

12.02.21

## ПЕРВЫЙ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ КРИЗИС АДМИНИСТРАЦИИ БАЙДЕНА И МЕМОРАНДУМ ПО ОРГАНИЗАЦИИ СНБ

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США 5-11 ФЕВРАЛЯ



Кризис в Мьянме стал первым, и весьма неожиданным, внешнеполитическим вызовом новой американской администрации. Первые меры руководства страны свелись к рефлекторному использованию односторонних санкций. Однако, учитывая их ограниченную эффективность, перед Вашингтоном стоит более масштабная задача по мобилизации коллективного ответа, который продемонстрирует способность администрации выполнить свое главное предвыборное обещание – вернуть США на мировую арену в качестве лидера, способного вести за собой союзников.

4 февраля Белый дом опубликовал Меморандум по организации Совета по национальной безопасности. Данный документ, не удостоенный должного внимания со стороны американских СМИ, определяет круг ближайших советников президента и может многое сказать о приоритетах администрации и расстановке сил между ключевыми ведомствами, ответственными за внешнюю политику США.

### Ответ США на кризис в Мьянме

На первом брифинге вашингтонского Центра по международным СМИ (подразделения Госдепартамента) ведущий **специалист** по процессу формулирования внешней политики США **Джеймс Линдси** **отметил**:

*«Самый серьезный вызов для любой новой администрации (будь то Байден, Трамп, Обама, Буш, Клинтон, Буш, Рейган) заключается в том, что необходимо время, чтобы заполнить все вакансии и затем скоординировать работу всех этих людей. Но мир не*

*ждет, пока администрация будет готова. Серьезные вызовы могут вспыхнуть уже в первые дни. По всему миру существует достаточно таких очагов, где ситуация может довольно быстро трансформироваться от сравнительно спокойной к довольно напряженной. И не администрация будет выбирать, где произойдет такой взрыв».*

Еще месяц назад вряд ли кто-то мог предположить, что первым таким «взрывом» станет ситуация в Мьянме, где 1 февраля военное руководство страны в телевизионном обращении объявило, что берет управление страной в свои руки и вводит чрезвычайное положение сроком на один год. Уже на следующий день Госдепартамент официально **сообщил**, что расценивает произошедшее как военный переворот, что означает автоматическое прекращение двусторонней помощи. Учитывая небольшой размер помощи (185 млн долл. в 2020 году) и тот факт, что лишь незначительная часть идет напрямую правительству страны, данная мера носила весьма ограниченный характер. Настоящий ответ администрации последовал 11 февраля, когда был опубликован **президентский указ**, провозгласивший «чрезвычайное положение» в связи с ситуацией в Мьянме, что позволяет президенту вводить санкции. В тот же день Казначейство **сообщило** о внесении в санкционные списки 8 физических и 3 юридических лиц. Более того, и Байден, и Госдепартамент заявили, что **предпринимают** меры по предотвращению доступа военных к средствам более чем в 1 млрд долл.

Такой ответ, пользующийся межпартийной **поддержкой** законодателей, можно назвать рефлексивным: в ситуации кризиса пока еще только входящая в курс дел администрация решила действовать с использованием наиболее удобных механизмов для «наказания» отката от демократии, что соответствует стратегической традиции и пользуется повсеместным одобрением внутри страны. Настоящий же тест для новой внешнеполитической команды будет заключаться в реализации ключевого предвыборного обещания – восстановлении США в качестве международного лидера, способного мобилизовать коллективный ответ на международные вызовы. В этом плане результаты пока довольно скромные.

Пресс-секретарь Белого дома заверила, что ведутся «интенсивные» переговоры с мировыми лидерами для оказания многостороннего давления с целью восстановления гражданского управления страной. Тем не менее, Китай уже заблокировал принятие резолюции в ООН, осуждающей события в Мьянме. ЕС пока ограничился декларативной резолюцией, и глава внешней политики **Джозеп Боррелл предупредил**, что любые экономические ограничения в отношении Мьянмы могут привести к «недопустимым» бедствиям простых рабочих. МИД Японии, одного из главных источников гуманитарной помощи Мьянме, **выразил** «серьезную озабоченность», в то время как министр обороны **назвал** «рискованными» любые шаги по сокращению двустороннего сотрудничества.

