

## АКТУАЛЬНЫЙ КОММЕНТАРИЙ

### О ВЛИЯНИИ НОВОЙ РАССТАНОВКИ СИЛ В КОНГРЕССЕ НА ВНЕШНЮЮ ПОЛИТИКУ АДМИНИСТРАЦИИ Б. ОБАМЫ

#### Интервью с профессором Йэном Шапиро\*

Вниманию читателей предлагается текст интервью с крупным зарубежным политологом, директором Центра изучения международных и региональных проблем Йельского университета профессором Йэном Шапиро. Интервью посвящено обсуждению итогов промежуточных выборов в американский Конгресс и возможного влияния изменения расстановки сил в пользу республиканцев на внешнеполитический курс администрации Б. Обамы. В беседе освещается широкий круг тем, в числе которых: место внешнеполитических сюжетов в предвыборных дебатах, иерархия глобальных приоритетов администрации Б. Обамы, ситуация в Афганистане и перспективы ее развития в 2011—2012 гг., возможность ужесточения политики США в отношении Ирана, будущее «перезагрузки» американско-российских отношений, вероятность переизбрания Б. Обамы на второй срок.

**Ключевые слова:** администрация Б. Обамы, промежуточные выборы в Конгресс, Афганистан, Иран, «перезагрузка» американско-российских отношений, Договор СНВ-3, поправка Джексона-Вэника.

The Editorial Board publishes a transcript of the interview with professor Ian Shapiro — a distinguished political scientist and a director of the Macmillan Center for International and Regional Studies at Yale University. The interviewee is being asked about the results of the mid-term Congressional elections and its potential impact on the foreign policy of Obama administration. The interview covers a wide range of issues which include: the role of foreign policy issues in mid-term elections campaign, the hierarchy of global priorities of the Obama administration, the current situation in Afghanistan and various scenarios of its development in 2011—2012, the possibility that the U.S. policy towards Iran will be “getting tougher”, the future of the “reset” policy with Russia, the prospects for the reelection of B. Obama.

**Keywords:** Obama administration, mid-term elections, Afghanistan, Iran, «reset» policy, new START Treaty, Jackson-Vanick amendment.

---

\* Шапиро Йэн — д.п.н., профессор, директор Центра изучения международных и региональных проблем Йельского университета, США (e-mail: ian.shapiro@yale.edu). Перевод и подготовка к печати — Бартенев Владимир Игоревич, к.и.н., доцент кафедры истории международных отношений и мировой политики факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru).

Промежуточные выборы в Конгресс США неизменно привлекают к себе повышенное внимание. Причина этого проста: с одной стороны, выборы подводят черту под первой половиной президентского срока и отражают изменения в общественных настроениях по сравнению с президентскими выборами, с другой — намечают конфигурацию сил, которая будет предопределять характер предпринимаемых администрацией инициатив в последующие два года.

Интерес к выборам 2010 г. был особенно велик, в первую очередь потому, что победа Б. Обамы на президентских выборах 2008 г., в самый разгар экономического кризиса, породила большие надежды, причем не только внутри страны, но и далеко за ее пределами. Однако если судить по результатам ноябрьского голосования, то надежд простых американцев политика его администрации, по крайней мере пока, не оправдала. Демократы вынуждены были уступить большинство республиканцам в Палате представителей и потерять квалифицированное большинство в Сенате.

Эксперты сходятся во мнении, что выбор американского электората был обусловлен исключительно внутренней политикой администрации Б. Обамы и недовольством тем, как демократы решают проблемы безработицы, налогообложения и государственных расходов. В то же время сложно не обратить внимание на тот факт, что республиканцы выступали с жесткой критикой почти каждой внешнеполитической инициативы, предпринимаемой администрацией, начиная с подписания первого указа о закрытии тюрьмы в Гуантанамо и объявления даты начала вывода войск из Афганистана и заканчивая заключением Договора СНВ-3 в рамках «перезагрузки» американско-российских отношений. В этой связи возникает вопрос: насколько велика будет степень влияния новой расстановки сил в Конгрессе на внешнюю политику администрации Б. Обамы? С этим вопросом мы решили обратиться к известному политологу, директору Центра международных и региональных исследований Йельского университета профессору Йэну Шапиро.

