

УДК 327

ПОДХОД АДМИНИСТРАЦИИ ОБАМЫ К СОБЫТИЯМ В ЛИВИИ

© 2011 г. **А.И. Шумилин***
Институт США и Канады РАН, Москва

В статье рассматривается подход администрации Обамы к проблеме Ливии с момента перехода внутривосточного конфликта в стадию вооружённого противостояния сторон, за которой последовало принятие Советом Безопасности ООН резолюции 1973. Рассматриваются мотивы вовлечения США в военную операцию в Ливии, а также попытки администрации преодолеть юридические ограничения для участия США в боевых действиях. Проанализировано влияние ливийской операции на электоральные перспективы Барака Обамы и Демократической партии.

Ключевые слова: *Ливия, повстанцы, Каддафи, Совет Безопасности ООН, военные полномочия президента, выборы.*

Разразившиеся с января 2011 г. в ряде арабских стран политические потрясения, именуемые «Арабской весной», застигли администрацию США врасплох, в момент, когда она прорабатывала и согласовывала конкретные даты завершения своего военного присутствия в Ираке и Афганистане. Одновременно администрация планировала добиться серьёзного прорыва на палестино-израильском направлении, подвигнув стороны возобновить прерванные переговоры. Потрясения в арабских странах – преимущественно с проамериканскими режимами – тем самым существенно омрачили ожидавшийся администрацией позитивный эффект от её усилий в направлении продвижения к миру в регионе. Более того, явно проявившаяся неготовность США к такого рода масштабным потрясениям, отсутствие концептуального видения и инструментария для урегулирования возникших проблем – всё это привело к краткосрочному кризису ближневосточной политики администрации Обамы, наиболее ярко выразившемуся в резком усилении недовольства этой политикой ближайших союзников США в регионе – как со стороны умеренных арабских режимов, так и Израиля.

Но политически и электорально наиболее значимой проблемой для США стал их подход к ситуации в Ливии, где мирные протесты населения довольно быстро переросли в вооружённое противостояние части населения с режимом полковника Муаммара Каддафи. Подход Вашингтона к участию в разрешении

* ШУМИЛИН Александр Иванович – доктор политических наук, руководитель Центра анализа ближневосточных конфликтов ИСКРАН. E-mail: mideast@mail.ru

ливийского кризиса обернулся серьёзными испытаниями в её отношениях с обеими палатами Конгресса. Нелёгким оказалось и финансовое бремя операции: к середине сентября расходы на неё приблизились к миллиарду долларов.

На волнах противоречивой демократизации

Между тем вряд ли оправданно утверждать, что массовые демонстрации протеста против авторитарных правителей, в частности в странах Северной Африки оказались для администрации США неожиданными в принципе. Многие американские аналитики предсказывали возможность подобного взрыва начиная со второй половины 1990-х годов. Уже тогда – и тем более на протяжении первого десятилетия XXI века – подобные прогнозы находили отражение в стратегических концепциях американских администраций, равно как и в их текущей политике в регионе. И если до конца 1990-х годов администрация Клинтона пыталась аккуратно убеждать авторитарных правителей ключевых арабских стран в необходимости постепенной либерализации их режимов во имя сохранения статус-кво, во имя обеспечения выживания их самих, то после терактов 11 сентября 2001 г. курс на содействие постепенной либерализации режимов и демократизации в арабских странах стал достаточно значимым элементом ближневосточной стратегии США, рассматривавшей Ближний Восток как зону угрозы для собственной безопасности Соединённых Штатов.

«Шок от событий 11 сентября поколебал веру американских экспертов и политиков в то, что автократические лидеры в Египте, Саудовской Аравии и где-либо ещё в состоянии играть стабилизирующую роль в регионе, обеспечивая там мир и подавляя исламский экстремизм. Многие политики и аналитики пересмотрели свои взгляды, придя к выводу, что арабские автократии как раз и являются частью проблемы... В соответствии с этими оценками Белый дом перестал ориентироваться на задачу поддержания статус-кво и провозгласил новую политику, которая увязывала национальные интересы США с демократической конфигурацией в регионе», – писали в изданном ещё в 2008 г. аналитическом докладе его составители из Американского института предпринимательства Дж. Азарва, Д. Плетка и М. Рубин [3].