«Можно сказать с практически 100%-й уверенностью, что ни один из основных экономических партнеров Мьянмы в Азии – Япония, Южная Корея, Сингапур, Таиланд и, конечно, Китай – не присоединится к США и Европейскому Союзу, если они решат вводить санкции или сокращать экономическую помощь, - **приводит** «Washington Post» слова **Мюррея Хайберта**, старшего научного сотрудника программы по Юго-Восточной Азии Центра стратегических и международных исследований. – Удар по генералам с помощью санкций позволит США почувствовать себя лучше в моральном



плане, но с точки зрения экономического давления он ничего не значит, если американские друзья в Азии продолжают сотрудничать с хунтой».

Уже весьма непростая задача по мобилизации союзников осложняется, как и предупредил **Джеймс Линдси**, банальным отсутствием кадров. Так, в СМИ появились **утечки** о «хаосе» внутри администрации, где большинство отвечающих за регион позиций не заполнены, а вопросом приходится заниматься младшим сотрудникам «относительно неопытным по вопросам, связанным с Мьянмой».

«Одно дело – президентская кампания, когда даются обещания. Совсем другое – управление страной, когда необходимо делать выбор, - **отметил** 5 февраля Линдси. – Приходится расставлять приоритеты, потому что если все называть приоритетом, то ничего не будет приоритетом. Приходится выбирать, чем пожертвовать, чтобы добиться целей».

Мьянму нельзя назвать приоритетом внешней политики США, однако вспыхнувший кризис, оказавшийся первым серьезным внешнеполитическим испытанием и связанный с возведенными в абсолют вопросами демократии, значительно повышает внимание к данной стране. Ответ администрации может показать, как далеко она готова зайти в защите демократии, и чем готова пожертвовать ради того, чтобы добиться кооперации со стороны союзников. Одновременно данный кризис может стать холодным душем для нового внешнеполитического руководства США и превратиться в первую серьезную демонстрацию новых реалий, в которых уже позабывшиеся за последние четыре года призывы Вашингтона к защите демократии уступают экономическим интересам национальных правительств.

### Меморандум по организации СНБ

Пока все внимание внешнеполитических обозревателей приковано к поведению администрации в первом серьезном внешнеполитическом кризисе, а внутриполитические журналисты поглощены политическим театром повторного импичмента Трампа, практически без освещения остались проводимые Белым домом преобразования Совета по национальной безопасности. Между тем, принцип формирования этого органа определит круг лиц, которые будут напрямую влиять на разработку внешней политики будущей администрации.

4 февраля Белый дом **опубликовал** «Меморандум по обновлению системы Совета по национальной безопасности» (СНБ). Первые нововведения заметны уже в самом названии. Существуют традиционные различия в **маркировке** юридических документов, изданных президентами. Республиканцы как правило называют их «National Security Presidential Directive/Memorandum», и записываются они как **NSPD/M**, демократы используют более короткое название – Presidential Policy Directive/Memorandum (**PPD/M**). Джо Байден нарушил эту традицию, и назвал документ «NSM», что можно рассматривать как символическую дань уважения межпартийному сотрудничеству, к чему он призывал во время президентской кампании. Еще одной отсылкой к предвыборной риторике, строившейся вокруг отказа от наследия Трампа, является содержащееся в названии слово «обновление», прежде никогда не встречавшееся в документах, посвященных организации СНБ.