**В.Б.: Профессор Шапиро, в первую очередь мне хотелось бы узнать, стал ли исход голосования для Вас неожиданностью?**

**Проф. Шапиро:** Нет. Результат выборов оказался более чем предсказуемым. Подтвердилась характерная для политической истории США закономерность: партия, представитель которой находится у власти в Белом доме, почти всегда теряет места в Конгрессе на промежуточных выборах. Конечно, из этого правила были исключения. Так, например, в 2002 году республиканцы укрепили свои позиции на Капитолийском холме, но произошло это при уникальных обстоятельствах. Выборы проходили на следую-

ший год после терактов 11 сентября, естественной реакцией на которые стало сплочение общества вокруг исполнительной власти во главе с Джорджем Бушем. Однако указанное «правило» никто не отменял, и в этом отношении последние выборы не преподнесли никаких особых сюрпризов. Демократы потеряли в Палате представителей и Сенате чуть больше мест, чем обычно теряет правящая партия, но при этом чуть меньше, чем ожидалось.

Результаты выборов оказались вполне закономерными и по другой причине. Если выйти за рамки американского контекста, то можно заметить, что практически во всех демократических странах политики, стоящие у власти, пользуются крайне низкой популярностью, правящие партии проигрывают выборы независимо от того, к какой части политического спектра они принадлежат. В Германии с большими трудностями во взаимоотношениях с электоратом столкнулась Ангела Меркель, ее партия потеряла огромное количество мест в мае этого года. На недавних выборах в Австралии правящая консервативная партия также набрала очень мало голосов. В Англии же, напротив, в числе проигравших оказалась левая, лейбористская партия во главе с Гордоном Брауном. Вывод напрашивается сам собой: в период экономического кризиса любой политик, стоящий у власти, сталкивается с серьезными трудностями. Я убежден, что сегодняшняя непопулярность Обамы в большей степени обусловлена тем фактом, что он оказался у власти в критический момент, нежели характером предпринимаемых им инициатив. Этого следовало ожидать.

**В.Б.:** В одном из своих последних интервью президент Совета по международным отношениям Ричард Хаас заявил: «Нет никаких свидетельств того, что на выбор американского электората повлияла внешняя политика»<sup>1</sup>. Согласны ли Вы с такой оценкой?

**Проф. Шапиро:** В целом да. Действительно, на предвыборных дебатах никто не обсуждал политику США в Афганистане или Ираке. Внимание кандидатов целиком было сосредоточено на внутривнутриполитических сюжетах — проблемах безработицы и выхода из рецессии, реформе здравоохранения, которую Обама пытается провести через Конгресс и которая продолжает подвергаться острой критике, планах спасения финансовых институтов. Конечно, большая часть этих планов была принята при администрации Джорджа Буша-младшего, но простые американцы уже забыли об этом и возлагают всю вину за помощь банкирам на Обаму.

---

<sup>1</sup> *Haass R. Obama's Political Obstacle Course. Interview with Bernard Gwertzman. 3 November 2010 // Council on Foreign Relations [Official website]. URL: [http://www.cfr.org/publication/23304/obamas\\_political\\_obstacle\\_course.html?cid=emc-HaassElections\\_pressblast-110310](http://www.cfr.org/publication/23304/obamas_political_obstacle_course.html?cid=emc-HaassElections_pressblast-110310) (дата обращения: 08.11.2010).*

Подобное отсутствие внимания к внешнеполитическим проблемам вряд ли может показаться удивительным. Надо понимать, что у нас не было общенациональной предвыборной кампании и общенациональных дебатов — кампания велась на уровне избирательных округов и штатов, поэтому в основном обсуждались те проблемы, которые более всего волновали избирателей на местах. Однако, с моей точки зрения, необходимо учитывать еще ряд факторов. Во-первых, в США отсутствует всеобщая воинская повинность. У нас добровольческая армия. Воинские контингенты, участвующие в кампаниях в Ираке и Афганистане, состоят наполовину из добровольцев, наполовину из наемников, в отношении которых сегодня используется более политкорректный термин — «независимые подрядчики», но которые от этого не перестают быть наемниками. Иными словами, американцев не заставляют воевать против их воли или посылать своих детей на смерть. Во-вторых, финансирование войн идет за счет долга, а не за счет увеличения налогов. Простые американцы, конечно, обеспокоены проблемой долга, но эта обеспокоенность носит некий абстрактный, неопределенный характер и на исход выборов сколько-нибудь заметно не повлияла.

