министерства обороны США (как отмечалось выше, существует формула межведомственного сотрудничества «USAID — мост между Пентагоном и зарубежными НПО»).

Слабые стороны:

1. Привязка к интересам национальной безопасности. Слабые стороны американской системы СКИР могут вытекать из ее сильных сторон. Так, привязка системы СКИР к задачам национальной обороны не может не быть заметной. «Советники министерства обороны становятся все более важными, поскольку их деятельность необходима для стратегии националь-

- ной обороны, интересов национальной безопасности и миссии по сотрудничеству в области безопасности» [25]. Ориентацию на задачи Пентагона не всегда легко скрыть в обществах с растущим антиамериканизмом.
2. Межведомственное соперничество. Для стратегического консультирования и институционального развития США в постконфликтных областях важна межведомственная кооперация (whole-of-government approach), однако на практике она не всегда достигается. Проблема заключается в неравном финансировании и доступе к ресурсам — прежде всего, Министерства обороны (715 млрд долларов на 2022 г.) по сравнению с Государственным департаментом и программами развития (63,5 млрд долларов на 2022 г.) [43]; межличностных, а не институциональных связях. Стратегическое консультирование и институциональное развитие становятся прерогативой Министерства обороны США, которое получает ряд функций Государственного департамента, ограниченного в персонале и ресурсах.
 3. Несогласованность действий: как отмечал Роберт Перито (Robert Perito) из Института мира, в Афганистане USAID обладало малой автономией представителей на местах, финансирование шло через Кабул, применялся подход «Use it or lose it» — «Используй средства, или они будут утрачены».

Возможности:

1. Изменение повестки. Представляется, что с приходом в USAID посла Саманты Пауэр СКИР будут использоваться более активно для продвижения правозащитной и антикоррупционной повестки в латиноамериканских, евразийских, ближневосточных странах в рамках гуманитарной политики США.
2. Расширение программ. В ближнесрочной перспективе практика использования Вашингтоном стратегического консультирования и институционального развития будет расширяться, а ее ориентация на интересы американской безопасности будет прослеживаться все четче.

Угрозы:

1. Рост антиамериканизма. Современный миграционный кризис (число мигрантов, по данным УВКБ ООН, приближается к 80 млн человек [44]) многие считают результатом экспериментов США по использованию инструментов СКИР на Ближнем Востоке и в Северной Африке — принудительной демократизации, арабской весны и американских операций в ранее стабильных странах с тысячелетней историей и сложившимися политическими системами. Хотя США являются обладателями передовых технологий и престижных университетов, в которых учатся будущие лидеры многих государств, повсеместное использование СКИР при поддержанных США военных переворотах и конфликтах и их участием отрицательно сказывается на имидже Вашингтона.
2. Конкуренция с китайскими программами. Хотя американская система СКИР давно институционализована и эффективно функционирует в ряде регионов, Вашингтон опасается возрастающего влияния Пекина. Китай

не направляет советников в сопоставимом с США масштабе, но при этом активно трансформирует политические и экономические системы в ряде развивающихся стран, формируя в них повестку в области безопасности, здравоохранения, образования и во многих других областях. Данные шаги вызывают озабоченность в Фогги-Боттом и на капитолийском холме, поэтому американцы при планировании собственных действий в области СКИР пытаются совмещать их с программами инфраструктурного развития, за счет увеличения финансирования в приоритетных для них регионах конкурируя с китайскими проектами.

Заключение

Можно сказать, что практика американской системы стратегического консультирования и институционального развития восходит к XIX в. В современном виде она существует с 1940-х годов, хорошо отработана и направлена на противодействие влиянию конкурирующих стран.

В целом американская система институционального развития и стратегического консультирования ориентирована на политические и экономические задачи США. Роль американских советников в продвижении интересов США существенна и повсеместна: от Украины и Сирии до Сомали и Гаити.