Но это все относится к области подачи сигналов. Главный же смысл документа



заключается в определении состава ближайшего круга советников президента. Помимо закрепленных Актом о национальной безопасности 1947 года президента, вице-президента, министров внешних дел, обороны, финансов и энергетики (присутствие последнего обусловлено тем, что ядерные силы в США **относятся**, помимо Пентагона, в ведение министерства энергетики), председателя комитета объединенного командования штабов, а также включенного позже директора национальной разведки, Байден добавил в состав СНБ несколько нехарактерных позиций.

Регулярным членом СНБ будет постоянный представитель США при ООН, что с одной стороны, продолжает традицию **Обамы и Трампа** (но не **Буша-мл.**), с другой, учитывая профессиональные интересы номинированной на эту должность Линды Томас-Гринфилд, может повысить приоритет вопросов развития Африканского континента. Кроме этого, впервые на постоянной основе в СНБ войдет директор Офиса по политике в области науки и технологии (OSTP), в ведение которого входят вопросы исследований в области потепления климата. Данное решение не только подчеркивает уже заявленное администрацией внимание к данному направлению, но и является выпадом в адрес предыдущей администрации, целенаправленно пренебрегавшей данным ведомством (при Трампе количество сотрудников OSTP сократилось с 135 до 45, а место руководителя пустовало в течение двух лет – самый длительный период в истории Офиса). Еще одним новым членом СНБ станет руководитель Агентства США по международному развитию (USAid). Это может быть связано не столько с демонстрацией приоритета вопросов гуманитарного сотрудничества и распространения демократии (чем занимается USAid), сколько с личностью нового главы ведомства – **Самантой Пауэр**, уже входившей в СНБ в администрации Обамы.

Наконец, в статусе «постоянного консультанта» в СНБ войдет директор ЦРУ. Хотя главы ключевых разведсообществ часто приглашаются для проведения брифинга президента и основных советников, ни Обама, ни Трамп не прописывали участие директора ЦРУ на постоянной основе. Присутствие в комнате, где будут приниматься ключевые решения следующих четырех лет, номинированного на эту должность Уильяма Бернса не может не радовать. Крайне опытный дипломат, он отличается взвешенностью взглядов и, например, в свое время **возглавил** «внутреннюю оппозицию» началу кампании в Ираке. Более того, интересно будет наблюдать за динамикой отношений между Бернсом и менее опытной, но формально более «приближенной» к президенту, **Аврил Хейнс**, директором национальной разведки.

Помимо постоянных членов СНБ, Меморандум значительно расширяет круг лиц, которые могут приглашены в зависимости от вопросов, стоящих на повестке дня. В их число, среди прочего, входят глава Агентства по защите окружающей среды, министры труда и здравоохранения, координатор борьбы с пандемией, что демонстрирует повышенное внимание президента вопросам внутренней политики. Однако данный шаг вызывает тревожные ассоциации с президентством Обамы. В свое время Обаму нередко критиковали за радикальное увеличение состава СНБ, что **связывалось** с «параноидальным желанием Белого дома контролировать мельчайшие детали реализации политики». Хотя управленческий стиль Байдена еще до конца не проявился, положения Меморандума допускают присутствие на заседаниях СНБ до нескольких десятков человек, что может стать первым признаком движения новой



администрации в данном направлении.

*Источник:* **Первый внешнеполитический кризис администрации Байдена и Меморандум по организации СНБ**



## ОБ АВТОРЕ



**Ольга Ребро**

Старший эксперт

**Местоположение:** Москва, Россия

**Сфера компетенций:** Внешняя политика США

**Область экспертизы:** Эксперт по внешней и внутренней политике США, американским политическим элитам.

**Профессиональный опыт:** Выпускница МГИМО МИД России. Автор публикаций по внешней и внутренней политике США, с 2014 года - автор еженедельного дайджеста внешней политики США. В 2016 году – соавтор доклада о психологических профилях кандидатов в президенты США Х. Клинтон и Д. Трампа. Ее комментарии появлялись в изданиях РБК, Лента.ру, Russia Direct, Актуальные комментарии, Russia Beyond the Headlines, Международные процессы, на портале Валдайского клуба и др.

