

С.М. САМУЙЛОВ*

КТО ОТВЕЧАЕТ В ВАШИНГТОНЕ ЗА ВНЕШНЮЮ И ВОЕННУЮ ПОЛИТИКУ

В первые месяцы правления новой администрации происходят уточнение и согласование на компромиссной основе её основных предвыборных идей с верхними слоями несменяемой, профессиональной бюрократии внешнеполитических ведомств. Позднее согласованные компромиссы воплощаются в конкретных предложениях на дипломатических переговорах, изменениях политики в отношении других стран, в содержании новой стратегии национальной безопасности.

Одна из главных исходных посылок пришедших к власти демократов в их внешнеполитических установках заключается в том, что при республиканцах США утратили своё лидерство в мире. Как писала в начале президентской избирательной кампании 2008 г. Хиллари Клинтон, «администрация Буша предложила американскому народу ложные альтернативы – применение силы вместо дипломатии, одностороннюю политику вместо многосторонней, использование жёсткой силы вместо мягкой. Отношение к таким альтернативам как к взаимно исключающим отражает ослеплённое идеологией видение мира, которое лишало Соединённые Штаты инструментов и гибкости, необходимых для обеспечения лидерства и достижения успехов». Из посылки об утрате лидерства возникала необходимость «восстановить глобальные позиции Америки и убедить мир в том, что Америка вновь может быть «лидером»¹.

В то время как ушедшая республиканская администрация Буша делала главную ставку на силовые, военные методы «продвижения демократии», администрация Барака Обамы намерена «восстановить лидерство посредством дипломатии», которая, по словам Х. Клинтон, будет «усиливать безопасность США»².

Изменение приоритетности в методах осуществления внешней политики

Демократы собираются произвести качественное изменение в соотношении методов осуществления внешней политики, выдвинув на передний план дипломатию. Соответственно, вместо Пентагона во главе с Д. Рамсфелдом, аппарата вице-президента Р. Чейни, которые преобладали во внешнеполитическом механизме республиканцев, ведущим внешнеполитическим ведомством должен стать Госдепартамент, как это и предусмотрено законом.

Такое изменение в приоритетности внешнеполитических методов произошло отнюдь не случайно. Правые республиканцы вместе с обслуживающими их ин-

* САМУЙЛОВ Сергей Михайлович – кандидат исторических наук, руководитель Центра исследований внешнеполитического механизма США ИСКРАН. Copyright © 2009.

Статья подготовлена в рамках Аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы 2009». Проект № 2.1.3/7428 «Проблемы международной безопасности в многополярном мире».

¹ Clinton H. Security and Opportunity for the Twenty-first Century. – «Foreign Affairs», November/December 2007 (<http://www.foreignaffairs.org/>).

² Hillary Clinton's Statement at Senate Confirmation Hearing, 13.01.2009 (<http://www.foxnews.com/>).

теллектуалами (в основном неоконсерваторами) во второй половине 1990-х годов выработали идеологическую концепцию, нацеленную на установление имперского однополюсного миропорядка с применением, в первую очередь, силовых методов. Они собирались, в частности, использовать вооружённые силы для «расширения зоны демократий» и «сдерживания подъёма новой конкурирующей державы»³. (Тогда под такой державой подразумевался Китай.) Заняв ключевые внешнеполитические посты в администрации Буша (Р. Чейни, Л. Либби, Д. Рамсфелд, П. Вулфовиц, Э. Абрамс, Р. Армитидж, П. Добрянски и др.) и жёстко реализуя свои идеологические установки, они втянули США в две войны – в Ираке и Афганистане. Реальная жизнь показала, что вместо быстрого силового установления устойчивых демократий (в соответствии с идейными догмами «неоконов») начались многолетние, изнурительные для США войны. Ирак был дестабилизирован. В Афганистане ситуация тупиковая, война с талибами расширяется, перспективы установления мира в обозримом будущем не просматриваются.

Американское общество отказалось поддерживать имперские претензии «неоконов»: если осенью 2001 г. (когда американцы вторглись в Афганистан) президента Буша поддерживали 80% опрошенных, то в конце его президентства – только 20%. Попытка практической реализации идеологии неоконсерватизма фактически провалилась. Она оказалась оторванной от реальной международной жизни, а самих «неоконов» действительность вернула к положению маргинальной, периферийной, политической группировки.

Демократы извлекли серьёзные уроки из внешнеполитического провала республиканцев. Одним из таких уроков и оказалось возрождение дипломатии в качестве главного инструмента осуществления внешней политики. Как говорилось в их предвыборной платформе, «Обама и Байден восстановят статус американской дипломатии, чтобы справиться с вызовами XXI века.... Они намерены взаимодействовать со всеми нациями, как дружественными, так и недружественными, для продвижения американских интересов»⁴.

Дипломатические назначения

В свете такого пересмотра соотношения внешнеполитических методов можно понять и смысл назначения **новым государственным секретарём Хиллари Клинтон** – сильного, с президентскими амбициями политического деятеля.