Американские советники используют принцип *local ownership* — местные контрагенты должны считать рекомендуемые им решения найденными ими самими. По сути именно американцы являются инициаторами реформ, прописывают планы их реализации и стратегии контроля, однако при этом ведут себя не как лидеры, а как помощники (*supporters*), демонстрируя эмпатию и деликатность.

Можно прогнозировать, что американская система СКИР будет сосредоточена на продвижении «морализаторского» подхода к международным делам — вероятный руководитель USAID посол Саманта Пауэр заявляет, что не жалеет о гуманитарных интервенциях США [31], возможно, американцы будут готовить почву для них в новых странах посредством работы американских советников. Можно прогнозировать, что СКИР будут использоваться более активно для продвижения правозащитной и антикоррупционной повестки в латиноамериканских, евразийских, ближневосточных странах в рамках гуманитарной политики США.

Система СКИР тесно связана с другими инструментами американской гуманитарной политики: публичной, научной и культурной дипломатией, образовательными обменов, содействием международному развитию. Для обоснования межведомственной кооперации в данном вопросе Вашингтон в 2011 г. ввел две концепции: «3D» — *development, diplomacy, defence* — «Защита, дипломатия, оборона» и «*DIME/DIMEFIL: Diplomacy — Informational — Military — Economic — Financial — Intelligence — Law/Legal*» — «Дипломатия — Информационные ресурсы — Военные ресурсы — Экономика — Финансы — Разведка — Правопорядок», призванные синхронизировать межведомственное взаимодействие при осуществлении американских программ стратегического консультирования и институционального развития. Однако шаги Вашингтона демонстрируют, что в этих двух концепциях военно-оборонные компоненты становятся главенствующими, подчиняя ди-

пломатически-девелопменталистские аспекты: стратегическое консультирование и институциональное развитие становятся прерогативой Министерства обороны США, которое получает ряд функций Государственного департамента, ограниченного в персонале и ресурсах. Представляется, что практика использования американцами СКИР будет расширяться, а ее ориентация на интересы военной безопасности будет прослеживаться все четче.

Для России изучение данного американского внешнеполитического инструмента представляется актуальным, поскольку США активно используют СКИР в регионах, приоритетных для российских интересов — от постсоветского пространства до Ближнего Востока, изменяя баланс сил в свою пользу, выстраивая доверительные отношения с элитами и чиновниками среднего звена и проводя в этих странах реформы, направленные на укрепление влияния Вашингтона.