Такую оценку авторов из правоконсервативного Американского института предпринимательства, одного из главных «мозговых центров» республиканской администрации Дж. Буша-мл., вряд ли можно считать объективной. На самом деле в экспертной среде США развернулись широкие дискуссии по вопросам: возможна ли в принципе демократическая трансформация в арабских странах, каковы разумные пределы этого процесса, в какой степени эта трансформация может подорвать статус-кво и обернуться в конечном счёте против стратегических интересов США в регионе. Аналитики и политики пытались совместно решать эти вопросы, в результате чего, напомним, призыв к демократизации в арабских странах действительно стал важным декларативным элементом ближневосточной стратегии администрации Дж. Буша-мл.

Но, столкнувшись с её неприятием со стороны правящих элит умеренных арабских стран, республиканская администрация вернулась к прагматичному подходу во взаимодействии с ними, провозгласив сохранение статус-кво в регионе важнейшим приоритетом своей политики. Идея демократизации по сути

осталась декларацией и благим пожеланием – на деле американские стратеги и дипломаты ограничивались восхвалением косметических преобразований в упомянутых странах типа проведения муниципальных (но не общенациональных) выборов, некоторого расширения до того предельно урезанных полномочий законодательных органов, допущения участия женщин в общественной и политической жизни. Показательно, например, что египетское руководство, идя навстречу администрации Дж. Буша-мл., попыталось расширить возможности для участия оппозиционных, в основном либеральных, партий в парламентских выборах 2005 г., но вскоре отказалось от этого эксперимента: некоторые лидеры оппозиционных партий были осуждены на тюремные сроки в 2005–2006 гг., а в 2007 г. и вовсе были приняты антидемократичные поправки к конституции Египта. Кстати, последние выборы в египетский парламент в ноябре 2010 г. проходили по привычной схеме массовых фальсификаций и ограничения прав оппозиции. Уместно напомнить, что победой экстремистской группировки ХАМАС завершились и первые демократические выборы в Палестинской автономии в январе 2006 года.

Вольно или невольно, но вскоре после прихода к власти в США Барак Обама дал новый импульс поощрению демократических процессов в арабских странах. По сути призывом к демократизации прозвучали некоторые пассажи его выступления в Каирском университете в июне 2009 г., призванного в целом «нормализовать» отношения США со странами ислама. Отказавшись от идеи навязывания демократии арабским обществам извне, которая ассоциируется с администрацией Дж. Буша-мл., президент Обама фактически пообещал поддержку демократическим преобразованиям, стимулируемым внутренними силами в этих обществах. «Америка не претендует на знание того, что лучше для всех остальных, равно как и мы не намереваемся решать, кто станет победителем на мирных выборах, – сказал Барак Обама в своей речи в Каире. – Но я твёрдо верю в то, что все люди страстно желают одного и того же: возможности выражать своё мнение и влиять на то, как ими правят, уверенности в верховенстве закона и в равном для всех его применении, чтобы власть была прозрачной и не занималась воровством и можно было выбирать образ жизни по собственному усмотрению. Это не только американские идеи – это естественные права человека. И поэтому мы будем поддерживать их повсюду. Но лёгкого пути к воплощению этих идеалов нет. Однако очевидно одно: правительства, которые поддерживают эти права, являются в конечном счёте более стабильными, успешными и надёжными. Попытки подавить эти идеалы никогда не увенчаются успехом. Америка уважает право всех мирных и законопослушных жителей планеты быть услышанными, даже если мы с ними не согласны. Мы будем приветствовать все законно избранные мирные правительства при условии, что они соблюдают права всех своих граждан» [6].

