

УДК 327(73)

Внутрішньополітичний контекст формування міжнародної стратегії адміністрації Обами

Костянтин Кравцевич,

аспірант

Інституту світової економіки
і міжнародних відносин

У статті розглянуті характерні особливості внутрішньополітичного контексту американської зовнішньої політики, досліджений вплив внутрішньої ситуації на формування міжнародної стратегії адміністрації Обами. Проаналізовані впливи електоральної політики, Конгресу та спільноти національної безпеки США на прийняття окремих зовнішньополітичних рішень американської адміністрації.

Ключові слова: внутрішньополітичний контекст, Обама, Конгрес, американська стратегія, ГВЗТ, спільнота національної безпеки, зовнішньополітична бюрократія.

The domestic context of the US foreign policy, its role and key aspects are examined in this article. The influence of the domestic context and its major components on the Obama administration foreign affairs strategy is studied, including electoral policy, Congress, and the national security establishment.

Keywords: interpolitical context, Obama, Congress, US strategy, GWT, national security community, foreign-policy bureaucracy.

Перемога Барака Обами на виборах 2008 р. призвела до суттєвих змін у внутрішньополітичному контексті американської міжнародної стратегії. До влади прийшла нова команда, що представляє альтернативний табір на ідейному полі американської зовнішньої політики, з власною філософією сприйняття міжнародної політики та ролі США у світі. Американська стратегія віддалилась від революційного внутрішньополітичного контексту, який утворився після 11 вересня 2001 р., та характеризувався

фактичним домінуванням однієї політичної сили (консервативного крила республіканської партії) та карт-бланшем виконавчої влади на проведення необмеженої ревізії стратегічного курсу США. З приходом Обами настав час більш поміркованого внутрішньополітичного контексту, якому не властиві швидкі зміни. У даній статті буде розглянутий ряд основних характеристик внутрішньополітичного контексту американської міжнародної стратегії після приходу до влади адміністрації Обами.

Обрання Барака Обами на посаду президента Сполучених Штатів було пов'язане з великими очікуваннями змін, не в останню чергу в сфері американської зовнішньої політики. В Америці та за її межами багато експертів мали сподівання на зміни у підходах Вашингтону до міжнародних справ. Наскільки виправданими були подібні очікування з точки зору диспозиції внутрішньополітичного контексту в США? Чи дійсно нова зовнішньополітична команда мала можливості провести кардинальні зміни у стратегії США на міжнародній арені? Чи була здійснена така спроба? Якими були ключові фактори всередині країни, чинники внутрішньополітичного контексту, що сприяли чи перешкоджали проведенню змін?

Сполучені Штати мають найбільш плюралістичний і розгалужений процес формування зовнішньої політики у світі. Існує величезна кількість акторів, які можуть впливати на кінцевий формат міжнародної політики Вашингтону. В сутності зовнішньополітична стратегія – це процес, у ході якого провідні представники виконавчої влади формулюють ряд принципів та ідей, після чого прагнуть забезпечити політичну підтримку обраному курсу. Але в Сполучених Штатах ланка «забезпечення політичної підтримки» відіграє значно більшу роль, ніж в інших країнах. З самого початку формування зовнішньої політики необхідність забезпечити подальшу електоральну підтримку іноді виключає з розгляду цілий набір опцій, які з точки зору стратегічного аналізу, геополітики чи політичного реалізму виглядали б оптимальними. Внутрішньополітичний контекст у цьому плані відіграє роль фільтра, що визначає остаточний набір альтернатив, з яких потім робить вибір політичне керівництво країни.