Литература

1. *Capacity Development: A UNDP Primer*, November 4, 2015. URL: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-a-undp-primer.html> (дата обращения: 03.02.2021).
2. *European consensus on development*. URL: https://ec.europa.eu/international-partnerships/european-consensus-development_en (дата обращения: 03.04.2021).
3. *DFID Research Strategy 2008–2013. Working Paper Series: Capacity Building*. URL: <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/dfid-research-strategy-2008-2013-working-paper-series-capacity-building> (дата обращения: 02.04.2021).
4. Zeuge-Buberl, U. (2017), *The Mission of the American Board in Syria*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
5. Филимонов, Г. Ю. (2011), К вопросу об истории внешней культурной политики США, *Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Международные отношения*, № 4, с. 89–97.
6. Edwin, A. D. (1973), *Records of the Office of Inter-American Affairs. Inventory of Record Group 229*. Washington, D.C.: National Archives and Record Services — General Services Administration, pp. 1–8.
7. The Ambassador in Ecuador (Long) to the Secretary of State Quito, July 27, 1942, *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1942, The American Republics*, vol. 6. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1942v06/d436> (дата обращения: 10.03.2021).
8. Clark, J. M. (1944), An Inter-American Pattern for War-Area Rehabilitation, *The American Journal of Economics and Sociology*, vol. 3, no. 2, pp. 217–224.
9. Rankin, M. (2019), The United States in El Oro: the OCIAA and the diplomacy of emergency rehabilitation during WWII, *The Latin Americanist*; vol. 63, no. 2, pp. 163–188.
10. McCutcheon, A. (1944), Social work in war rehabilitation: Narrative Report on Relief and Medical Social Work in El Oro Province, 1942–1943, *Applied Anthropology*, vol. 3, no. 4, pp. 19–27.
11. *Foreign assistance act of 1948*. URL: <https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/foreign-assistance-act-1948> (дата обращения: 03.04.2021).
12. *U.S. Occupation Assistance: Iraq, Germany and Japan Compared, March 23, 2006*. URL: <https://fas.org/spp/crs/natsec/RL33331.pdf> (дата обращения: 12.03.2021).
13. *Executive Order 10300 — Providing for the Administration of the Mutual Security Act of 1951 and Related Statutes*. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-10300-providing-for-the-administration-the-mutual-security-act-1951> (дата обращения: 12.03.2021).
14. *Inaugural Address of Harry S. Truman, January 20, 1949*. URL: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/truman.asp (дата обращения: 12.03.2021).
15. *Administrators of the Technical Cooperation Administration*. URL: <https://history.state.gov/departmenthistory/people/principalofficers/administrator-technical-cooperation-administration> (дата обращения: 12.03.2021).
16. Paterson, T. G. (1972), Foreign Aid under Wraps: The Point Four Program, *The Wisconsin Magazine of History*, vol. 56, no. 2, pp. 119–126.
17. Цветкова, Н. А. и Цветков, И. А. (2020), Страх как фактор политики США и СССР в университетах Гватемалы и Кубы, *Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 4: История. Регионоведение. Международные отношения*, т. 25, № 2, с. 170–184.

18. Шаклеина, Т. А. (2019), «Дилемма Америки» в формировании современного мирового порядка. Результаты действий США и формирование «евразийского центра», *Международные процессы*, № 4, с. 5–19.
19. Kennedy, J.F. (1961), *Special Message to the Congress on Foreign Aid*, March 22. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-foreign-aid-1> (дата обращения: 15.03.2021).
20. Kauffeld, B. (2014), *USAID & DOD: analysis and recommendations to enhance development-military cooperation*. U. S. Army War College Press.
21. *Questions and Answers with the Robert M. Perito*. URL: <https://www.usip.org/publications/questions-and-answers-robert-m-perito> (дата обращения: 17.03.2021).
22. *The National Security Strategy 2002 — the White House*. URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002> (дата обращения: 12.03.2021).
23. *The National Security Strategy 2006 — the White House*. URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006> (дата обращения: 04.04.2021).
24. *Presidential Policy Directive on Global Development*. URL: <https://2009-2017.state.gov/ppd/index.htm> (дата обращения: 04.02.2021).
25. *Ministry of Defense Advisors Program Seeks Applicants*. URL: <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2280293/ministry-of-defense-advisors-program-seeks-applicants> (дата обращения: 07.02.2021).
26. Gerspacher, N. (2016), *Strategic Advising in Foreign Assistance: A Practical Guide*. Sterling: Kumarian Press.
27. *Office of Security assistance*. URL: <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-arms-control-and-international-security-affairs/bureau-of-political-military-affairs/office-of-security-assistance> (дата обращения: 07.02.2021).
28. *Office of Security Cooperation (OSC). US Embassy in Honduras*. URL: <https://hn.usembassy.gov/embassy/tegucigalpa/sections-offices/osc> (дата обращения: 07.02.2021).
29. *USAID and Department of State Joint Strategic Plan FY 2018–2022*. URL: <https://www.usaid.gov/results-and-data/plannin> (дата обращения: 17.01.2021).
30. *USAID Policy on Cooperation with the Department of Defense*. URL: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAIDPolicyCooperationDoD.pdf> (дата обращения: 07.02.2021).
31. *The Honorable Samantha Power of Massachusetts, to be Administrator of the United States Agency for International Development*. URL: <https://www.foreign.senate.gov/hearings/nominations-032321> (дата обращения: 07.02.2021).
32. *Memorandum on Renewing the National Security Council System, February 04, 2021 (nSM-2)*. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/04/memorandum-renewing-the-national-security-council-system> (дата обращения: 12.02.2021).
33. *Peace Corps Global Initiatives*. URL: <https://www.peacecorps.gov/about/global-initiatives> (дата обращения: 12.02.2021).
34. В «Корпусе мира» нашли «шпионов». URL: <https://ria.ru/20021215/282261.html> (дата обращения: 12.02.2021).
35. *USIP. About*. URL: <https://www.usip.org/about> (дата обращения: 12.02.2021).
36. English, M.D. (2018), *The US Institute of Peace: A Critical History*. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.
37. *Office of Strategic Stability and Security*. URL: <https://www.usip.org/programs/office-strategic-stability-and-security> (дата обращения: 25.03.2021).
38. *Hadley: Ukraine Faces 'Enormous Existential Challenge'*. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/hadley-ukraine-faces-enormous-existential-challenge> (дата обращения: 25.03.2021).
39. How has the MCC responded to the challenges of COVID-19? (2021), *Brookings*, April 12. URL: <https://www.brookings.edu/podcast-episode/how-has-the-mcc-responded-to-the-challenges-of-covid-19> (дата обращения: 25.03.2021).
40. *DFC. Who we are*. URL: <https://www.dfc.gov/who-we-are> (дата обращения: 17.01.2021).
41. Великая, А. А. (2019), Гуманитарное присутствие США в Центральной Азии, *Международная жизнь*, № 9, с. 90–101.
42. Kramer, M. (1996), Rescuing Boris. The secret story of how four U.S. advisors used polls, focus groups, negative ads and all other techniques of American campaigning to help Boris Yeltsin win, *Time magazine*, July 15. URL: <http://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,984833-1,00.html> (дата обращения: 08.01.2021).