Несомненно, Х. Клинтон (родилась в 1947 г.) – авторитетный, честолюбивый политик. Её всегда отличала большая общественная и политическая активность (преимущественно защита прав женщин и детей), стойкость при преодолении испытаний, стремление быть первой и превзойти других женщин-политиков. Она закончила Школу права элитного Йельского университета в 1973 г. где и познакомилась с будущим мужем Б. Клинтоном. За время работы юристом Х. Клинтон дважды зачислялась в список ста наиболее влиятельных адвокатов США. После того, как её муж стал в 1993 г. президентом, она отказалась от традиционной малозаметной роли первой леди, развернула политическую деятельность, де-факто превратилась в члена администрации. Она

³ Rebuilding America's Defenses: A Report of the Project for the New American Century. Wash., September 2000, p. 2.

⁴ Obama B. and Biden J. The Change We Need (<http://origin.barackobama.com/>).

стала первой и пока единственной женой президента, которая имела служебный кабинет в Белом доме по соседству с кабинетами помощников президента, возглавила разработку законопроекта Клинтона по здравоохранению (правда, он был провален в Конгрессе в 1994 г. усилиями республиканского большинства). Позднее она лоббировала прохождение через Конгресс биллей по страхованию и защите детей, защите семей и других.

Х. Клинтон многократно совершала зарубежные поездки, осуществляя неформальную дипломатию. В частности, она содействовала мирному урегулированию в Северной Ирландии, приняв активное участие в организации и проведении конференции матерей противоборствующих сторон. В 1998 г. она стойко перенесла скандал и кризисную ситуацию, возникшую из-за интимной связи её мужа с Моникой Левински. Вопреки муссировавшимся тогда предположениям внутри США о возможном разводе, она не пошла на это. По-видимому, сказались её политические амбиции, для реализации которых супруг мог пригодиться. Действительно, Клинтон активно помогал ей при проведении избирательных кампаний. В 2000 г., став первой и единственной из жён президентов, выдвинувшей свою кандидатуру в сенаторы США и начавшей бороться за высокую политическую должность, она была избрана в Сенат от штата Нью-Йорк, где, в частности, активно действовала в Комитете по делам вооружённых сил и в 2006 г. была переизбрана на второй срок.

В 2008 г. Х. Клинтон оказалась и дважды первой в борьбе за президентский пост: она была первой женщиной, которая имела высокие шансы стать кандидатом в президенты от Демократической партии, и одновременно была первой женой экс-президента, боровшейся за это. Наконец, она стала единственной пока из бывших первых леди, назначенной на высокий правительственный пост государственного секретаря⁵.

Обама, несомненно, учитывал, что умение Х. Клинтон вести жёсткую политическую борьбу и достигать первенства будут способствовать обеспечению желаемого доминирования Госдепартамента во внешнеполитическом механизме.

Практика показывает, что, в основном, существуют две модели руководства дипломатическим ведомством. Первая и наиболее часто повторяемая состоит в том, что госсекретарь является лояльным и преданным членом находящейся у власти администрации, т.е. навязывает несменяемому многотысячному корпусу профессиональных дипломатов (Заграничной службе) внешнеполитические установки президента. В этом случае всегда происходит подспудное, неформальное противодействие дипломатического корпуса политике администрации. Стороны воспринимают друг друга довольно отчуждённо и живут как бы сами по себе.

Вторая, которая практикуется гораздо реже, когда госсекретарь превращается в «патриота» своего ведомства, как бы сливается с Заграничной службой и становится выразителем её внешнеполитических представлений и интересов перед президентом и его надведомственным аппаратом. В таком случае госсекретарь начинает восприниматься администрацией как «чужак», «не свой», и со временем его могут принудить к отставке. В последние десятилетия, в целом, такой модели, при реализации которой возможно серьёзное реформирование дипломатического корпуса и получение максимальной отдачи

⁵ Hillary Rodham Clinton (<http://en.wikipedia.org/>).

от его деятельности, придерживались два госсекретаря – демократ Сайрус Вэнс (1977–1980 гг.) и республиканец Колин Пауэлл (2001–2004 гг.).

Не трудно понять, что Х. Клинтон будет реализовывать вторую модель руководства Госдепартаментом. В период первичных выборов 2008 г она незначительно отстала от Обамы и поэтому может считать себя лишь немного уступающей президенту и, конечно же, выше других членов кабинета. Она не будет послушным, управляемым госсекретарём. В духе этой второй модели она в первый раз выступила перед дипломатами в конце января 2009 г, заявив, в частности, что дипломаты «члены единой команды», что она «не потерпит более разделённости (которая была при Кондолизе Райс. – С.С.), парализовавшей и подрывавшей способность эффективно действовать ради Америки», что будет много советоваться с ними (а не навязывать мнение сверху), чтобы «получить наилучшие советы» от них⁶.

Похоже, Обама сознательно назначил бывшего политического противника и готов терпеть самостоятельность и «непослушание» Х. Клинтон, поскольку их оборотной стороной будет её стремление в силу президентских амбиций и высокого мнения о себе поставить дипломатическое ведомство выше всех во внешнеполитическом механизме.

Второе важное дипломатическое назначение – на **должность первого заместителя госсекретаря**, который замещает его во время многочисленных зарубежных поездок, также было сделано для укрепления роли Госдепартамента. Им стал **Джеймс Стайнберг** (родился в 1953 г.) – аналитик, политический эксперт, автор и соавтор многих книг и статей по внешней политике. В 1978 г. он, как и Х. Клинтон, окончил Школу права Йельского университета. В Госдепартамент был назначен с должности декана одного из факультетов Техасского университета. До этого работал вице-президентом вашингтонского Брукингского института, одного из ведущих «мозговых центров» Демократической партии, где отвечал за внешнеполитическую сферу.