Успішна зовнішньополітична стратегія США повинна з самого початку враховувати фактор внутрішньополітичного контексту. Необхідно розуміти, що може та що не може пройти через Конгрес і отримати фінансування, що здатне отримати мандат американської громадськості та стати довгостроковим курсом [8, с. 77]. Кожна зовнішньополітична стратегія, що претендує на суттєву корекцію міжнародного курсу США, повинна спиратись на коаліцію зацікавлених осіб, яким доведеться реалізовувати викладену в стратегії програму змін. Ця коаліція має включати в себе ключових членів Ради національної безпеки США, чиїм відомствам доведеться реалізовувати прийняті рішення, конгресменів, які повинні будуть виділити кошти для фінансування нового стратегічного бачення, множинність акторів спільноти національної безпеки та

міжнародних партнерів Сполучених Штатів, яких можуть напряму зачіпляти положення нової міжнародної стратегії.

Внесення змін чи цілковита заміна довгострокової стратегії – найскладніша справа у зовнішній політиці. В адміністрації Обами з приходом у Білий дім стратегії створення коаліції прихильників кардинальних змін у сфері зовнішньої політики США не було. Особливо слабкою була підтримка суттєвої реорганізації серед кадрової зовнішньополітичної бюрократії, що була зрощена, та, до певної міри, індоктринована ідеями американської першості та Глобальної війни з тероризмом (ГВЗТ) адміністрації Буша. Залучення Конгресу до процесу обговорення змін стратегічного курсу США також було доволі обмеженим.

Існує декілька критичних точок внутрішньополітичного контексту. Право на визначення довгострокового зовнішньополітичного курсу Сполучених Штатів повинно бути завойоване на трьох рівнях:

1) На рівні сприйняття широкої громадськості – здобуття електоральної підтримки рішень, що приймаються, робота з групами інтересів, що пов'язані зі сферою національної безпеки, проведення відповідної кампанії у ЗМІ. Власне це означає уникнення поразки на наступних виборах будь-якого рівня через невдоволення зовнішньополітичними кроками адміністрації. Це важливо, тому що жодна міжнародна стратегія не зможе втримати статус довгострокового курсу, якщо політичні сили, що її просувають, втратять позиції у Конгресі, тим більше програють битву за Білий дім.

2) На рівні голосувань у Конгресі. Стратегія повинна бути забезпечена ресурсами. Провал роботи з Конгресом може призвести до припинення фінансування критичних програм, відмови від ратифікації принципово важливого міжнародного договору, чи прийняття резолюції про припинення війни, якщо мова йде про військову акцію.

3) На рівні виконавчої влади. Рішення, що приймаються політичним керівництвом, мають породжувати повагу з боку професійної бюрократії. Затверджені президентом директиви можуть бути провалені вже у той самий момент, коли вищі керівники національної безпеки США покидають ситуаційну кімнату Білого дому. Зовнішньополітична стратегія, що проголошується вищим керівництвом, може бути в цілому непопулярною серед зовнішньополітичної бюрократії та не мати жодних шансів стати довгостроковим курсом. Крім того, слід пам'ятати, що окремі інститути та відомства зовнішньої політики США – Білий дім, Держдепартамент, Міністерство оборони, ОКНШ та розвідувальна спільнота – перебувають у стані перманентної бюрократичної війни (у різні часи в різних комбінаціях).

Демократична партія США досі сприймається слабкою у сфері національної безпеки. Ряд кроків адміністрації Обами тільки сприяють укоріненню такого іміджу партії. Американцям неприємно, коли Обама їздить по світу (особливо у перший рік президентства) та у всіх просить вибачення за минулі огріхи Сполучених Штатів, зокрема за

дії адміністрації Буша. Відхід від наступальності та непримиренності широко трактується противниками Білого дому Обами як сигнал про послаблення американського лідерства. Це мало кому може подобатись у США. Демократична партія має на даний період послаблену політичну базу у сфері зовнішньої політики, що практично унеможливує різкі стратегічні розвороти під час її правління [2]. Підтримки одних лише ліберальних груп, антивоєнних рухів та лівого крила демократичної партії недостатньо для ревізії фундаментальних устоїв американської зовнішньополітичної стратегії. У США у двічі більше людей ідентифікують себе як консерваторів, ніж як лібералів. Центр демократичної партії (зокрема, в уособленні Джозефа Байдена та Хіларі Клінтон) підтримував зовнішньополітичний курс адміністрації Буша на початковій стадії. Демократи розійшлись із Бушем пізніше стосовно методів та способів реалізації цього курсу. Про це ніколи не слід забувати в надії, що хто-небудь найближчим часом зуміє зібрати достатню критичну масу підтримки для розвороту на 180 градусів у зовнішній політиці США. Центр зовнішньополітичного спектру у Сполучених Штатах різко змістився вправо за останні 10 років.