43. *The President's FY 2022 Discretionary Request*. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/FY-2022-Discretionary-Request> (дата обращения: 12.03.2021).

44. *UNHCR. Figures at a glance*. URL: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (дата обращения: 17.01.2021).

Статья поступила в редакцию 10 мая 2021 г.

Статья рекомендована в печать 15 июня 2021 г.

Контактная информация:

Великая Анна Алексеевна — канд. полит. наук, преп.; annavelikaya85@yandex.ru

Strategic consulting and capacity building in US humanitarian policy

A. A. Velikaya

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
82, pr. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation

For citation: Velikaya A. A. Strategic consulting and capacity building in US humanitarian policy. *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, 2021, vol. 14, issue 3, pp. 293–312. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.303> (In Russian)

Strategic advising and capacity building are closely interconnected, as they involve the deployment to foreign countries of American advisers who will act by strengthening democratization, attracting military and police contingents, civil administrators, providing humanitarian assistance, economic stabilization and infrastructure development. All of these instruments are aimed at strengthening American influence everywhere and are used by Washington through the activities of American advisers dealing working in developing and post-conflict countries. The practice of the U.S. strategic advising and capacity building exists since the 1940s, during the Cold war it was aimed at confrontation with the socialist system. The role of advisers in advancing interests is enormous and ubiquitous: from Ukraine to Syria, from Somalia to Haiti. It is closely related to other instruments of American humanitarian policy: public diplomacy, educational exchanges, development assistance. The transplant of US civil society concepts to foreign countries is doubtful, but meets American goals. The author evaluates US system of strategic advising and capacity building analysing activities of federal ministries and agencies. The hypothesis of the article that Washington would use these instruments more broadly, and they would be oriented more explicitly towards national defence interests. The article includes SWOT analysis of the US system of strategic advising and capacity building.

Keywords: strategic advising, capacity building, nation building, humanitarian policy, USAID, USIP.