В демократической администрации Б. Клинтона Дж. Стайнберг последовательно работал заместителем руководителя управления по разведке и исследованиям Госдепартамента, директором группы планирования политики (важного аналитического центра дипломатического ведомства). Затем был переведён в президентский надведомственный аппарат. С 1996 по 2000 г. занимал влиятельную должность заместителя помощника президента по национальной безопасности, т.е. был одним из руководителей аппарата Совета национальной безопасности⁷.

Казалось бы, при таком послужном списке Обаме следовало назначить Стайнберга помощником президента по национальной безопасности, который является влиятельным лицом в любой администрации. Его кандидатура действительно одно время рассматривалась. Но тогда, возможно, Стайнберг, будучи аналитиком и генератором внешнеполитических идей (некоторые из которых Обама использовал в предвыборной кампании 2008 г), скорее всего, начал бы претендовать на усиление политико-формулирующей роли СНБ, на роль нового Генри Киссинджера, и тогда могло бы возникнуть острое межведомственное

⁶ Цит. по: Lee M. Clinton Vows Robust Diplomacy as State Dept Chief, 22.01.2009 (<http://abcnews.go.com/>).

⁷ James B. Steinberg (<http://www.utexas.edu/>).

соперничество между СНБ и Госдепом, как это не раз бывало в прошлом. В такой гипотетической ситуации не пришлось бы говорить о первенствующей роли дипломатического ведомства.

Постоянным представителем США в СБ ООН была назначена афроамериканка Сьюзан Райс. Она окончила Оксфордский университет, получила степень магистра в 1988 г., а в 1990 г. защитила там же докторскую диссертацию по международным отношениям. С. Райс принадлежит к числу молодых политиков (родилась в 1964 г.) и внешнеполитических экспертов Демократической партии. Специализируется по африканским делам, «слабым и неудавшимся государствам», борьбе с бедностью в развивающихся государствах.

Её назначение прежде всего отражает гораздо большее внимание, которое президент Барак Обама как первый темнокожий президент США намерен уделять государствам Африканского континента.

Вполне вероятно, что его администрация будет предпринимать активные попытки по прекращению гражданских войн и урегулированию положения в Судане, Демократической Республике Конго, Сомали и других африканских государствах. В период избирательной кампании Обама обещал увеличить вдвое и довести до 50 млрд. долл. объём помощи, которую Вашингтон ежегодно выделяет развивающимся государствам. Такая помощь преимущественно оказывается через Агентство международного развития (АМР), подчинённое Госдепартаменту, и, скорее всего, значительная часть этой помощи будет направлена африканским государствам.

С. Райс удалось быстро подняться по служебной лестнице. В 1993–1995 гг. она вошла в состав аппарата СНБ, возглавляла в нём отдел по международным организациям и миротворческим операциям; в 1995–1997 гг. стала главой отдела по африканским делам в должности специального помощника президента. Ей покровительствовала первая женщина на посту госсекретаря Мадлен Олбрайт, которая была дружна с её родителями. В 1997 г. Райс была переведена в Госдепартамент, где в свои 32 года возглавила управление по африканским делам. Она стала самым молодым руководителем, когда-либо занимавшим столь высокую должность в дипломатическом ведомстве. В общей сложности у неё в подчинении оказалось до пяти тысяч сотрудников Госдепартамента, которые работали приблизительно в 40 странах⁸. В 2002–2005 гг. Райс работала в Брукингском институте старшим научным сотрудником, специализировалась по внешней политике, глобальной экономике и развитию. С 2005 г. была консультантом сенатора Б. Обамы и затем вошла в его предвыборную команду.

Во время работы в Брукинге при её активном участии была разработана методика оценки «слабых государств», которая оказалась более приближенной к реальности в сравнении с практиковавшимися в Госдепартаменте и АМР. В частности, в соответствии с ней, Афганистан, Сомали и упоминавшееся Конго были охарактеризованы как «полностью неудавшиеся государства»⁹. Следует ожидать попытку внедрения этой новой методики в деятельность дипломатического ведомства.

⁸ Lowen L. Biography of Susan Rice, 2009 (<http://womenissues.about.com/>); Susan E. Rice, 2009 (<http://projects.nytimes.com/>).

⁹ Rice S., Patrick St. The «Weak States» Gap, 07.03.2008 (<http://www.brookings.edu/>).

Помощник президента по национальной безопасности

На этот пост был назначен отставной четырёхзвёздный генерал **Джеймс Джоунс** (родился в 1943 г). Как профессиональный военный он будет хорошим исполнителем, но не честолюбивым генератором идей. Он получил этот пост не только для предотвращения возможного межведомственного соперничества между СНБ и Госдепартаментом, но также потому, что он – яркий и успешный представитель традиционной военной элиты. Его назначение, по мнению Белого дома, должно смягчить в глазах военных перемещение акцента на первенство дипломатии, ибо, разумеется, Б. Обама не желает ссориться с Пентагоном.