Зовнішньополітична команда Обами має певні характерні особливості. Відсутність особистого досвіду у президента США у сфері зовнішньої політики не є принциповою проблемою. Дж. Буш-молодший також мав надзвичайно обмежений досвід у міжнародних справах, і це не завадило йому стати найактивнішим на міжнародній арені президентом США за останні декілька десятиліть. Але недосвідченість Обами накладається на не найвищий рівень довіри до демократичної партії у питаннях національної безпеки. Адміністрація опиняється у заздалегідь слабкій позиції по відношенню до своїх політичних супротивників. Доповнює проблеми Білого дому незвичайна композиція зовнішньополітичної команди:

1) Ряд політиків та політтехнологів на ключових зовнішньополітичних посадах. Держсекретар Хіларі Клінтон – перший політик (тобто людина без прямої спеціалізації у сфері зовнішньої політики) на цій посаді за останні чотири десятиліття. Томас Донілон, політичний стратег та політтехнолог демократичної партії, у жовтні 2010 р. отримав центральну у зовнішньополітичному механізмі посаду Радника президента з питань національної безпеки.

2) Незвично широке представництво військових на цивільних посадах. Зокрема, військові займали посади першого Директора національної розвідки при Обамі (Деніс Блер), першого Радника з питань національної безпеки (Джеймс Джонс), посла США в Афганістані (Карл Айкенбері) та цілу низку інших цивільних посад.

3) Ветеран попередньої адміністрації у центрі зовнішньополітичного механізму. Міністр оборони Р. Гейтс з 2009 по червень 2011 р. був найбільш могутнім та досвідченим членом зовнішньополітичної команди Обами. Сама по собі подібна композиція зовнішньополітичної команди, у якій

головний центр сили – ветеран адміністрації Буша, та у якій незвично широко репрезентовані військові, не давав серйозних підстав говорити про грядущий докорінний перегляд засад зовнішньої політики США (аналіз зовнішньополітичної команди Буша у 2001-2003 рр. продемонстрував би кардинально протилежну картину – потужну команду, що має чітке ідеологічне ядро та план для проведення історичних змін) [4].

Самостійне значення має фактор зовнішньополітичної бюрократії. Вона є важливим електоратом, який ті чи інші автори нової зовнішньополітичної стратегії мають завоювати для того, щоб досягти успіху. На цьому напрямку у політичній команді Обама виникли особливо гострі проблеми. Зовнішньополітична бюрократія – це найбільш інформована та політично активна частина американської громадськості. Її представники стають лідерами суспільної думки, коли обговорюються міжнародні проблеми. Крім того, у професійній бюрократії є свої законні інтереси у тих регіональних або функціональних напрямках політики, якими вони займаються. Адміністрації Обама нелегко просувати своє бачення політики в Іраку, Афганістані та Пакистані через людей у нижніх кабінетах влади, чії погляди та підходи сформувались в епоху адміністрації Буша, епоху розгортання та нарощування ГВЗТ. Професійна бюрократія, поглинута війною з тероризмом, удосконаленням ядерного арсеналу та систем ПРО, підготовкою «плану Б» з проблеми іранської ядерної програми та збереженням американського військового домінування в океанах і на материках, у цілому насторожено, з підозрою та недовірою ставиться до адміністрації Обама, що прийшла до влади під гаслами докорінного перегляду зовнішньої політики Буша.