Когда же начались массовые протестные движения в Тунисе, а затем в Египте (январь – февраль 2011 г.), администрация США оказалась поначалу в патовой ситуации: Обама должен был действовать, с одной стороны, в духе своих обещаний поддержки демократических движений, а с другой – обеспечивать геостратегические интересы своей страны, которые на тот момент чётко увязывались с фигурами автократичных правителей – Бен Али в Тунисе и

Хосни Мубараком в Египте. И если генерал Бен Али в Тунисе администрацией Обамы был достаточно быстро принесён в жертву, то в случае с Мубараком, олицетворявшим основы региональной стабильности, в частности, мирный договор с Израилем, в Белом доме начали проявляться сомнения и колебания. В конечном счёте и Мубарак был принесён в жертву протестным египетским движениям, что, однако, вызвало явное недовольство как в правящих кругах умеренных арабских стран (особенно в Саудовской Аравии), так и в Израиле. Эта линия Обамы на «сдачу своих союзников» воспринималась в регионе и как некое политическое коварство Соединённых Штатов, и одновременно как свидетельство ослабления их позиций на Ближнем Востоке. Причём администрация Обамы подвергалась критике как в регионе, так и в самих США. Политические противники демократов, т.е. республиканцы, представляли последствия «Арабской весны» как крах ближневосточной политики Вашингтона в результате некомпетентности и неспособности демократической администрации справиться с вызовами и развернуть ситуацию в пользу США. В этом отчасти внутриполитическом контексте Египет посетили в марте 2011 г. сенатор-республиканец Джон Маккейн и его постоянный спарринг-партнёр сенатор, ныне независимый демократ Джозеф Либерман. Задачей их миссии было вернуть доверие представителей египетской элиты к политике США, «продемонстрировать американский флаг» в регионе.

В этих условиях администрация Обамы приняла решение в марте присоединиться к жёсткой реакции арабских стран и Евросоюза на кровопролитие в Ливии, то есть пойти на силовой вариант решения проблемы.

Ограничения участия США в операции против Каддафи

Поскольку мирные протесты в Ливии достаточно быстро по вине полковника Каддафи переросли в вооружённое противостояние, то уже в начале марта 2011 г. стало понятно, что мировое сообщество не сможет не отреагировать на происходящее там, причём скорее всего с применением военной силы против режима Каддафи. Это означало, что Барак Обама оказывался перед угрозой вовлечения Соединённых Штатов в военную операцию, а возможно, и в военные действия в очередной мусульманской стране. Это явно шло вразрез с базовыми политическими установками самого Обамы, который в 2008 г. победил республиканского соперника (Джона Маккейна) главным образом благодаря пацифистской платформе демократов. Но и уклониться от этого вызова Обама не мог – тем самым он поставил бы крест на своей политической карьере, подтвердив полное крушение ближневосточной политики США. Кроме того, самоустранение США от разрешения ситуации в Ливии дало бы основания для вероятной переоценки их глобальной роли в международных отношениях.

В этих условиях для Б. Обамы было крайне важным тщательное соблюдение международно-правовых процедур, которые могли и должны были привести к началу военной операции против режима Каддафи. Соблюсти эти процедуры взялись арабские страны, которые обратились в Совет Безопасности ООН с требованием закрыть небо для военной авиации полковника Каддафи,

которая использовалась по сути для истребления мирного населения восставших городов. Инициативу Лиги арабских государств решительно поддержали члены Совета Безопасности – Франция и Великобритания. Такой расклад позволил администрации Обамы вступить в игру не раньше, чем на стадии обсуждения ливийского кризиса в СБ ООН, что способствовало снижению накала критики в её адрес из лагеря её со стороны наиболее последовательных сторонников администрации – леволиберального крыла Демократической партии и пацифистских движений. Ссылаясь на уже принятую Совбезом «гуманитарную» резолюцию, в своём обращении к главам обеих палат Конгресса, Обама подчеркнул: «Действия в Ливии полностью соответствуют интересам национальной безопасности и внешней политики Соединённых Штатов, а также моим конституциональным обязанностям как ответственного за эту внешнюю политику и главнокомандующего вооружёнными силами» [2]. В серии своих заявлений по данному вопросу Обама подчёркивал, что США не будут направлять сухопутные силы в Ливию, рассматривая эту операцию как мало-затратную, когда основные усилия по нанесению авиаударов по объектам противника возьмут на себя ВВС Франции и Великобритании [2].