**В.Б.:** Тем не менее вероятность «обратного эффекта» — влияния новой расстановки сил в Конгрессе на внешнюю политику администрации Обамы — представляется довольно высокой. Обсуждение этой темы мне хотелось бы начать с общего вопроса: изменится ли, с Вашей точки зрения, иерархия глобальных и региональных приоритетов Белого дома?

**Проф. Шапиро:** Это очень интересный вопрос. Я полагаю, приоритетом № 1 останется Афганистан. Я думаю, демократы полностью отдадут себе отчет в том, что если через полтора года положение в Афганистане не изменится к лучшему, им придется заплатить за это очень большую цену. Между тем пока сколько-нибудь серьезных поводов для оптимизма ситуация в Афганистане не дает, и вряд ли найдется человек, который сможет поручиться за то, что она заметно улучшится к лету 2011 года. Важно и другое. Я думаю, что иракскую страницу Обама уже перевернул. Даже если после того, как американцы покинут Ирак, в стране разразится гражданская война или к власти придет второй Саддам Хусейн, Обаму в этом вряд ли обвинят. Война в Ираке не была его войной — он выступал против вторжения. Однако война в Афганистане — это совершенно другая история. Обама с самого начала полностью поддерживал эту войну и после прихода к власти инициировал резкое увеличение численности воинского контингента. Это его война, и она останется для администрации главным приоритетом.

Вторым по важности направлением внешней политики, безусловно, останется Китай, в первую очередь потому, что здесь интересы национальной безопасности тесно переплетаются с проблемами стабилизации финансовой ситуации. Зависимость США от Китая в вопросах, связанных с рефинансированием внешнего долга, продолжает увеличиваться. Это создает огромные риски и резко актуализирует проблему заниженного курса юаня по отношению к доллару.

Что касается других внешнеполитических проблем, то взаимоотношения с европейскими странами, с моей точки зрения, отойдут на второй план. На Ближнем Востоке США продолжают призывать Израиль к отказу от строительства новых поселений и возобновлению переговоров, но много времени и усилий на это администрация тратить не будет.

И потом. Давайте попробуем представить себе рабочий день Барака Обамы. Предположим, что президент работает 18 часов в сутки. Треть этого времени он проводит, устраняя последствия финансового кризиса. Приблизительно столько же ему нужно на Афганистан и Китай. Еще одной проблемой, требующей постоянного внимания, является Иран, развитие взаимоотношений с которым, кстати, оказывает влияние и на афганскую политику. На все остальное остается слишком мало времени...

**В.Б.: К вопросу об Афганистане. Республиканцы с самого начала выступили с резкой критикой предложенного Барак Обамой графика вывода войск из Афганистана, старт которого запланирован на июль 2011 года. Призывы к пересмотру графика все чаще озвучиваются и представителями Пентагона, что ставит администрацию в крайне затруднительное положение. По мнению некоторых экспертов, изменение расстановки сил в Конгрессе может облегчить Обаме принятие сложного для него решения и стать последним аргументом в пользу пересмотра графика вывода войск. Насколько велика, по Вашему мнению, вероятность того, что президент откажется от своего первоначального плана? И станет ли афганская тема в этом случае одной из центральных на выборах 2012 года?**

**Проф. Шапиро:** На мой взгляд, США могут сохранить военное присутствие в Афганистане в полном объеме и после 2011 года, хотя это решение, скорее всего, не найдет поддержки в обществе. Ситуация в Афганистане близка к патовой. Уход оттуда с большой долей вероятности приведет к возвращению к власти талибов. Однако сохранение военного присутствия вовсе не гарантирует победу в войне. Если не произойдет качественного увеличения воинского контингента (а этого по политическим причинам, скорее всего, не произойдет), то положение дел, вполне вероятно, будет постепенно ухудшаться. Уже в следующем году в Афганистане мы можем

оказаться лицом к лицу с комплексом сложнейших проблем, подобных тем, с которыми в конце 1980-х годов столкнулся СССР. Простых решений афганская проблема, увы, не имеет.