На загальну картину сильно вплинули позиції ключових представників демократичної партії з питання іракської війни у 2006-2008 рр. Коли адміністрація Обама займала Білий дім, Америка вже готувалась до завершення основної фази військової операції в Іраку, в успіх якої не вірили основні дійові особи, що прийшли тоді у Білий дім. Обама, Байден, Клінтон – усі з різним рівнем завзятості виступали проти «сплеску» в Іраку у 2007-2008 рр. Це була однозначно помилкова позиція. Подібний промах в очах багатьох, особливо спільноти національної безпеки США, певною мірою позбавляв Білий дім морального авторитету у просуванні власних пропозицій у подібних ситуаціях. Цей історичний факт продовжує послаблювати позиції Обама у дебатах щодо оптимальної стратегії війни в Афганістані [6].

У 2009 р., коли увесь світ із захопленням дивився на Обаму (вручивши йому навіть Нобелівську премію миру) та затамував подих в очікуванні змін у поведінці США на міжнародній арені, справжніми авторитетами для спільноти національної безпеки США були зовсім інші люди – ті, хто зміг спасти ситуацію у майже безнадійно програній війні в Іраку – Д. Петрейерс, Р. Гейтс, М. Маллен. У цій ситуації не до Білого дому, а до Міністерства оборони, ОКНШ та командувачів американських військ були спрямовані

погляди більшості американців, що працювали або мали стосунок до галузі національної безпеки США (це, крім усього іншого, окрема величезна, багатомільйонна електоральна група, що справно відвідує вибори). Обамі довелось докласти набагато більше зусиль, ніж свого часу Бушу, для того щоб ствердити першість Білого дому у зовнішньополітичному механізмі, довести свою здатність відігравати роль національного лідера у сфері національної безпеки. І далеко не всіх йому вдалось переконати.

Крім того, не слід забувати, що в ході виборчої кампанії 2008 р. ті американці, хто робив свій вибір на основі програм кандидатів у сфері національної безпеки, переважно більшістю підтримували Маккейна. Більша частина професійної бюрократії у сфері національної безпеки у 2008 р. також віддавала перевагу Маккейну.

Масштабні повороти у національній стратегії повинні відповідати укоріненим переконанням тих людей, яким буде доручено їх реалізовувати. Адміністрація Обами з цим завданням справляється гірше за адміністрацію Буша. Команді Буша-молодшого вдалося утворити неймовірно різносторонню коаліцію після 11 вересня 2001 р., що відкривала найширші можливості для змін напевно з часів Кеннана – Нітце. Зовнішньополітична революція Буша 2001-2003 рр., що поставила Сполучені Штати у наступальну позицію по усьому спектру міжнародних проблем, була підготовлена задовго до приходу Буша-молодшого до влади. Вона повністю відповідала моменту, добре корелювала з усвідомленням росту сили США (і після розпаду ворожого геополітичного полюсу, і після вкрай вдалої в плані економічного розвитку декади 90-х.) та всезагальним бажанням цією силою скористатися, що поділяли чи не усі: від вищого керівництва до пересічного громадянина США. Спільнота національної безпеки була глибоко переконана, що США повинні робити на міжнародній арені більше. Зворотне усвідомлення того, що сила США знижується, що їхній вплив падає та що Сполученим Штатам слід ставити перед собою менш амбіційні цілі, не може наступити швидко [7; 9].

Несміливі спроби стратегічної корекції 2009-2010 рр. не отримали достатньо широкої підтримки. Вони зустріли або байдужість, або рішучу опозицію в спільноті національної безпеки США. Один з напрямків пояснення того, чому так сталось, лежить у площині внутрішньополітичного контексту. Якщо хтось у ліберальному крилі демократичної партії та в адміністрації Обами планував побудувати ревізію американської стратегії навколо ідеї постановки менш амбіційних зовнішньополітичних та оборонних цілей, то вони сильно поспішили. Навіть якщо Сполученим Штатам загрожує небезпека так званої «імперської перенапруги», навіть якщо межі американської могутності у роки Буша були визначені невірно, якщо американська сила була переоцінена, виступати з постулатом про зниження американської сили – це шлях до політичного (електорального) фіаско. Той, хто в американському політикумі виступає з твердженнями, що Сполучені Штати слабшають, або є не настільки сильними, як громадянам

США розповідали по черзі й республіканці, і демократи впродовж останніх двох десятиліть, той ставить себе у політично програшну позицію. Американська громадськість полюбляє сильних лідерів та психологічно ще не готова до відвертостей про об'єктивний стан силового потенціалу США. На сьогодні не можливо провести корекцію американської стратегії навколо постулату про зниження американської сили.

