



9 января 2021 г.

КОММЕНТАРИИ

О приоритетах внешней политики администрации Байдена

На данный момент Байден обозначил кандидатуры практически на все ключевые должности новой администрации в сфере обеспечения национальной безопасности и внешней политики США. Происходит явное возрождение внешнеполитической команды Обамы–Байдена в немного измененной конфигурации. В отличие от эпохи Трампа с вечной текучкой профессиональных кадров, внешняя политика будет реализовываться дипломатами-тяжеловесами с весомым послужным списком и известной позицией практически по каждому региону мира, подтвержденной конкретными действиями.

Давний соратник и конфидант Байдена, активный участник его президентской кампании, бывший первый заместитель Госсекретаря США (2015-2017 гг.), бывший зам. Советника по нац. безопасности Президента США (2013-2015 гг.) и бывший Помощник по национальной безопасности Вице-президента Байдена (2009-2013 гг.) Энтони Блинкен будет повышен до должности Госсекретаря США. Джейк Салливан, бывший старший советник Вице-президента Байдена по международным делам, фигура, близкая к команде Хилари Клинтон, т.е. фактически к истеблишменту Демократической партии, станет Советником по национальной безопасности.

Ряд СМИ и экспертов выражают озабоченность тем, что прежняя команда в полном составе, которая разрабатывала и защищала внешнюю политику президента Обамы, не захочет или не сможет признать ее прошлые недостатки, и уж тем более предложить новые решения. 5 января с.г. ведущий американский политолог – неолиберал Джозеф С. Най-младший в своей статье «How Will Biden Intervene?» отметил, что Байдену придется определяться насчет спектра возможных зарубежных вмешательств, направленных на продвижение безопасности, демократии и прав человека.

У Обамы было прямое военное вторжение в Ливию, которое в очередной раз подтвердило готовность американцев к жестким, при необходимости односторонним, действиям. Лейтмотивом внешнеполитической стратегии Байдена пока звучит восстановление традиционных союзнических связей, создание новых альянсов и объединение усилий союзников против единого противника, например, Китая. Однако сможет ли он действительно создавать многосторонние союзы, и на каких условиях, или ограничится небольшими временными ручными коалициями под эгидой США, судить рано.

Пока, судя по заявлениям и интервью потенциальных назначенцев в сфере внешней политики, в основном Блинкена и Салливана, в новой администрации уже есть определенный консенсус по поводу деталей первоочередной политики в отношении России и Ирана, и, по всей вероятности, Китая.

Единственной возможной основой для сотрудничества между Россией и США обозначено продление договора СНВ-3, якоря стратегической стабильности между США

и Россией, подписанного при Обаме и Медведеве. Потенциально Байден рассматривает его в качестве основы для новых механизмов контроля над вооружениями. В эксклюзивном интервью CNN 3 января 2021 г. Салливан отметил, что продление договора считается в интересах США. Одновременно он подчеркнул, что после того, как правительство формально установит, кто стоит за кибератаками на 250 государственных учреждений и крупных компаний США и каковы были намерения агрессора, Байден привлечет виновных к ответу.

В сентябре 2020 г. будущий Госсекретарь США Блинкен в интервью CBS также подчеркивал, что Россия пытается использовать трудности США в свою пользу, однако Байден верит в противодействие агрессии Москвы, в том числе посредством санкций. Действие СНВ-3 истекает 5 февраля 2021 г., поэтому вероятнее всего любые «наказания» Москвы последуют уже после того, как стороны придут к соглашению по поводу повестки дня в области контроля над вооружениями и стратегической стабильности.

Перед новой администрацией Байдена стоит задача продемонстрировать более жёсткую, чем его предшественник, линию по отношению к России, в свете заявлений Байдена что Россия – самая большая угроза национальной безопасности США, а Китай всего лишь самый большой конкурент. Однако уже в интервью CNN в январе 2021 г., Салливан был осторожен и избирателен в своих высказываниях в отношении Москвы.