Что касается влияния этой проблемы на настроения американского электората, то республиканцы, безусловно, будут критиковать Обаму за отсутствие прогресса в ее решении, но станет ли она центральной на выборах 2012 года — большой вопрос. Для этого ситуация в Афганистане должна либо заметно ухудшиться, либо качественно улучшиться. В первом случае возникнет кризис доверия к исполнительной власти, во втором — Обама сможет приписать себе крупный успех. Если же ситуация будет оставаться настолько же неопределенной, как сейчас, когда большинство американцев не имеют реального представления о том, что происходит в Афганистане, я подозреваю, определяющего значения для предвыборной кампании 2012 года положение дел в Афганистане иметь не будет.

**В.Б.: Мой следующий вопрос касается политики США в отношении Ирана. Стоит ли нам ждать ужесточения позиции Белого дома в связи с изменением расстановки сил в Конгрессе?**

**Проф. Шапиро:** На этот вопрос сложно дать однозначный ответ, хотя бы потому, что внутри самой Республиканской партии нет консенсуса по иранской проблеме. Но давайте поразмыслим, в чем может заключаться «ужесточение» политики помимо введения дополнительных экономических санкций? На мой взгляд, речь может идти только о двух вещах. Вариант № 1 — нанести превентивный военный удар по Ирану, что, с моей точки зрения, будет самоубийственным шагом для любого американского президента, особенно после вторжения в Ирак. Вариант № 2 — позволить это сделать Израилю. Однако идея о том, что Америка сможет остаться в стороне, позволив Израилю нанести бомбовый удар по Ирану, представляется мне совершенно абсурдной. Если это произойдет, иранцы заблокируют Ормузский пролив, США, в свою очередь, вынуждены будут его разблокировать и в конечном счете окажутся втянутыми в полномасштабное вторжение в Иран. Я не думаю, что этого хочет Белый дом, и вряд ли этого хотят американские военные, особенно в условиях столь сильной вовлеченности в конфликты в Ираке и Афганистане. На Капитолийском холме могут сколько угодно размахивать шашками, но я буду очень удивлен, если какой-либо из названных мною вариантов развития событий воплотится в жизнь.

**В.Б.: Одним из направлений внешней политики, которое представители Республиканской партии и близких к ним «фабрик мысли» критиковали особенно активно, была «перезагрузка» американско-российских отношений. Две недели назад на сайте «Фонда Наследия»**

была опубликована очередная «разгромная» статья Ариэля Коэна, основная идея которой заключается в том, что политика «перезагрузки» противоречит национальным интересам США, поскольку приносит дивиденды только России, и поэтому должна быть пересмотрена<sup>2</sup>. Как Вы считаете, может ли состояться такой пересмотр в условиях укрепления позиций республиканцев в Конгрессе?

**Проф. Шапиро:** Я полагаю, что политика «перезагрузки» пересмотрена не будет. Конечно, если внезапно разразится какой-нибудь международный кризис, то он может смешать все карты. Однако в отсутствие кризиса заданный Обамой тон двустороннего диалога, в основе которого лежит идея, что у США и России есть много общих интересов, сохранится. Кроме того, нужно принимать во внимание, что непосредственным осуществлением политики «перезагрузки» в условиях, когда основное внимание Белого дома сосредоточено на других проблемах, занимаются чины 2—3-го рангов в Госдепартаменте. Эти люди были назначены на должности Обамой. Многие из них работали вместе со Струобом Тэлботтом в 1990-е годы, поэтому вряд ли можно удивляться тому, что мы наблюдаем определенную преемственность [с политикой вовлечения. — В.Б.]. Позволю себе небольшое отступление. Вот уже второй год подряд в сентябре я приезжаю в вашу страну для участия в Мировом политическом форуме в Ярославле. В этом году мне даже довелось в числе других зарубежных экспертов встретиться с президентом Медведевым. На основе увиденного и услышанного я могу сделать однозначный вывод, что на нижних уровнях сотрудничество развивается очень активно. Важно и другое. В условиях, когда отношения между США и Китаем становятся все более напряженными, Соединенным Штатам принципиально важно налаживать взаимодействие с Россией. В каком-то смысле сегодняшняя ситуация представляет собой зеркальное отражение ситуации в годы «холодной войны». Никсон начал сближение с Китаем в рамках политики сдерживания СССР. Мы вступаем на путь сдерживания Китая, и сближение с Россией может помочь нам в этом.