Помощник по национальной безопасности по роду своей работы ежедневно несколько раз встречается с президентом. И уже в силу этого он де-факто является одним из влиятельных лиц в сфере внешней политики. У него множество функций. Одна из главных заключается в ежедневном утреннем информировании президента на основе данных разведки о том, что произошло в мире. Он возглавляет аппарат СНБ, который в настоящее время насчитывает более 200 аналитиков из ЦРУ, Госдепартамента и Пентагона, и де-факто (законом это не предусмотрено) после 1970-х годов помощник и аппарат СНБ утвердили за собой функцию выработки собственной позиции, наряду с позициями внешнеполитических ведомств, при компромиссном решении того или иного вопроса. При Дж. Джоунсе эта функция или вообще будет сведена к минимуму, или не будет реализовываться. Джоунс хорошо разбирается в вашингтонских «коридорах власти» и обладает некоторым опытом дипломатической работы. Всё это он приобрёл в процессе своего служебного роста.

Дж. Джоунс – сын морского пехотинца, командовавшего батальоном в период Второй мировой войны. В 1966 г окончил Школу Заграничной службы Джорджтаунского университета – традиционной кузницы дипломатических кадров. С 1967 г. служил в морской пехоте, более года воевал во Вьетнаме, командуя взводом и ротой. Вернувшись в США, окончил учебное заведение Корпуса морской пехоты (КМП) и в чине капитана был направлен в Японию, на Окинаву. В 1976–1979 гг. служил в штабе КМП в Вашингтоне, где получил звание майора; позднее, оставаясь до 1984 г. в столице, был офицером по связям между штабом КМП и Сенатом. Затем, уже в звании подполковника, Джоунс в течение года окончил Национальный военный колледж в Вашингтоне и был назначен командовать батальоном морских пехотинцев в Калифорнии. В 1987 г. он был возвращён в штаб КМП в Вашингтоне, где служил до августа 1990 г, получил звание полковника¹⁰.

Таким образом, до достижения генеральского звания Джоунс в общей сложности проработал в Вашингтоне не менее 11 лет. Причём пять из них – офицером по связям с Сенатом, т.е. был плотно встроен в неформальные вашингтонские структуры власти. Генеральские звания он получал стремительно. В 1992 г. стал бригадным генералом, в 1994 г. – генерал-майором, в 1996 г. – генерал-лейтенантом, наконец в 1999 г. – четырёхзвёздным генералом. В 1999 г. он – командующий Корпусом морской пехоты, в январе 2003 г. принял командование вооружёнными силами США в Европе и одновременно

¹⁰ James L. Jones (<http://en.wikipedia.org/>).

стал командующим Объединёнными вооружёнными силами стран НАТО. Вышел в отставку в 2007 г. после 40 лет военной службы.

Уже после выхода в отставку Джоунс возглавил работу Специальной комиссии Конгресса по силам безопасности Ирака, изучавшей возможности и проблемы иракской полиции и вооружённых сил. В ноябре 2007 г. тогдашний госсекретарь К. Райс назначила его специальным послом по безопасности на Ближнем Востоке. По сведениям коллег, предоставленных на условиях анонимности, он не обладает болезненным самолюбием и его мало будет волновать то, каким образом Х. Клинтон собирается обращаться к президенту – через него или напрямую. И в целом он ладит с ней¹¹. Он не имеет выраженных идеологических предпочтений, спокойно рассматривает предложения по решению проблем, поступающие как справа, так и слева.

Министр обороны

Роберт Гейтс (родился в 1943 г.), экс-руководитель разведывательного сообщества США, принял должность **главы Министерства обороны** в декабре 2006 года.

К этому времени уже стало ясно, что реализация внешнеполитических догматов «неоконов» в Ираке провалилась, что американцы не поддержали их имперских амбиций и что необходимо заменить жёсткого, прямолинейного, догматически мыслящего Д. Рамсфелда, фигура которого отождествлялась с неудавшимся курсом.

Назначение Гейтса было обусловлено в первую очередь умеренностью и здравомыслием. Конкретнее, он в отличие от неоконсерваторов ненавязчиво выступал за постепенный уход американцев из Ирака и за то, чтобы в отношении Ирана на первом месте стояла дипломатия, а возможные военные меры были бы крайним средством. Он поддерживал и расширение роли Госдепартамента, дипломатов и гражданских специалистов при проведении зарубежных операций по «стабилизации и восстановлению» (таких как в Афганистане, где наряду с боевыми действиями ведутся масштабные работы по восстановлению и развитию инфраструктуры страны). До настоящего времени основная тяжесть при их осуществлении ложилась на плечи военных.

При этом Гейтс высказывался за то, чтобы сохранить в Ираке «несколько десятков тысяч» американских военнослужащих, преобразовав боевые соединения в военно-тренировочные центры для подготовки профессиональной иракской армии. В целом он гораздо популярнее среди американских законодателей и профессиональных военных, чем его предшественник Рамсфелд¹². Обама в период президентской избирательной кампании обещал вывести американские войска из Ирака в течение 16 месяцев с момента прихода к власти. Гейтс высказывался за более длительный срок и, как уже отмечалось, за сохранение значительных сил в Ираке.

Гипотетически новый президент мог бы назначить новым министром обороны либерально мыслящего деятеля, который начал бы быстро выводить

¹¹ General James Jones: Seasoned Leader, Strategic Thinker and Statesman, 1.12.2008 (<http://www.acus.org/>).

¹² «The New York Times», 9.01.2009.

войска и свёл бы их численность к нулю. Американская общественность и массы рядовых американцев были бы довольны, как и союзники США по НАТО, многие из которых ранее протестовали против американской оккупации страны. Но были бы недовольны генералитет и средний офицерский состав («напрасно воевали и гибли», потери убитыми на начало 2009 г составили более 4200 человек) и республиканское меньшинство в Конгрессе, т.е. значительная часть политической элиты.