Постає фундаментальне питання: на чому взагалі може бути побудована зовнішньополітична стратегія, альтернативна до стратегії першості, альтернативна до міжнародного курсу адміністрації Буша, окрім переоцінки меж американської могутності (у напрямку зменшення)? Чи є фактор розриву однополярності єдиним, навколо якого можна створити альтернативне бачення? Яким чином можна подолати дихотомію росту/падіння американської сили при створенні нової великої стратегії? Це надзвичайно складні питання, що потребують окремого розгляду. Але в контексті даної статті можна висунути наступну гіпотезу. Головною точкою уразливості альтернативних стратегій є внутрішньополітична слабкість будь-яких сил, які будують міжнародну стратегію США навколо фактору зниження американської могутності. Електоральна уразливість поміркованих зовнішньополітичних стратегій є основною причиною того, що вони поки що не можуть стати реальною альтернативою існуючої стратегії американської першості.

Ще один важливий аспект внутрішньополітичного контексту, це періодичне перетікання владних можливостей від Конгресу до Білого дому та навпаки. Періоди криз та війн посилюють владу президента у сфері зовнішньої політики. Вони дають надзвичайні повноваження та переваги президенту США. Так було на початку Холодної війни, при розгортанні війни з тероризмом. Але такі моменти не тривають безмежно довго. Після них настають періоди відносного затишшя. Один з таких періодів, можна з упевненістю говорити, настає з приходом Обама, навіть не дивлячись на ведення двох війн і революційний буревій на Близькому Сході. Нація не може жити у стані постійної кризи, і ера Обама – це скоріше перепочинок, коли Сполучені Штати переосмислюють утворену за часів Буша нову довгострокову концептуальну базу зовнішньої політики та займаються переважно завершенням вже запущених ініціатив.

Періоди затишшя та консолідації вигідніші Конгресу. Вони поновлюють силовий баланс між гілками влади та повертають стримувальну функцію Конгресу. У подібні періоди обсяг надзвичайних повноважень Білого дому поступово скорочується, і Конгрес повертає собі владу та пильний нагляд за ситуацією. Конгрес прагне контролювати кожен крок президента, обмежувати фінансування його ініціатив та самостійно визначати договірну базу зовнішньої політики. Так було після В'єтнамської війни, так було у 90-ті, після завершення Холодної війни. Як наслідок, можна сказати, що зовнішньополітичний порядок денний адміністрації Обама стикається зі значно більшою опозицією Конгресу, ніж свого часу

ініціативи адміністрації Буша (яка контролювала обидві палати Конгресу 6 з 8 років свого перебування при владі).

Про обіцяний Обамою та демократами в ході передвиборчої кампанії двопартійний зовнішньополітичний курс говорити серйозно не доводиться [1]. Вашингтон сьогодні виглядає розділеним ніяк не менше, ніж за часів Буша. Політична поляризація досягає рекордних показників [3]. Багато у чому це наслідок прорахунків Білого дому під час прийняття стимулюючого пакету заходів для економіки та проведення великої реформи охорони здоров'я. Ці ініціативи, напевно, не найважливіші для майбутнього американської економіки чи національної безпеки, однак стають перешкодою на шляху до більш масштабних та доленосних рішень у другій частині президентського строку Обами. Вони ставлять під загрозу підтримку Конгресу з питання початку виведення військ з Афганістану, щодо порядку денного у сфері ядерного роззброєння, зокрема з ратифікації ДВЗЯВ, з реорганізації оборонного бюджету. За межами можливостей президента може залишитись подальша реформа фінансового сектору.