**В.Б.:** Это очень любопытная аналогия. Но я бы хотел спуститься с уровня американской «большой стратегии» и места в ней России на уровень конкретных соглашений, достигнутых в рамках политики «перезагрузки», важнейшим из которых, безусловно, является Договор СНВ-3. Изменение расстановки сил в пользу республиканцев делает перспективы ратификации Договора новым составом Конгресса крайне неопределенными. Сможет ли Барак Обама, с Вашей точки

---

<sup>2</sup> *Cohen A. Time to Revise Obama's Russian «Reset» Policy. Webmemo № 3042. 26 October 2010 // Heritage Foundation [Official website]. URL: <http://www.heritage.org/research/reports/2010/10/time-to-revise-obamas-russian-reset-policy> (дата обращения: 08.11.2010).*

зрения, «продавить» ратификацию СНВ-3 на последней сессии в старом составе?

**Проф. Шапиро:** Если на сессии уходящего состава и будут приняты какие-либо значимые для администрации законопроекты, то это будет закон о продлении срока действия введенных администрацией Джорджа Буша-младшего налоговых послаблений, который истекает в декабре. Я сомневаюсь в том, что конгрессмены успеют сделать что-либо еще. Более того, я допускаю, что Договор может и не быть ратифицирован вовсе. На производстве оружия делаются колоссальные деньги, и многие представители Республиканской партии по вполне понятным причинам выступают против сокращений. Поддержка военно-промышленного комплекса является важнейшей частью политики поддержки корпораций, и в американской политической системе этот фактор играет особенно важную роль. Возьмем, например, такой штат, как Коннектикут [на территории Коннектикута находится Йельский университет. — *В.Б.*]. Огромная часть его экономики завязана на производство атомных подводных лодок на судостроительных верфях в Гротоне. И это далеко не единичный случай. На территории каждого штата находятся военные базы, военные заводы, склады. Речь идет о рабочих местах, которые каждый американский конгрессмен стремится сохранить, особенно сейчас, в условиях финансового кризиса.

**В.Б.:** Другими словами, проблема сокращения ядерных вооружений также приобретает внутривнутриполитическое измерение...

**Проф. Шапиро:** Безусловно. И демократы, и республиканцы являются кейнсианцами. Демократы хотят расходовать средства, помогая бедным в целях стимулирования спроса. Республиканцы, в свою очередь, стремятся инвестировать их в поддержку корпораций, в том числе тех, которые производят оружие на экспорт и т.п. Влияние групп, лоббирующих интересы военно-промышленного комплекса, в Америке очень сильное.

Однако я хотел бы подчеркнуть следующее. С моей точки зрения, даже если Договор не будет ратифицирован, стороны все равно смогут придерживаться достигнутых договоренностей. Начиная с 1991 года американские и российские военные активно сотрудничали в сфере ядерной безопасности, в частности по вопросу об обеспечении передачи России ядерного оружия, оказавшегося после распада СССР на территории Беларуси, Украины и Казахстана. Американское командование тогда знало о каждом шаге, предпринимаемом российской стороной. Мы можем придавать огромное значение договорам, но реальное взаимодействие осуществляется на уровне чиновников 2—3-го рангов в министерствах и ведомствах. Я думаю, что для этих людей нет большой разницы, ратифи-



цирован Договор СНВ-3 или нет. Речь идет о профессиональных военных, которые не хотят начать войну по ошибке и поддерживают диалог друг с другом независимо от официальных соглашений. Договоры зачастую просто кодифицируют те процессы, которые уже имеют место на практике.

**В.Б.:** Мне также хотелось бы поговорить об экономической составляющей американско-российских взаимоотношений. Республиканцы, как известно, являются противниками отмены поправки Джексона-Вэника и не поддерживают идею вступления России в ВТО. Как Вы думаете, есть ли у администрации Обамы шансы на то, чтобы сломить их сопротивление в условиях, когда расклад сил в Конгрессе изменился не в ее пользу?

