

29.07.22

ПЛАНЫ ПЕЛОСИ ПОСЕТИТЬ ТАЙВАНЬ ИЛИ СИЛА «ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДИПЛОМАТИИ» В США

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США (22-28 ИЮЛЯ)



На протяжении недели в США кипели дебаты относительно возможного визита спикера Нэнси Пелоси на Тайвань. Впервые оглашенные 19 июля в публикации газеты «Financial Times» планы спикера вызвали бурную реакцию среди законодателей, споры среди экспертов и эскалацию угроз со стороны Пекина. А администрация вновь оказалась в ситуации, когда приходится выбирать худшую из двух зол.

Участие членов Конгресса в проведении внешней политики не является чем-то необычным. Поскольку законодатели, в отличие от администрации, не обязаны предоставлять официальную информацию о визитах в другие страны, учет и анализ данного аспекта американской внешней политики вести крайне сложно. Как правило, в публичную плоскость выходит информация лишь о наиболее резонансных случаях и постфактум, а самые противоречивые аспекты поездки улаживаются за закрытыми дверями в процессе подготовки.

В этом плане интересно исследование Райана Сквилля 2013 года, в котором доцент кафедры юриспруденции Университета Маркетта опирался на опубликованную Wikileaks внутреннюю переписку Госдепартамента, что позволило учесть поездки законодателей, так и не ставшие достоянием общественности. По его подсчетам, в

В 2009 году зарубежные визиты (всего немногим более 2000 в 117 стран) совершили 420 (или 79%) законодателей федерального уровня. Наиболее активные из них посещали зарубежные страны более 20 раз, что всего в два раза меньше госсекретаря: Хиллари Клинтон за тот же период совершила 47 зарубежных поездок. Если комитеты-лидеры по внешнеполитической активности не стали неожиданностью (по международным делам и вооруженным силам), то эксперта удивило превосходство по количеству поездок на одного законодателя Палаты представителей (4 против 3,2 в Сенате), что развенчивает устоявшееся мнение о большей квалификации и роли сенаторов во внешней политике. В целом, заключает Сквилль, в США законодатели являются весьма существенным и временами независимым субъектом американской внешней политики.

При этом в США не существует четких юридических механизмов по проведению таких визитов, а вся «законодательная дипломатия» находится в серой зоне с точки зрения разделения полномочий между ветвями власти. Принятый в 1799 году **Акт Логана**, запрещающий частным лицам участвовать в реализации внешней политики без согласия администрации, ни разу не применялся для наказания законодателей. Сегодня практикуется запрос «разрешения» (clearance) на поездку у посольств США в странах назначения, однако он носит рекомендательный характер, и у Госдепартамента нет законных инструментов, чтобы помешать визиту. Вместо этого строптивого законодателя пытаются уговорить, а в самом крайнем случае – отказывают в логистическом сопровождении.

Все это, впрочем, происходит еще на этапе подготовки визита, и подобный диалог между законодателем и Госдепартаментом не выходит на публику. Особенность ситуации с визитом Нэнси Пелоси заключается в том, что информация о нем стала публичной, судя по всему, до согласования по внутренним каналам. Так, глава Пентагона провел беседу с Пелоси по вопросам безопасности уже **после** публикации «Financial Times». А 21 июля сама спикер **отметила**, что слышала о возможных рисках только из вторичных источников.

В результате администрация Байдена оказалась перед дилеммой. С одной стороны, визит третьего по старшинству официального лица в США на Тайвань может привести к неуправляемой эскалации, о чем на протяжении последней недели с нарастающей настойчивостью приходили **сигналы** из Пекина. Хотя администрация сама испытывает пределы «политики неопределенности» в отношениях с Китаем, она всячески подчеркивает важность предсказуемости в двусторонних отношениях, даже если они носят антагонистичный характер. С другой стороны, чрезмерное препятствование совершению визита не только станет уступкой Пекину, чего в Вашингтоне также не хотят, но и создаст дополнительный повод для нападок на президента во внутривластном пространстве.

Сама Нэнси Пелоси, на протяжении многих лет **поддерживающая** имидж «эmissара» США на международной сцене, судя по всему, отступать не намерена. Дверь, через которую можно было выскользнуть, сохранив лицо, для чего было достаточно опровергнуть сообщения о готовящихся планах, была захлопнута на этой неделе, когда СМИ **написали** о том, что спикер приглашает своих коллег присоединиться к визиту. Публичные комментарии таких законодателей (ни один из которых пока не дал согласия) стали первым, хоть и косвенным, но все же официальным **подтверждением**



поездки Пелоси.