Потенциальное назначение одиозной для России фигуры В.Нуланд на пост Заместителя госсекретаря по политическим вопросам (Under Secretary of State for Political Affairs) пока подтверждает общую линию на демонстрацию жесткости. При Обаме она была помощником Госсекретаря по делам Европы и Евразии и тесно взаимодействовала с вице-президентом Дж.Байденом по Украине. В 2016 г. Нуланд заявляла, что США должны ответить на вмешательство России в президентские выборы санкциями, направленными против Путина, включая разоблачение того, где он якобы хранит свои деньги за рубежом. В июле-августе 2020 г. в журнале Foreign Affairs была опубликована отчасти программная по отношению к России статья Нуланд «Пригвоздить Путина. Как уверенной в себе Америке вести себя с Россией?», в которой повторяется традиционный набор клише о России как об угрозе всему либеральному миру.

Нуланд указывает на то, что Вашингтон не продемонстрировал достаточной жесткости в отношении России или был неэффективен. Чрезмерное применение санкций (видимо, уже при Трампе), которые первоначально были болезненными, сделало их малоэффективными, так как они больше не впечатляют Кремль. Судя по статье, Нуланд будет делать ставку на информационную войну и «обращение к народу России» посредством соцсетей, не сдавать Украину России, и в принципе, если сотрудничать, то с позиции силы. При этом Нуланд не исключает стимулы для российского бизнеса в таких секторах, как чистая энергетика, проведение круглых столов для бизнеса, совместных инвестиционных фондов.

Если назначение Нуланд состоится, то со стороны госдепартамента следует ожидать агрессивной линии на формирование антироссийского фронта на западной границе России в составе Польши, Украины, Беларуси и стран Балтии, а впоследствии и Молдовы при активной поддержке Румынии. Её линия на интеграцию и вступление Украины в НАТО известна давно, и в этой части она вполне может опираться на назначенного в прошлом году американского посла в Киеве, бывшего генерал-лейтенанта К.Дейтона. Главной точкой приложения усилий, естественно, станет Беларусь, историческая родина Нуланд, с задачей прекращения политической карьеры Лукашенко и прихода к власти в Минске радикальной оппозиции по украинскому сценарию.

Фигура Нуланд, хорошо иллюстрирует слияние во внешнеполитической идеологии новой администрации неолиберальных подходов, выразителем которых является Блинкен, с не менее интервенционистски настроенными неоконсерваторами – муж Нуланд, известный идеолог американских неоконсерваторов-международников Роберт Каган, неоднократно выступал соавтором внешнеполитических изысканий Блинкена.

При этом роль отдельных персоналий в целом уже понятной внешнеполитической команде

Байдена стоит оценивать взвешенно – американцы будут, возможно, действовать более нахраписто при участии персонажей типа Нуланд, или же более тонко без неё, но общий курс давления на Россию не изменится. Это давление будет по-прежнему включать санкции – для США это удобный инструмент, тем более, что экономических потерь для себя от этих санкций они не ощущают ввиду несоразмерности экономик двух стран и незначительности товарооборота по сравнению с Европой и Китаем. Нельзя исключать распространения санкций на ведущие компании российского нефтегазового сектора, например, Роснефть, с применением уже апробированной на примере Группы ГАЗ системы временных лицензий: это позволит американцам не только давить на Россию, но и в одностороннем порядке воздействовать на предложение на мировом нефтегазовом рынке.

Очевидно, что изменить сложившееся восприятие России среди аппаратчиков Байдена самой России будет сложно. При этом реагирование на их заявления «на упреждение», до того, как новая администрация предпримет какие-либо действия, скорее может оказать деструктивный раздражающий эффект и привлечь к российской повестке дополнительное внимание в американском политическом дискурсе. С учетом доминирующего в США двухпартийного антироссийского консенсуса, подобное внимание легко спровоцирует новые жесткие шаги в отношении России. А для каких-то позитивных подвижек, даже при отсутствии новых кризисов, как считают даже те американские эксперты, которые понимают ненормальность и опасность для всех нынешней российско-американской конфронтации, потребуется не менее 12-18 месяцев.