Представляется, что Обама пошёл на сохранение Гейтса на посту министра обороны, чтобы, во-первых, не восстанавливать эти силы против себя; во-вторых, потому что для внешнеполитической элиты Гейтс – «свой человек», проверенный боец времён «холодной войны»; в-третьих, у Обамы было намерение иметь в составе кабинета хотя бы одного республиканца, чтобы подчеркнуть двухпартийный характер правительства.

Гейтс – первый кадровый сотрудник ЦРУ, который, начав с нижних должностных ступеней, в процессе служебного роста, достиг наивысшего поста – директора этого главного разведывательного ведомства США. Он был привлечён к работе в ЦРУ ещё студентом, в 1966 г, во время обучения в Университете штата Индиана, где получил степень магистра. В 1974 г он защитил докторскую диссертацию в вашингтонском Джорджтаунском университете на тему «Советское китаеведение: неизученный источник воззрений Кремля и дебатов, связанных с современными событиями в Китае». С 1974 по 1979 г., т.е. как при республиканцах, так и при демократах, Гейтс работал в аппарате СНБ. Затем возглавлял различные структурные подразделения ЦРУ. В 1981 г. стал заместителем директора ЦРУ по разведке, с апреля 1986 по март 1989 г. работал уже первым заместителем директора разведывательного управления. С марта 1989 г. по ноябрь 1991 г входил в руководство аппарата СНБ. Наивысшая его должность в этот период – первый заместитель помощника президента по национальной безопасности. В ноябре 1991 г., в период президентства Дж. Буша-ст., был утверждён Сенатом в качестве директора ЦРУ.

Следует подчеркнуть, что Гейтс входил в высшее руководство американской разведки в период президентства М.С. Горбачёва в СССР и последующего распада советского государства. Американская разведка в целом и Гейтс, в частности, не сумели адекватно оценить внутреннюю хрупкость СССР и предвидеть его быстрое исчезновение. В этой связи в 1990-е годы в адрес Гейтса в США часто раздавались критика и обвинения в его преднамеренном преувеличении мощи Советского Союза.

После ухода с поста директора ЦРУ в начале 1993 г. Гейтс стал преподавателем в вузах, читал лекции по международным отношениям в ряде элитных университетов. С 1999 по 2001 г. работал деканом Школы правительственной и публичной службы Техасского университета, а в 2002 г. был избран президентом Техасского университета. Одновременно в те же годы был членом советов директоров ряда промышленных и нефтедобывающих компаний среднего уровня.

С 2005 г. Гейтс входил в состав независимой исследовательской группы по Ираку, которая была названа «Комиссией Бейкера», поскольку её возглавил бывший госсекретарь Дж. Бейкер. Основная рекомендация комиссии сводилась к тому, что Вашингтону следует смириться и согласиться на превращение Ирака в «слабую федерацию». Другими словами, предлагалось узаконить фактическую дезинтеграцию страны на три части.

Показательно, что во время утверждения Гейтса на пост министра обороны в конце 2006 г. вместо Рамсфелда один из сенаторов прямо его спросил, выигрывают ли США войну в Ираке? На это последовал ответ: «Нет, сэр»¹³.

Вице-президент Джозеф Байден

Будучи сенатором-демократом от штата Делавэр в течение нескольких десятилетий, Дж. Байден приобрёл репутацию одного из ведущих специалистов по внешней политике США. Он длительное время был активным членом сенатского комитета по международным отношениям, а в последние годы возглавлял его.

В период избирательной кампании 2008 г. немало конкурентов Обамы, включая и самого Байдена, вполне справедливо критиковали будущего президента за отсутствие внешнеполитического опыта, поскольку, будучи избранным сенатором от штата Иллинойс лишь в 2004 г., он не проработал полного выборного срока в шесть лет и за такой короткий период законодателя федерального уровня попросту не мог приобрести серьёзного как внешнеполитического, так и внутривнутриполитического опыта.

Для ликвидации такого пробела Обама в первую очередь и пригласил Байдена в качестве своего напарника и кандидата в вице-президенты во время избирательной кампании.

Основная функция вице-президента состоит в том, чтобы заменять президента в случае, если он по каким-либо причинам окажется недееспособным. Однако в последние десятилетия сложилась практика, когда вице-президент выполняет роль специального представителя (посланника) президента на международных форумах. При этом либо выдвигаются какие-то важные инициативы находящейся у власти администрации, либо подвергается резкой критике какое-то государство (такая критика, звучащая из уст самого президента, была бы не слишком этичной и дипломатичной). В феврале 2009 г. Дж. Байден уже выступил на Мюнхенской конференции по безопасности, где предвыборные внешнеполитические идеи демократов официально представил в качестве направлений внешней политики новой администрации.

Джозеф Байден (родился в 1942 г.) впервые был избран сенатором от штата Делавэр в 1972 г. в возрасте 29 лет, став одним из самых молодых сенаторов в истории США. Имеет степень магистра права.