Електоральна поразка Білого дому на проміжних виборах 2010 р. робить найбільш імовірним відносно стабільний стан американської міжнародної політики, позбавлений різких коливань у короткостроковій перспективі. Зовнішня політика найближчих двох років (2011-2012) буде політикою реагування на кризи, відповіді на виклики, але вона буде переважно позбавлена енергії, рішучості, самовпевненості, необхідної для реалізації масштабних нових ініціатив. Президент Обама вимушений жити порядком денним попередньої адміністрації – завершувати війну в Іраку, з повною самовіддачею займатися занедбаною війною в Афганістані, продовжувати запущену Бушем велику революційну трансформацію Близького Сходу. Президент втратив ініціативу в сфері національної безпеки (яка тепер твердо повернулась до республіканського Конгресу та до консервативних сил у політичному істеблшменті США). Внутрішньополітичних ресурсів, достатніх для проведення стратегічної корекції, які були безумовно наявні у 2008 р, у 2011-2012 рр. вже не буде. Стратеги адміністрації Обами, працюючи над створенням зовнішньополітичного курсу у 2009 р. [5], не очікували, що надзвичайно популярний президент упродовж двох років зіткнеться з настільки жорсткою внутрішньою обстановкою. Будувати амбіційні зовнішньополітичні плани за межами домінуючої з часів Буша стратегії американської першості у такій ситуації безперспективно.

У 2008 р. блискавична перемога Обами та демократичної партії на виборах гарантувала адміністрації короткострокову (2 роки) підтримку громадськості та Конгресу, створювала сприятливий контекст для проведення змін. Але цього виявилось недостатньо. Зовнішньополітичні принципи адміністрації Буша, стратегія першості, ГВЗТ надто сильно укорінились у свідомості спільноти національної безпеки США. Побоювання того, що ревізія стратегії першості буде пов'язана з втратою

впевненості в американському лідерстві, буде сприйнята як сигнал, що сила та вплив США йдуть на спад – ці страхи всередині зовнішньополітичного істеблїшменту Сполучених Штатів були настїльки сильними, що навіть при бажанні щось фундаментально змінити в американській стратегії, це було практично не можливо. Але особливих зусиль президент та його команда й не робили, слїдуючи примиренським, консенсусним курсом. Іншим страхом була доля власне самої спїльноти національної безпеки США. Це окремий фактор. Чи буде потрібен механїзм національної безпеки США у таких обсягах, з такою інституційною силою та з таким гігантським фїнансуванням у разї відмови від амбїційних цїлей стратегії американської першостї? Відповідь очевидна. Це додатковий чинник інерційностї американської стратегії.

Лїтература:

1. Change We Can Believe In: Barack Obama's Plan To Renew America's Promise. – N.Y.: Three Rivers Press, 2008. – p. 273.
2. **Colin Dueck.** Hard Line: The Republican Party and U.S. Foreign Policy since World War II / Colin Dueck. – Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2010. – 386 p.
3. The Two-Party System is Making America Ungovernable [Електронний ресурс] // Intelligence Squared US, February 15, 2011. – Режим доступу: <http://intelligencesquaredus.org/index.php/past-debates/america-divided-us-politics/>
4. **James Mann.** Rise of the Vulcans: The History of the Bush's War Cabinet / James Mann. – N.Y.: Penguin Books, 2004. – 426 p.
5. National Security Strategy. [Електронний ресурс] / The White House, May 2010. – Режим доступу: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf
6. **Robert Woodward.** Obama's Wars / Robert Woodward. – N.Y.: Simon & Schuster, 2010 – 464 p.
7. **Stephen Brooks.** World out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy / Stephen Brooks, William Wohlforth. – Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2008. – 234 p.
8. **Terry Deibel.** Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft / Terry Deibel. – N.Y.: Cambridge University Press, 2007. – 435 p.
9. **Фарид Закария.** Постамериканский мир будущего / Фарид Закария. – М.: Европа, 2009. – 279 с.