Среди других интересных кадровых решений в администрации Байдена стоит выделить восстановление в аппарате Совета по национальной безопасности должности директора, курирующего «российское досье» и назначение Старшим директором по делам России и Центральной Азии СНБ выходца из ЦРУ Андреа Кендалл-Тэйлор, директора Программы по трансатлантической безопасности в Center for a New American Security (CNAS). При Обаме она работала в аппарате Национального директора по разведке, а до этого – аналитиком ЦРУ на российском направлении.

Старшим директором по европейским делам в Совете по национальной безопасности станет Аманда Слоат. При Обаме Слоат была заместителем помощника госсекретаря по делам Европы и Евразии с 2013-2016 гг. (то есть была замом у В.Нуланд). Ее считают одним из ведущих американских специалистов по Турции и НАТО.

Еще в рамках президентской кампании Байден заявлял, что отношения с Европой и европейскими союзниками он рассматривает через укрепление НАТО как «альянса ценностей» и оплота «либерально-демократических идеалов». НАТО, по мнению Байдена, находится в центре системы национальной безопасности США, но это не отменяет необходимость равноценного вклада со стороны союзников.

24 ноября 2020 г. выступая перед избирателями Байдена в шт. Делавэр уже в качестве кандидата на пост Госсекретаря США Блинкен отметил, что США нужны партнерства, но в тоже время уверенность, что США по-прежнему обладают большей способностью, чем любая другая страна, объединять других для решения проблем нашего времени. Судя по этому заявлению, можно сказать, что вера в собственную исключительность и правоту скорее сделает любые альянсы под руководством Вашингтона управляемыми и отвечающими интересам США.

Отношения с Европой и иранская сделка

На первом этапе работы администрации Байден и его внешнеполитическая команда, по всей видимости, снимут с повестки один из раздражающих моментов во взаимоотношениях с европейскими союзниками, а именно вернуться в «иранскую сделку».

Во время президентской кампании, позиция Байдена по иранскому вопросу заключалась в критике выхода Трампа из сделки с Ираном и его стратегии «максимального давления» на Иран, которая привела к возобновлению Ираном ядерной программы. В качестве альтернативы, Байден

заявляет о готовности вернуть США в сделку, разработанную администрацией Обама-Байден.

Байден уже обозначил в своей администрации крупный блок дипломатов-тяжеловесов, которые при Обаме занимались иранским вопросом. Первым заместителем госсекретаря США (Deputy Secretary of State) должна стать Венди Шерман (71 год). При Обаме Шерман занимала должность заместителя госсекретаря по политическим вопросам (Under Secretary of State for Political Affairs) и была одним из ведущих переговорщиков по ядерной сделке с Ираном. При Б.Клинтоне она занималась в госдепе северокорейской проблематикой.

В команде Салливана заместителем Советника по национальной безопасности станет еще один ветеран-тяжеловес: Джонатан Файнер, бывший глава аппарата Госсекретаря Керри в период с 2015 по 2017 гг., а также бывший директор по политическому планированию в Госдепе США в 2016 – 2017 гг. Он специализируется на ближневосточных вопросах и активно занимался вопросами ядерной сделки с Ираном, будучи руководителем аппарата Керри.

Все это подтверждает, что в качестве первоначальной внешнеполитической стратегии Байден планирует вплотную заниматься Ираном. Об этом заявил и Салливан в своем интервью CNN в январе 2021 г., отметив, что, если Иран вернется к исполнению ранее достигнутых условий по ядерной сделке, то и США возобновят своё участие в ней. Это станет основой для последующих переговоров.

Однако еще в декабре 2020 г. президент Рухани заявил, что Иран не примет никаких предварительных условий для возвращения к ядерной сделке, подписанной с мировыми державами, и не будет вести переговоры о своей ракетной программе или региональной деятельности. Со слов Салливана, Байден как раз считает, что программа Ирана по баллистическим ракетам должна обсуждаться в рамках последующих переговоров. Пересмотр иранского вопроса обещает быть сложным для Байдена и его команды.

Что касается других сфер сотрудничества с европейскими союзниками, стоит отметить, что за время президентства Трампа в Брюсселе больше осознали необходимость самостоятельности и защиты своих интересов от США, например, в случае строительства Северного потока -2.