Одновременно растет давление на спикера причем по всему политическому спектру. 22 июля **письмо** с призывом «отклонить протесты руководства Китая и президента Байдена» ей направили республиканцы-члены Палаты представителей. 24 июля со словами «до встречи [на Тайване]» поездку спикера **поддержал** бывший госсекретарь Майк Помпео. 26 июля к кампании давления неожиданно **присоединился** один из наиболее «голубиных» законодателей-прогрессистов Ро Ханна (дем., Калифорния): «Мы не должны позволять им диктовать Америке, величайшей нации в мире, куда спикер Палаты представителей может ездить. Кто они такие, чтобы говорить, что спикер Пелоси не должна посещать Тайвань?» Аналогичное заявление **сделал** внешнеполитический законодатель-тяжеловес Боб Менендес (дем., Нью-Джерси): «Если мы позволим китайцам диктовать, кто может посещать Тайвань, а кто нет, это будет означать, что мы уже отдали им Тайвань». Ньют Грингрич, бывший спикер Палаты, сам совершивший в 1997 году визит на Тайвань, **осудил** действия администрации: «О чем думают в Пентагоне, когда публично призывают спикера Пелоси не ездить в Тайвань? Если нас настолько пугают китайские коммунисты, что мы не можем даже защитить американского спикера Палаты, почему Пекин должен считать, что мы поможем Тайваню выжить, сдержанность опасна».

Пока действующие и бывшие американские политики нагнетали обстановку громкими заявлениями, загоня администрацию в угол, в экспертных кругах спорили о потенциальном ответе Китая.

Майк Чиной, находящийся в Тайване научный сотрудник Американско-китайского института в Университете Южной Калифорнии, в статье под заголовком «О чем только думает Нэнси Пелоси, отправляясь в Тайвань?» **поделился** историей из личной жизни, когда в 1991 году во время визита Пелоси на площадь Тяньаньмынь его задержали правоохранительные органы Китая. «В отличие от 1991 года, когда нескольких репортеров поколотили и арестовали, если ситуация выйдет из-под контроля сейчас, отвечать за это придется народу Тайваня и, возможно, американским военным, которые будут ее сопровождать».

Бонни Глазер (German Marshall Fund) и Зак Купер (American Enterprise Institute) призвали не обманываться до сих пор сдержанной реакцией Пекина и **предупредили**, что поездка Пелоси «может спровоцировать решительный ответ Китая»: «Как следует из наших разговоров с китайскими экспертами, распространяется мнение, что накопившееся за последнее время количество изменений, как им кажется, в позиции США требует ответных шагов, которые вернут доверие красным линиям Китая. [...] Мы сползаем в кризис, не замечая этого. Лидерам с обеих сторон необходимо проснуться и найти выход, чтобы избежать конфронтации, которой никто не хочет». Что примечательно, эксперты дословно **повторяют** предупреждение Стивена Уолта (Harvard University) от 23 февраля 2021 года в отношении ситуации с Украиной.

Хотя тревожные настроения в комментариях экспертов явно **превалировали**, звучала и альтернативная точка зрения. Например, Майкл Рубин (American Enterprise Institute) **заявил**, что отказ от поездки сейчас, на фоне угроз Китая, обернется еще большим вредом: «Если Китай будет угрожать Тайваню из-за визита Пелоси, правильным ответом станет отправка в регион авианосной ударной группы. Уступка напору китайцев только спровоцирует более возмутительные требования и станет серьезным



ударом по международному порядку».

Сможет ли администрация выйти из этой ситуации, пока остается под вопросом. Состоявшийся 28 июля телефонный разговор лидеров двух стран был **направлен** если не на поиск взаимоприемлемых вариантов решения, то на прояснение позиций. «Будет очень сложно убедить китайцев в том, что это не является частью грандиозного замысла по пересмотру курса, — **отметила** Гласер в интервью изданию «Vox». — Они считают, что наша политика более спланированная, чем это есть на самом деле». На отсутствие координации во внешнеполитическом планировании **посетовал** и сенатор Крис Мерфи (дем., Коннектикут): «Я считаю, мы должны действовать умышленно. Если мы собираемся изменить нашу политику в отношении Тайваня, давайте примем соответствующее коллективное решение. Давайте не будем делать этого случайно посредством череды нескоординированных шагов».

Обычно законодатели редко расходятся с официальной позицией, а эксцессы «законодательной дипломатии» являются исключением из правила, но иногда именно она может являться маркером трансформации консенсуса относительно необходимости изменений таких правил. Показательным в этом плане может быть пример из первой четверти прошлого века, когда сенатор Генри Кабот Лодж за спиной президента Вудро Вильсона **вел** переписку с европейскими лидерами, «разъясняя» настоящую позицию США по созданию Лиги наций, которая усилиями Конгресса так и не была реализована.

Хотя нагнетание обстановки вокруг визита Пелоси действительно стало случайным результатом плохой координации, и есть соблазн записать его в разряд «эксцессов», оно в очередной раз продемонстрировало растущую поддержку отказа от «политики неопределенности» в отношении Тайваня, а значит достижение точки невозврата может быть вопросом времени. Даже если сейчас администрации Байдена удастся избежать эскалации, законодатели продолжают совершать визиты и включать положения о поддержке Тайбэя в различные нормативные акты (как это было, например, в последнем NDAA), а следующая администрация может оказаться не столь прилежна в коммуникации «неумышленности» подобных действий. «Старые добрые времена, когда мы могли не беспокоиться о Тайване, остались в прошлом, и так теперь будет всегда», — **подытожил** на этой неделе Харис Темплман (Hoover Institution).

Источник: **Планы Пелоси посетить Тайвань или сила «законодательной дипломатии» в США**



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.