References

1. *Capacity Development: A UNDP Primer*, November 4, 2015. Available at: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-a-undp-primer.html> (accessed: 03.02.2021).

2. *European consensus on development*. Available at: https://ec.europa.eu/international-partnerships/european-consensus-development_en (accessed: 03.04.2021).

3. *DFID Research Strategy 2008–2013. Working Paper Series: Capacity Building*. Available at: <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/dfid-research-strategy-2008-2013-working-paper-series-capacity-building> (accessed: 02.04.2021).

4. Zeuge-Buberl, U. (2017), *The Mission of the American Board in Syria*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

5. Filimonov, G. Yu. (2011), On the history of US foreign cultural policy, *Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: International Relations*, no. 4, pp. 89–97. (In Russian)
6. Edwin, A. D. (1973), *Records of the Office of Inter-American Affairs. Inventory of Record Group 229*. Washington, D.C.: National Archives and Record Services — General Services Administration, pp. 1–8.
7. The Ambassador in Ecuador (Long) to the Secretary of State Quito, July 27, 1942, *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1942, The American Republics*, vol. 6. Available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1942v06/d436> (accessed: 10.03.2021).
8. Clark, J. M. (1944), An Inter-American Pattern for War-Area Rehabilitation, *The American Journal of Economics and Sociology*, vol. 3, no. 2, pp. 217–224.
9. Rankin, M. (2019), The United States in El Oro: the OCIAA and the diplomacy of emergency rehabilitation during WWII, *The Latin Americanist*; vol. 63, no. 2, pp. 163–188.
10. McCutcheon, A. (1944), Social work in war rehabilitation: Narrative Report on Relief and Medical Social Work in El Oro Province, 1942–1943, *Applied Anthropology*, vol. 3, no. 4, pp. 19–27.
11. *Foreign assistance act of 1948*. Available at: <https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/foreign-assistance-act-1948> (accessed: 03.04.2021).
12. *U.S. Occupation Assistance: Iraq, Germany and Japan Compared, March 23, 2006*. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL33331.pdf> (accessed: 12.03.2021).
13. *Executive Order 10300 — Providing for the Administration of the Mutual Security Act of 1951 and Related Statutes*. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-10300-providing-for-the-administration-the-mutual-security-act-1951-and> (accessed: 12.03.2021).
14. *Inaugural Address of Harry S. Truman, January 20, 1949*. Available at: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/truman.asp (accessed: 12.03.2021).
15. *Administrators of the Technical Cooperation Administration*. Available at: <https://history.state.gov/departmenthistory/people/principalofficers/administrator-technical-cooperation-administration> (accessed: 12.03.2021).
16. Paterson, T. G. (1972), Foreign Aid under Wraps: The Point Four Program, *The Wisconsin Magazine of History*, vol. 56, no. 2, pp. 119–126.
17. Tsvetkova, N. A. and Tsvetkov, I. A. (2020), Fear as a factor in US and Soviet policy in the universities of Guatemala and Cuba, *Bulletin of Volgograd State University. Series 4: History. Regional studies. International relationships*, vol. 25, no. 2, pp. 170–184. (In Russian)
18. Shakleina, T. A. (2019), “America’s dilemma” in the formation of the modern world order. The results of US actions and the formation of a “Eurasian center”, *International Trends*, no. 4, pp. 5–19. (In Russian)
19. Kennedy, J. F. (1961), *Special Message to the Congress on Foreign Aid*, March 22. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-foreign-aid-1> (accessed: 15.03.2021).
20. Kauffeld, B. (2014), *USAID & DOD: analysis and recommendations to enhance development-military cooperation*. U.S. Army War College Press.
21. *Questions and Answers with the Robert M. Perito*. Available at: <https://www.usip.org/publications/questions-and-answers-robert-m-perito> (accessed: 17.03.2021).
22. *The National Security Strategy 2002 — the White House*. Available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002> (accessed: 12.03.2021).
23. *The National Security Strategy 2006 — the White House*. Available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006> (accessed: 04.04.2021).
24. *Presidential Policy Directive on Global Development*. Available at: <https://2009-2017.state.gov/ppd/index.htm> (accessed: 04.02.2021).
25. *Ministry of Defense Advisors Program Seeks Applicants*. Available at: <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2280293/ministry-of-defense-advisors-program-seeks-applicants> (accessed: 07.02.2021).
26. Gerspacher, N. (2016), *Strategic Advising in Foreign Assistance: A Practical Guide*. Sterling: Kumarian Press.
27. *Office of Security assistance*. Available at: <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-arms-control-and-international-security-affairs/bureau-of-political-military-affairs/office-of-security-assistance> (accessed: 07.02.2021).
28. *Office of Security Cooperation (OSC). US Embassy in Honduras*. Available at: <https://hn.usembassy.gov/embassy/tegucigalpa/sections-offices/osc> (accessed: 07.02.2021).
29. *USAID and Department of State Joint Strategic Plan FY 2018–2022*. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/JSP_FY_2018_-_2022_FINAL.pdf (accessed: 17.01.2021).
30. *USAID Policy on Cooperation with the Department of Defense*. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAIDPolicyCooperationDoD.pdf> (accessed: 07.02.2021).