4 января с.г. министр иностранных дел Германии Хайко Маас заявил информационному агентству Deutsche Presse-Agentur (DPA) о том, что Берлин не уступит давлению Вашингтона в споре между двумя странами по поводу Северного потока-2 даже после передачи власти в США в январе. Ссылаясь на «Северный поток - 2», Маас подчеркнул, что Берлину «не нужно говорить о европейском суверенитете, если это понимать так, что Германия будет делать все в будущем как того хочет Вашингтон».

В ведущих мировых СМИ, в частности, в статье британского еженедельника The Economist от 9 января с.г., обсуждается возможность более широкой повестки в отношениях США и Европы, помимо подтверждения США приверженности ст.5 договора НАТО о коллективной обороне или возвращения США в иранскую ядерную сделку. В частности, ранее предложенный со стороны ЕС Совместный совет по торговле и технологиям мог бы способствовать продвижению общих стандартов в новых технологиях, таких как искусственный интеллект, однако в этой сфере может вспыхнуть старая напряженность по вопросам конкуренции. Европейские планы по введению пограничного углеродного налога рискуют вызвать американские обвинения ЕС в протекционизме, даже несмотря на всю «зеленую повестку» Байдена. Как отмечает The Economist, угроза вторичных санкций США в отношении организаций, связанных с такими проектами, как «Северный поток - 2», была главным трансатлантическим раздражителем между европейцами и США в конце срока Трампа, и при Байдене это раздражитель никуда не исчезнет.

Политика в отношении Китая и АТР

Администрация Байдена, как ожидается, откажется от изоляционизма и свертывания сотрудничества с союзниками по всему миру, равно как и от столь открытого, как при Трампе, противостояния с основным стратегическим соперником – Китаем.

Центральной идеей политики Байдена является сдерживание Китая путем более активного взаимодействия с союзниками по всему миру и, в частности, непосредственно в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где США по-прежнему будут стремиться не дать Пекину возможности занять доминирующее положение. Помимо уже известных антикитайских коалиций, например, TheQuad, могут появиться и новые механизмы сдерживания.

Так, в начале декабря 2020 г. Байден призвал к созданию Саммита демократий – сообщества развитых и демократических государств, которые сообща будут бороться с вмешательством и угрозами автократий. В частности, в комментариях экспертов декларируется возможность противодействия китайским «долговым ловушкам» и инвестициям в ключевые для национальной безопасности сектора экономики, включая высокие технологии, а также предполагаемому российскому вмешательству в выборы процедуры и краже данных западных корпораций.

Создание и укрепление антикитайской коалиции в АТР и по всему миру может быть эффективнее тарифных мер, введенных ранее Трампом в рамках «торговой войны» с КНР. Фактически, новая администрация будет пытаться «отвоевать» у Китая страны, которые в последние 5-10 лет оказались экономически и финансово тесно связаны с Пекином – от граничащего с Китаем Пакистана до Эфиопии и других стран Африки.

Не меньше внимания, по всей видимости, будет уделено восстановлению отношений с традиционными союзниками, такими как Япония и Австралия. Последняя особенно рассчитывает на помощь США в связи с торговым противостоянием, развернутым Пекином против Канберры во второй половине прошлого года. Льготные торговые условия или финансовая поддержка местных компаний позволит Австралии занимать более жесткую позицию по отношению к Китаю в области сотрудничества в технологиях, а также в традиционных для Запада вопросах нарушений прав человека и свободы слова.

Еще одним важным аспектом взаимодействия США с союзниками являются отношения с Европой, которая, как отмечают в The Economist, считает Китай «системной угрозой», что дает простор для совместных действий США и ЕС против Пекина. Вместе с тем, 30 декабря 2020 г. главы ЕС и Си Цзиньпин подписали соглашение о сотрудничестве в сфере инвестиций, которое, как считается, стало большой политической победой Пекина. Учитывая поддержку соглашения значительной частью европейского бизнеса, теперь администрации Байдена может быть несколько сложнее договориться с Европой о коллективных действиях, направленных против Китая.