Между тем основные и достаточно длительные проблемы для Б. Обамы относительно ливийской операции были связаны не столько с международно-правовыми процедурами, сколько с процедурами в американском Конгрессе, где его действия изначально подвергались критике как со стороны крайне левых однопартийцев-демократов, так и со стороны большей части республиканцев. Судя по всему, Обама не строил иллюзий относительно возможности одобрения большинством законодателей его действий в Ливии, как это было в случае с первой и второй войнами США против Саддама Хусейна (в 1991 и 2003 гг.) и ситуацией с вторжением в Афганистан в 2001 г. Поэтому он предпочёл действовать на основании закона «О военных полномочиях» (*Act of War Powers*) от 1973 г., который позволял ему направлять войска США за пределы страны на срок, не превышающий 60 дней.

Когда этот срок 20 мая миновал, в Конгрессе с новой силой возобновились дискуссии относительно правомерности действий президента Обамы. Ни один предлагавшийся сторонниками Обамы компромисс (например, Джон Керри предложил продлить срок до 100 дней) не был одобрен законодателями, которые группировались даже не по партийному признаку, а по личным соображениям и симпатиям. Одновременно администрация постепенно сокращала масштабы своего участия в ливийской операции, ещё весной передав руководство ею штабному комитету НАТО. В конечном счёте администрация добилась формального одобрения своих действий со стороны авторитетного комитета по международным делам Сената: 29 июня этот орган 14 голосами против пяти принял резолюцию, которая одобряла использование боевых и других самолётов США, а также беспилотников для нанесения ограниченных ударов на протяжении года (!), но запрещала использование наземных войск. Успех администрации стал возможен во многом благодаря усилиям юридического советника Белого дома Роберта Бауера и юридического консультанта Госдепартамента Гарольда Коха, которые смогли убедить законодателей в том, что участие США в этой кампании не подпадает под трактовку «военных действий». Белый дом передал в Кон-

гресс доклад на 32 страницах, в котором утверждалось, что американские силы, участвующие в кампании НАТО, выполняют функции поддержки. И эта роль, говорится в документе, не подпадает под формулировку «военных действий», которая используется в законе 1973 года [4].

С этой позицией, однако, не согласились некоторые законодатели, которые решили обратиться в суд с иском против Б. Обамы. Они приводят следующие аргументы: любое применение вооружённых сил, а не только сухопутных войск, требует одобрения Конгресса согласно закону «О военных полномочиях» 1973 г.; к концу июня вооружённые силы США выпустили по объектам в Ливии около сотни ракет точечного наведения, что свидетельствует об их участии в военных действиях; наконец, оценочные затраты Пентагона на ливийскую операцию превысят 1 млрд. долл. к концу сентября. Как сказал сенатор Ричард Лугар в связи с данной ситуацией, «мы на 70% обеспечиваем потребности коалиции в разведывательной информации, мы покрываем большую часть объёмов топливозаправки. Тот факт, что мы передоверили большую часть мероприятий по нанесению ударов своим союзникам, вовсе не свидетельствует о том, что США не вовлечены в боевые действия» [5].

Внутриполитический эффект свержения Каддафи

Облегчить непростое положение Барака Обамы и его администрации в политико-юридическом плане могло только резкое изменение баланса противостояния в Ливии в пользу повстанцев и НАТО. Это и произошло в конце августа. Сразу после вхождения повстанцев в Триполи 23 августа американский президент поспешил выступить с заявлением, в котором подчеркнул, что «интервенция в Ливии продемонстрировала, чего может добиться мировое сообщество, если действует согласованно» [5]. Тем самым он подчеркнул приверженность своим предвыборным обещаниям действовать совместно с союзниками, отказавшись от односторонности, в которой обвинял своего предшественника Дж. Буша-мл.

Однако предстать в образе «победителя ливийского диктатора» Обаме, судя по всему, пока не удалось: за последние месяцы из-за дрызг и политического маневрирования в отношениях с Конгрессом, в ходе которых администрация намеренно понижала уровень участия США в данной операции, большинство американцев засомневались в эффективности действий администрации. Это отражает и динамика опросов общественного мнения в США. Так проведённый 23 марта (спустя два дня после начала операции в Ливии) компанией Си-эн-эн (*CNN/Opinion Research*) опрос показал, что 50% опрошенных американцев одобряли на тот момент действия Обамы, а 41% – нет; идею установления «зоны, свободной от полётов» одобряли 70%, а возражали – 27% [6]. Уже спустя месяц – в конце апреля – опросы зафиксировали, что число поддерживающих операцию среди американцев возросло до 56%, но при этом заметно сократилось число тех, кто одобряет действия Обамы (на 15% меньше, чем в марте) [7].