**Проф. Шапиро:** Опять же — на этот вопрос сложно дать однозначный ответ. Ситуация с отменой поправки Джексона-Вэника напоминает мне историю с отменой эмбарго в отношении Кубы. Наша кубинская политика целиком и полностью определяется логикой борьбы за голоса американокубинцев в штате Флорида. За примерами далеко ходить не надо — на последних выборах во Флориде победу одержал крайне правый республиканец Марко Рубио, выходец из семьи кубинских эмигрантов. Выступать с антикубинской, антикоммунистической риторикой очень выгодно любому политику — рисков нет, зато есть дивиденды. Все это, конечно, выглядит нелепо и даже абсурдно. Мы развиваем экономическое сотрудничество с коммунистическим Китаем, однако сохраняем реликт «холодной войны» в отношениях с Россией, в которой вот уже два десятилетия как нет коммунизма. Все это противоречит здравому смыслу и представляет собой лишь попытки накопить политический капитал за счет использования примитивных стереотипов, все еще живущих в сознании простых американцев.

Присоединение России к ВТО также является вопросом, в ходе обсуждения которого республиканцы могут оперировать понятиями и лозунгами, ориентированными исключительно на «внутреннее потребление». Решение этого вопроса будет определяться целым рядом факторов — состоянием российской экономики, положением дел на нефтяном рынке, отношением бизнес-элиты, которая должна решить для себя, выгодно ли ей вступление России в ВТО. Дать однозначный прогноз относительно развития ситуации на этом направлении крайне сложно.

**В.Б.:** Вы сегодня уже упоминали вскользь о том, что первоначальный импульс к налаживанию диалога с Россией исходил от администрации Обамы. Поскольку многие проблемы в американско-российских отношениях не могут быть решены в одночасье, глубина «перезагрузки» будет напрямую зависеть от того, будет ли избран Обама на второй срок. Именно поэтому я хочу закончить наше интер-

**вью следующим вопросом: уменьшились ли шансы Барака Обамы на переизбрание в связи с проигрышем демократов на промежуточных выборах?**

**Проф. Шапиро:** Я отвечаю так: два года в политике — это целая вечность, и любые прогнозы следует делать очень осторожно. Если бы я должен был держать пари сегодня, я бы поставил на переизбрание Обамы, в первую очередь потому, что не вижу, кто среди нынешних республиканцев, включая Ньюта Гингрича, Митта Ромни и Сару Пэйлин, может составить ему конкуренцию. Если бы желание быть кандидатом от Республиканской партии изъявил Дэвид Петрэус, то это была бы совершенно другая ситуация. Но опять же не стоит пренебрегать статистикой: в двух из трех случаев американский президент переизбирается. По всей вероятности, это произойдет и на этот раз.

**В.Б.:** Благодарю Вас за готовность поделиться Вашими мыслями с читателями нашего журнала.

*Беседа состоялась 15 ноября 2010 г.*

*Беседу вел Владимир Бартнев*

#### БИОГРАФИЧЕСКАЯ СПРАВКА

**Йэн Шапиро** (род. 1956) — закончил Бристольский университет (Великобритания) по специальности «философия и политика», получил степени магистра и доктора политических наук, а также степень доктора юридических наук в Йельском университете (США). С 1984 г. работает на факультете политологии Йельского университета, с 1992 г. — в должности профессора. В 1999—2004 гг. — декан факультета. С 2004 г. — директор Центра изучения международных и региональных проблем имени Уитни и Бетти Макмилланов. Член редколлегии журналов «The Journal of Moral Philosophy», «Political Research Quarterly», «Critical Horizons». Автор ряда крупных работ по теории и философии политики: «The Moral Foundation of Politics» (Yale University Press, 2003; reprinted 2004, 2005, 2009), «The State of Democratic Theory» (Princeton University Press, 2003; reprinted 2004, 2006); «The Flight From Reality in the Human Sciences» (Princeton University Press, 2005), «Containment: Rebuilding a Strategy against Global Terror» (Princeton University Press, 2007); «The Real World of Democratic Theory» (Princeton University Press, 2011). Научные труды Й. Шапиро известны далеко за пределами США и переведены на многие языки мира, включая русский.