Вместе с тем, новая администрация постарается уйти от открытой конфронтации с Китаем, что уже заметно по назначениям, которые Байден запланировал после формального вступления в должность. Так, кандидат на пост Госсекретаря США Энтони Блинкен известен тем, что последовательно отстаивает необходимость взаимовыгодного сотрудничества с Китаем, что отмечают даже в китайских государственных СМИ. Хотя Блинкен признает, что США и Китай являются соперниками, он заявил, что предпочел бы видеть это соперничество как «гонку за первое, а не за последнее место», то есть как здоровую конкуренцию, а не борьбу за выживание.

Аналогичной позиции придерживается и многолетний коллега Блинкена и Байдена Джейк Салливан, будущий советник Президента по национальной безопасности. Как и Блинкен, Салливан является сторонником большего вовлечения Китая в международные процессы, что должно помочь заставить Китай играть по правилам Запада – фактически, это продолжение стратегии Обамы, которую активно критиковала администрация Трампа. В своих комментариях Салливан делает акцент на необходимость создания альянсов с союзниками по всему миру и, что не менее важно, задействовании международных механизмов, в том числе ВТО, которое, по его мнению, нужно не критиковать, как Трамп, а реформировать в соответствии с новыми реалиями и больше вовлекать Китай в организацию, чтобы наладить необходимые «правила игры».

В связи с акцентом на восстановление взаимодействия с международными организациями логичным кажется и назначение Кэтрин Тай на должность Торгового представителя США. Ранее

этот пост занимал Роберт Лайтхайзер, который был одним из самых ярых критиков Китая в администрации Трампа и одной из ключевых фигур «торговой войны» между США и КНР. Хотя Кэтрин Тай (американка китайского происхождения, свободно говорящая на китайском) вряд ли будет вести более жесткую торговую политику, чем Лайтхайзер, полного отказа от торгового противостояния с Китаем не ожидается. Так, Тай много лет успешно вела судебные иски США против Китая в ВТО. Назначение чиновника с таким опытом говорит о том, что антидемпинговые расследования против КНР, вероятнее всего, продолжатся. Об этом же свидетельствуют и слова Джейка Салливана, который отмечает, что торговля по-прежнему остается одним из важных вопросов в экономических отношениях США и Китая.

С торговлей во многом связан и вопрос использования тех или иных валют в международной финансовой системе. Хотя конкретных заявлений о роли доллара в мире никто из команды Байдена пока не делал, будущая глава Минфина Джанет Йеллен, которая ранее успешно руководила ФРС США, имеет немалый опыт в макроэкономическом регулировании и международных финансах. При ней теоретически можно ожидать расследований в отношении Китая по поводу преднамеренной девальвации юаня с целью снижения цен на китайский экспорт, однако заявлениями это пока не подтверждается.

Несмотря на то, что торговля и связанные с ней вопросы международных финансов продолжают играть важную роль в отношениях КНР и США, важно отметить, что в недавнем интервью CNN 3 января с.г. Дж. Салливан на первое место в противостоянии с Китаем поставил все-таки технологии. Это соотносится с ожиданиями как американских, так и китайских экспертов по поводу президентства Байдена. Еще летом в комментариях китайских СМИ отмечалось, что ключевой опасностью политики Байдена в Китае видится приоритизация Демократической партией научно-технического развития США как основного конкурентного преимущества в борьбе с Китаем за влияние в мире. Указывалось, что администрация Байдена увеличит вложения в НИОКР, сделает ставку на то, чтобы догнать Китай в таких сферах, как связь 5G, искусственный интеллект, квантовые компьютеры и высокоскоростные железные дороги.

В этой связи еще одной важной фигурой с точки зрения определения политики по отношению к Китаю является Илай Ратнер (Ely Ratner), который долгое время работал при Байдене и, в частности, занимал пост заместителя советника по национальной безопасности, когда Байден был вице-президентом. Сейчас Ратнер является заместителем председателя одного из ведущих аналитических центров по безопасности Center for a New American Security (CNAS). Несмотря на то, что центр позиционирует себя как двухпартийный, Ратнер активно участвовал в избирательной кампании Байдена. Хотя будущий президент пока не объявил о назначении Ратнера на какую-либо должность в своей администрации, эксперты полагают, что он, как ключевой эксперт по Китаю, будет играть важную роль в формировании политики США по отношению к Пекину.