Разочарования многих американцев объяснялись затяжным характером операции в Ливии, в чём некоторые были склонны винить «нерешительного Обаму». Этими настроениями воспользовались политические соперники президента США. В частности, сенатор-республиканец Джон Маккейн выразил своё

сожаление в связи с тем, что «путь к данному успеху оказался столь длинным, что объясняется неспособностью Соединённых Штатов задействовать всю мощь их ВВС». «В конечном счёте степень успеха или неуспеха нашего вмешательства в Ливии можно будет оценить не по факту крушения режима Каддафи, а по новому политическому порядку, который возникнет на этом месте» [10], – подчеркнул сенатор, ещё в апреле посетивший штаб-квартиру повстанцев в Бенгази. Политические соперники Обамы явно пытались обыграть президента в информационном плане – как своим появлением на «поле боя», так и всеми последовавшими заявлениями, в которых восхваляли смелость и решительность повстанцев, помощь НАТО, но при этом открыто упрекали Обаму в «нерешительности» [9].

Положительный исход операции союзников в Ливии нередко представлялся политическими соперниками Обамы не как результат продуманной стратегии и адекватной тактики поведения американского лидера, а как удача, свалившаяся на него. Некоторые критики администрации публично прибегали к язвительному тону. Так М. Рубин, известный специалист по Ближнему Востоку в Американском институте предпринимательства, в статье в газете «Ю-эс-эй тудей» писал: «Ирония состоит в том, что президент, который в ходе своей избирательной кампании напирал на обещания возродить методы дипломатии, достиг самых своих впечатляющих результатов именно благодаря использованию военной силы. Как разительно отличается Обама от самого себя в июле 2007 г., когда в разгар собственной кампании он заявлял следующее: “Смешно полагать, что отказ от переговоров с той или иной страной не может рассматриваться как наказание”. В конечном счёте именно американские бомбы и пули – а не разговоры – привели к смещению Каддафи, а ещё раньше к ликвидации Бен Ладена» [7].

Другой известный оппонент Обамы – Джон Болтон, бывший представитель США в ООН – обвиняет действующего президента в двуличии: на самом деле Обама провозгласил целью свержение Каддафи, т.е. согласился с необходимостью «смены режима», но официально продолжал придерживаться доктрины «спасения гражданского населения». В результате применялся ограниченный потенциал в соответствии с данной доктриной, что в конечном счёте привело всё-таки к «смене режима», но ценой более высоких затрат – в финансовом отношении (затяжка операции на пять месяцев) и в плане сохранения репутации (Каддафи время от времени брал верх над повстанцами и НАТО), что также в действительности вызвало значительное увеличение числа жертв среди мирного населения, которое НАТО формально защищало от Каддафи. «Ни один друг или враг (Обамы. – *А.М.*) не сможет закрыть глаза на тот вопиющий факт, что, вовлечшись в конфликт в Ливии, Обама впоследствии оставил его без внимания вплоть до последних дней. Таким образом интервенция НАТО ещё долго будет вспоминаться как стратегическое недоразумение стран Запада, что связано с позицией Обамы. Он не унаследовал от администрации Буша этот кошмар, он сотворил его сам», – пишет Дж. Болтон [1].