31. *The Honorable Samantha Power of Massachusetts, to be Administrator of the United States Agency for International Development*. Available at: <https://www.foreign.senate.gov/hearings/nominations-032321> (accessed: 07.02.2021).
32. *Memorandum on Renewing the National Security Council System, February 04, 2021 (nSM-2)*. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/04/memorandum-renewing-the-national-security-council-system> (accessed: 12.02.2021).
33. *Peace Corps Global Initiatives*. Available at: <https://www.peacecorps.gov/about/global-initiatives> (accessed: 12.02.2021).
34. "Spies" were found in the Peace Corps. Available at: <https://ria.ru/20021215/282261.html> (accessed: 12.02.2021).
35. *USIP. About*. Available at: <https://www.usip.org/about> (accessed: 12.02.2021).
36. English, M. D. (2018), *The US Institute of Peace: A Critical History*. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.
37. *Office of Strategic Stability and Security*. Available at: <https://www.usip.org/programs/office-strategic-stability-and-security> (accessed: 25.03.2021).
38. *Hadley: Ukraine Faces 'Enormous Existential Challenge'*. Available at: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/hadley-ukraine-faces-enormous-existential-challenge> (accessed: 25.03.2021).
39. How has the MCC responded to the challenges of COVID-19? (2021), *Brookings*, April 12. Available at: <https://www.brookings.edu/podcast-episode/how-has-the-mcc-responded-to-the-challenges-of-covid-19> (accessed: 25.03.2021).
40. *DFC. Who we are*. Available at: <https://www.dfc.gov/who-we-are> (accessed: 17.01.2021).
41. Velikaya, A. A. (2019), US Humanitarian Presence in Central Asia, *Mezhdunarodnaia zhizn'*, no. 9, pp. 90–101. (In Russian)
42. Kramer, M. (1996), Rescuing Boris. The secret story of how four U.S. advisors used polls, focus groups, negative ads and all other techniques of American campaigning to help Boris Yeltsin win, *Time magazine*, July 15. Available at: <http://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,984833-1,00.html> (accessed: 08.01.2021).
43. *The President's FY 2022 Discretionary Request*. Available at: <https://www.whitehouse.gov/omb/FY-2022-Discretionary-Request> (accessed: 12.03.2021).
44. *UNHCR. Figures at a glance*. Available at: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (accessed: 17.01.2021).

Received: May 10, 2021

Accepted: June 15, 2021

Author's information:

Anna A. Velikaya — PhD in Political Sciences, Lecturer; annavelikaya85@yandex.ru