Ратнер является противником подхода «холодной войны» в отношениях с Китаем. В своих работах и выступлениях он неоднократно отмечал, что в отличие от противостояния с СССР, в сегодняшнем мире условный проамериканский и прокитайский блоки активно торгуют между собой, имеют долгосрочные инвестиционные проекты, сотрудничество в научной и образовательной сфере. В этой связи единая антикитайская коалиция вряд ли возможна, однако полезны могут быть союзы стран по отдельным вопросам, в том числе в сфере высоких технологий, торгового дисбаланса и военного сотрудничества. Особенный упор, как и Салливан, Ратнер делает на противодействии Китаю в сфере высоких технологий, где, как он считает, основным методом конкуренции должно быть создание международных стандартов на основе западных технологий и недопущение Китая к навязыванию собственных технологических стандартов. Эта позиция хорошо соотносится с противодействием Китаю через международное сотрудничество, за которое выступают Блинкен и Салливан.

Отдельно можно отметить, что важной частью политики Байдена станет ориентация на «зеленое развитие». Хотя в отношении Китая конкретных заявлений со стороны команды Байдена по этому вопросу пока не было, китайские эксперты еще летом опасались, что новый президент будет требовать от Китая сократить угольную генерацию. Вместе с тем, заявления Си Цзиньпина о

переходе КНР к углеродной нейтральности и амбициозные цели, поставленные китайским лидером, фактически устранили возможность для американской администрации требовать от Пекина новых климатических обещаний. Более того, как отмечают американские эксперты, излишнее давление на Китай в сфере зеленого развития может привести к тому, что Пекин будет стремиться «торговать» своими экологическими обещаниями в обмен на уступки в других сферах.

Таким образом, команда Байдена в целом имеет единую и достаточно четкую концепцию развития отношений с Китаем. Открытая конфронтация будет, скорее всего, минимизироваться и «приберегаться» только для наиболее острых вопросов двусторонних отношений. Американская сторона будет стремиться искать пути взаимовыгодного сотрудничества с Пекином, но при этом стараться «окружить» Китай своими союзниками в АТР, дать возможность КНР получить справедливую, но не доминирующую роль в мировой экономике. В качестве основной сферы соперничества выделяются высокие технологии, однако торговля и проблемы международных финансов также не уйдут окончательно на второй план. Вместе с тем, в рамках двусторонних отношений могут появиться и вопросы экологии и устойчивого развития, однако в этой сфере Китай уже находится впереди США и давить на Пекин будет непросто.

В заключение следует отметить, что, несмотря на четкую и слаженную позицию в отношении Китая внутри будущей администрации, существуют и риски для реализации этой новой стратегии. В первую очередь они связаны с возможным противостоянием офиса советника по национальной безопасности и Госдепартамента США. Хотя Салливан и Блинкен являются давними коллегами и имеют схожие взгляды, Китай, в отношении которого все чаще звучат обвинения в подрыве национальной безопасности США, будет находиться на пересечении деятельности обоих чиновников, причем оба будут иметь примерно одинаковое влияние на решения, принимаемые президентом.

Более того, как сообщали СМИ в декабре 2020 г., в офисе Салливана планируется создание должности ответственного за отношения с Азией (Asia tsar), в обязанности которого будет входить предложение возможных путей решения различных проблем, которые перед США ставит Китай с его растущим влиянием в АТР и мире. В этой связи конкуренция между офисами Блинкена и Салливана может обостриться.

Хотя в недавнем интервью CNN Салливан говорил, что заявления республиканцев о мягкости риторики Байдена никак не повлияют на решения новой администрации. В случае сохранения текущих антикитайских настроений в американском истеблишменте, Блинкен и Салливан сами могут начать соревноваться в жесткости по отношению к Пекину, что приведет к новому витку обострения напряженности.

Контакты

www.icss.ru

Россия, 119180, Москва,
ул. Большая Полянка, д.23/1

Тел.: +7 495 995-11-35

Факс: +7 495 995-11-36

E-mail: mail@icss.ac.ru