После избрания Байдену пришлось пережить личную трагедию: в декабре 1972 г. его жена и годовалая дочь погибли в автомобильной катастрофе. Двое сыновей, находившихся в той же автомашине, были ранены. Байден хотел вначале отказаться от деятельности сенатора, но лидеры Демократической партии в Конгрессе уговорили его остаться. Сыновья выздоровели, впоследствии стали юристами. В 1977 г. Байден повторно женился и, по его признанию, новая жена вернула ему «интерес к жизни и политике». В новом браке в 1981 г. родилась дочь. Байден переизбирался в Сенат ещё шесть раз: в 1978, 1984, 1990, 1996, 2002 и 2008 гг. (законы штата Делавэр позволяют политику одновременно избираться на два выборных поста). В комитете по международным отношениям оказался с 1975 г., а с 2001 по начало 2003 г. возглавлял этот комитет. Когда Демократическая партия победила на промежуточных выборах 2006 г. и обрела

¹³ Robert Gates, 2009 (<http://en.wikipedia.org/>).

большинство в Конгрессе, Байден с начала 2007 г. вновь возглавил сенатский комитет по международным отношениям.

Во внешнеполитической деятельности Байдена можно выделить следующие значительные моменты. Осенью 1979 г., когда Сенат рассматривал советско-американский Договор по ОСВ-2, то в процессе ратификации Байден по собственной инициативе встречался с советским министром иностранных дел А.А. Громыко и высказал ему «озабоченность» комитета по международным отношениям. В первой половине 1990-х годов, когда вспыхнула гражданская война в Боснии и Герцеговине, Байден несколько раз посещал Балканы и привлёк к себе общенациональное внимание тем, что назвал сербского президента С. Милошевича «военным преступником». Он настаивал на отмене эмбарго на поставку вооружений боснийским мусульманам, обучении их военному делу, привлечении сил НАТО для бомбардировок позиций сербов. Он внёс на рассмотрение Сената проект соответствующей резолюции, которая, в частности, подтолкнула администрацию Клинтона к развязыванию воздушной войны против Югославии весной 1999 г. Свою роль в балканской политике США он охарактеризовал как «момент моей публичной жизни, которым в наибольшей степени можно гордиться». В 1998 г. авторитетный еженедельник «Конгрэшил куортерли», освещающий деятельность законодательной власти, назвал Байдена «одним из двенадцати» деятелей, чья роль в американской внешней политике, включая процесс расширения НАТО на восток, очень значительна.

В 2002 г. Байден заявил, что Саддам Хусейн представляет угрозу для национальной безопасности США и что у Вашингтона нет другого выхода, кроме как избавиться от этой угрозы. В то же время совместно с сенатором-республиканцем Ричардом Лугаром он попытался добиться принятия резолюции, в соответствии с которой военную силу против Ирака можно было бы применить тогда, когда были бы исчерпаны дипломатические методы воздействия на режим Хусейна. Администрация Дж. Буша-мл. проигнорировала эту инициативу. В октябре 2002 г. Байден проголосовал за резолюцию, которая санкционировала Конгрессом военное вторжение в Ирак. Позднее он поддерживал ежегодное выделение ассигнований на оккупацию Ирака, но настаивал на том, чтобы война была «интернационализирована» и администрация «согласовала бы с американским народом» стоимость и продолжительность этой войны¹⁴.

Байден совместно с бывшим руководителем нью-йоркского Совета по международным отношениям Лесли Гелбом в ноябре 2006 г. выступил с инициативой федерализации Ирака и его превращения де-факто в союз трёх государств – курдского, шиитского и суннитского. В сентябре 2007 г. Сенат принял (необязательную) резолюцию, в которой выражалась поддержка данной инициативы. В то же время руководство Ирака осудило её, как призывающую к фактическому расчленению страны.

Во время первичных выборов президентской кампании 2008 г. Байден сам претендовал на роль кандидата в президенты от Демократической партии. Об этом он объявил в январе 2007 г. В течение 2007 г. он всячески рекламировал свой большой внешнеполитический опыт, критиковал Б. Обаму за отсутствие

¹⁴ Joseph Biden, 2009 (<http://www.answers.com/>).

такового и говорил, что президентский пост – это не место, где следует обучаться внешней политике.

Однако он не произвёл большого впечатления на избирателей, имел проблемы со сбором предвыборных средств и людей на свои предвыборные митинги. В национальных опросах общественного мнения он далеко отставал от ведущих претендентов – Б. Обамы и Х. Клинтон, и в январе 2008 г. снял свою кандидатуру, когда на предвыборных собраниях делегатов штата от Демократической партии в штате Айова его поддержало менее 1% их числа.

В привлечении Байдена на пост вице-президента так же, как и в случае с Х. Клинтон, показательно, что Обама не побоялся пригласить в свою внешнеполитическую команду бывшего политического противника.

О приоритетах администрации в отношении России

Один из главных уроков, который демократы извлекли из провальной внешнеполитической практики «неоконов», заключается, по словам Б. Обамы, тогда ещё только претендента в кандидаты, в том, что «Америка не может справиться с угрозами этого (XXI) века в одиночку, но и мир не может справиться с ними без Америки»¹⁵.

Другими словами, в отличие от правых республиканцев, пытавшихся утвердить однополюсную структуру посткоммунистического мирового порядка, демократы признали как неспособность США добиться этого, так и факт того, что мир будет многополярным. При этом они отводят Соединённым Штатам ведущую роль, которую «необходимо восстановить». Такое мировидение гораздо ближе к многополярной картине мира, за которую, в частности, изначально, ратовали Россия и Китай.

Демократы вполне обоснованно критиковали администрацию Буша за чрезмерную идеологизированность её внешней политики, за следование крайне упрощённым внешнеполитическим стереотипам. Урок, который они извлекли, довольно внятно сформулировала Х. Клинтон: «Внешняя политика должна базироваться на сплаве принципов и прагматизма, а не на твердолобой идеологии»¹⁶. Она же рекламирует и пытается утвердить в политическом лексиконе новое понятие – «разумная сила»^{**}. Понятие подразумевает использование «полного набора средств, имеющихся в её распоряжении, – дипломатических, экономических, военных, политических, правовых и культурных». Причём в каждой конкретной ситуации следует применять наиболее подходящие для её разрешения методы либо их комбинацию¹⁷.

В целом можно сказать, что американская политическая элита гораздо разумнее и адекватнее стала относиться к внешнему миру и возможностям собственной страны.

¹⁵ Obama B. Renewing American Leadership. – «Foreign Affairs», July/August 2007 (<http://www.foreignaffairs.org/>).

¹⁶ Hillary Clinton's Statement at Senate Confirmation Hearing.

^{**} Термин «разумная сила» (*smart power*) употребил впервые Дж. Най-мл. в 2007 г. (см.: «Разумная сила» как основа новой внешнеполитической стратегии США». – «США ♦ Канада», 2008, № 9, с. 92. – *Ред.*

¹⁷ Hillary Clinton's Statement...

Из многополярного восприятия мировой системы логически следует, что администрация Обамы намерена отказаться от внешнеполитических действий в одиночку, к которым часто прибегали республиканцы, и решать международные проблемы в сотрудничестве с другими государствами и международными организациями. Другими словами, демократы собираются отказаться от односторонних действий и перейти к многосторонности во внешней политике.

С другой стороны, оценка демократами основных угроз для США в значительной мере совпадает с оценками ушедших республиканцев. Так, главную, «смертоносную» угрозу национальной безопасности они также видят в «международном терроризме» и в возможности того, что террористические группировки могут завладеть ядерным оружием (или другими видами оружия массового уничтожения – ОМУ) и применить его против США¹⁸. В частности, «Аль-Каида», по мнению Х. Клинтон, обещала устроить на территории США «новую Хиросиму». Обама писал по этому поводу: «Взрыв одного такого устройства (попавшего в руки террористов) приведёт к катастрофе, которая затмит опустошение от террористических актов 9/11 и потрясёт каждый уголок планеты»¹⁹.

Кроме того, к категории опасных государств демократы, как и их предшественники, относят авторитарные режимы, в первую очередь – «государства-изгои» (сегодня Иран и Северную Корею, ранее – ещё и Ирак) и «слабые и неудавшиеся государства»²⁰. Первые представляют угрозу для США тем, что могут создать или приобрести ядерное оружие или другие виды ОМУ. Вторые могут служить «убежищем и питательной средой» для международных террористов, поскольку их слабые центральные правительства не контролируют собственную государственную территорию и в них царят бедность, коррупция, беззаконие, болезни.

Из логики возможного овладения террористами ядерным ОМУ следует, что чем меньше его будет в мире, тем меньше будет шансов у террористических организаций заполучить его, т.е. тем надёжнее будет обеспечена безопасность США. И это в том числе диктует заинтересованность нынешней администрации в дальнейшем значительном сокращении стратегических ядерных арсеналов США и России, вплоть до 1000 боезарядов.

Б. Обама и его внешнеполитическая команда прислушиваются к идеям, высказываемым в последние годы ветеранами американской внешней политики Г. Киссинджером, Дж. Шульцем и другими о том, что человечеству следует избавиться от ядерного оружия как главного средства взаимного устрашения и сдерживания^{***}. Обама рассматривает возможное заключение нового договора с Россией по резкому сокращению СНВ в качестве первого значительного шага в данном направлении.

В своём заявлении при утверждении её в Сенате на должности госсекретаря Х. Клинтон так охарактеризовала намерения новой администрации в отношении России: заключение нового договора по значительному сокращению СНВ; сотрудничество в области нераспространения ядерного оружия и материалов, в первую

¹⁸ Barack Obama and Joe Biden's Plan to Secure America and Restore Our Standing, September 2008 (<http://origin.barackobama.com/>); Hillary Clinton's Statement...

¹⁹ O b a m a B. Op. cit.

²⁰ Barack Obama and Joe Biden's Plan to Secure America...; O b a m a B. Op. cit.; Hillary Clinton's Statement...

^{***} См. об идеях в этой сфере, выдвинутых Г. Киссинджером, Дж. Шульцем и др.: «США ❖ Канада», 2008, № 10, с. 49–53. – *Ред.*

очередь в отношении Северной Кореи и Ирана; продление действия проверочных процедур после истечения срока действия договора по СНВ-1 в декабре 2009 г.; придание советско-американскому Договору о ликвидации ракет средней и меньшей дальности 1987 г. глобального характера; выведение межконтинентальных баллистических ракет двух стран из состояния боеготовности номер один²¹.

Администрация Обамы в отношении России придерживается более сложного подхода, чем ушедшие республиканцы. «Неоконы» тяготели к крайне упрощённому чёрно-белому восприятию мировой системы, где Россия должна была бы быть либо другом, либо врагом. И чем больше внутрироссийская действительность становилась непохожей на американский эталон демократии и чем самостоятельнее Москва проявляла себя во внешней политике, тем сильнее «неоконы» начинали воспринимать Россию как врага.

Демократы же, считая, что «возрождающаяся Россия» «и не друг, и не враг», что она не Советский Союз и возврата к «холодной войне» не будет, в то же время употребляют такие характеристики России, которые соответствуют упрощённым стереотипам «холодной войны». В частности, по их мнению, Россия «становится всё более авторитарной и воинственной» в отношении государств «ближнего зарубежья»²². «Восстанавливающаяся Россия» и «быстро усиливающийся Китай» рассматриваются новой администрацией лишь как «вызовы», но не угрозы. С обоими государствами новая администрация намерена взаимодействовать в сферах совпадения интересов.

Заинтересованность демократов в сотрудничестве с Россией возрастает и в связи с тем, что Обама провозгласил Афганистан и Пакистан «центральным фронтом борьбы с терроризмом». Потерпев военное и политическое поражение в Ираке, согласившись на его фактическое расчленение на три государственных образования, американцы совместно с НАТО намерены одержать победу над талибами в Афганистане и Пакистане.

Американцам и натовцам необходимо доказать, что, несмотря на неудачу в Ираке, Североатлантический альянс остаётся эффективным военным блоком и его первая масштабная операция за пределами его территории не может быть провальной.

Важность для администрации успеха в Афганистане подчёркивается и назначением **специальным посланником Госдепартамента** по этой стране **Ричарда Холбрука**, жёсткого и опытного дипломата Демократической партии. Он в 1990-е годы успешно разрешил (точнее, навязал американские условия) наиболее болезненные и острые внешнеполитические проблемы администрации Клинтона. В частности, в 1994 г. вынудил Пентагон согласиться на расширение НАТО, осенью 1995 г. навязал сербскому президенту С. Милошевичу несправедливые Дейтонские соглашения по прекращению гражданской войны в Боснии, в конце 90-х годов урегулировал конфликт с односторонним отказом США финансировать деятельность ООН.

Несомненно, Обама надеется, что Холбрук будет действовать также эффективно и в отношении Афганистана. По инициативе Обамы, явно согласованной с Пентагоном, в Афганистан планируется перебросить пока до 17 тыс. американских военнослужащих из Ирака в процессе их вывода оттуда к августу 2010 г.

²¹ Hillary Clinton's Statement...

²² Obama B. and Biden J. The Change We Need.

(в 2002 г. численность американских военнослужащих в этой стране составляла порядка 9 тыс., во второй половине 2008 г она превысила 30 тысяч).

Базы талибов и боевиков «Аль-Каиды» находятся в провинциях Пакистана, граничащих с Афганистаном. В том числе и по этой причине поставки военного снаряжения и вооружений через территорию Пакистана американским войскам, воюющим в Афганистане, представляются проблематичными. Наиболее надёжный и стабильный маршрут поставки снаряжения и оборудования для военных нужд проходит по территории России.

Другими словами, по мере вывода американских войск из Ирака, переброски части их в Афганистан и расширения там масштабов боевых действий заинтересованность США и НАТО в сотрудничестве с Россией будет возрастать. Это, в частности, означает, что пространство для дипломатического торга и манёвров за столом переговоров будет расширяться.

Некоторые выводы

Во-первых, следует подчеркнуть, что Барак Обама, несмотря на свой небольшой опыт работы в Белом доме, довольно умело и грамотно сформировал свою внешнеполитическую команду. Он не побоялся выдвинуть на ключевые посты бывших политических противников. Подобрал и расставил кадры так, чтобы свести к минимуму возможное межведомственное соперничество и обеспечить первенство дипломатии в качестве главного инструмента внешней политики.

Во-вторых, в период четырёхгодичного срока президентства Б. Обаме вряд ли следует ожидать преодоления экономического спада, каких-то качественных улучшений состояния американской экономики и финансовой системы. Это означает, что эффективность деятельности своей администрации придётся доказывать перед американскими избирателями и союзниками в первую очередь с помощью внешнеполитических успехов. И здесь улучшение отношений и налаживание сотрудничества с Россией могут стать одним из ключевых факторов, включая возможное переизбрание Обамы на второй срок. Заинтересованность в сотрудничестве с Россией (и, возможно, зависимость от неё) будет возрастать по мере расширения масштабов боевых действий США и НАТО в Афганистане и, по-видимому, в Пакистане. В такой ситуации у российской дипломатии появляются благоприятные возможности по отстаиванию своих национальных интересов перед США и НАТО, которые следует максимально использовать.

В-третьих, Хиллари Клинтон как честолюбивый политик, привыкшая всегда быть первой, вероятнее всего будет стремиться «войти в историю» как первая женщина – один из авторов (если не главный творец с американской стороны) нового важнейшего российско-американского соглашения по сокращению СНВ, что отвечает и интересам России.

В-четвёртых, поскольку администрация Обамы в отношении России не отказалась от ряда стереотипов в духе «холодной войны», существует риск того, что намечающееся налаживание российско-американских отношений может не получиться. В этой связи российской стороне целесообразно было бы предложить американцам вначале наладить сотрудничество в сферах совпадения интересов, а затем переходить к обсуждению и урегулированию спорных проблем. Именно такой подход предложил Брукингский институт новой администрации, и Россия внутренне следует к нему быть готовой.