Нападки политических оппонентов вкупе с неблагоприятными опросами общественного мнения стали важным сигналом для действующей администрации США о том, что эффект победы над Каддафи ускользал от них. Удержать его

Барак Обама попытался в основном двумя рассчитанными на широкую аудиторию акциями. Первая – телефонный разговор 22 августа 2011 г. (день взятия Триполи повстанцами) из летней резиденции в Мартас-Виньярде в присутствии тележурналистов со своим советником по вопросам борьбы с терроризмом Джоном Бреннаном, который моментально передавал указания шефу американской разведмиссии в Бенгази. Советник информировал находившегося в отпуске президента о деталях происходящего в Ливии. Получив информацию от Бреннана, Обама тут же – и опять публично – перезвонил другим «высокопоставленным членам своей команды по вопросам национальной безопасности» (своему старшему помощнику Б. Дейли, помощнику по вопросам национальной безопасности Т. Донилену, министру обороны Л. Панетте, главе Комитета начальников штабов генералу М. Маллену), отдав им соответствующие распоряжения. Вторая рассчитанная на широкую аудиторию акция Обамы – его нарочито воинственное выступление перед военнослужащими Американского легиона в Миннеаполисе 30 августа. Там он сказал следующее: «Мы, разумеется, против того, чтобы использовать силу для решения многих вызовов, но когда на кону наши интересы и ценности, мы просто обязаны применять силу» [11].

Таким образом ситуация в Ливии оказалась не только важным предметом внутривосточного противостояния, но и рассматривается демократами и республиканцами как существенный элемент начинающейся новой избирательной кампании.

* * *

Завершение военной операции в Ливии и ликвидацию 20 октября полковника Каддафи бойцами Национального переходного совета администрация Обамы пыталась представить в качестве своей победы над оппонентами, в том числе и в Вашингтоне. Однако это событие не сработало на повышение рейтинга самого Обамы, поскольку к тому времени большинство американцев уже утратили интерес к происходящему в Ливии, сконцентрировав внимание главным образом на внутризкономических проблемах в США. Главный вопрос сегодня – как быстро удастся сформировать переходное правительство новых ливийских властей на общей для всех повстанцев платформе, преодолев неизбежные в подобных ситуациях разногласия между основными отрядами оппозиции. Что же касается роли США и президента Обамы, то можно констатировать, что действия его администрации в целом вызвали доверие как со стороны ливийских повстанцев, так и со стороны союзников США по НАТО и способствовали укреплению американских позиций в регионе после смены режима в Триполи, а также после относительно мирной трансформации политических систем в Тунисе и Египте. Однако процесс активного вмешательства администрации Обамы в ливийский кризис изначально был уязвим как с точки зрения внутриамериканского законодательства, так и в сложившейся в стране политической ситуации достаточно жёсткого противостояния между Демократической и Республиканской партиями в Конгрессе. Действия Обамы подверглись критике с двух сторон и по полярно различным причинам – в лагере его сторонников из числа левых либералов-демократов (за участие в операции в принципе), а также со стороны радикально настроенных республи-

канцев (за недостаточную решительность в проведении этой операции). Уязвимость позиции администрации Обамы в связи с Ливией пытаются использовать его политические противники. Задача администрации сегодня – представить операцию как «победно завершённую» практически без потерь с американской стороны, проведённую в рамках имеющихся у президента полномочий. Не исключено, что доказывать это администрации придётся уже в судебном порядке, отвечая на иски своих политических противников.

Список литературы

1. *Bolton J.* The Innocents Abroad: Obama's Foreign Policy Is Characterized / *National Review*. 6.09.2011.
2. *Curry T.* Obama, Libya and the Authorization Conflict. 22.03.2011 (<http://www.msnbc.msn.com/id/42201792>).
3. Dissent and Reform in the Arab World: Empowering Democrats. A Report of the American Enterprise Institute Dissent and Reform in the Arab World Project / Ed. by Azarva J., Pletka D., and Rubin M. Washington: The AEI Press, 2008. 124 p.
4. *Goldman J.* Qaddafi Departure May Vindicate Obama's Policy on Intervention // *Bloomberg*. 23.08.2011 (<http://www.bloomberg.com/news/>).
5. *Lothian D.* Obama on Libya: 'Tripoli is Slipping from the Grasp of a Tyrant' // *CNN Politics*. 22.08.2011 (<http://www.articles.cnn.com/2011-08-22/politics/obama.libya.statement>).
6. Remarks by the President on a New Beginning. The White House. Office of the Press Secretary (Cairo, Egypt), 4.06.2009 (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>).
7. *Rubin M.* Talking to the World's Gadhafis Is a Fool's Errand // *USA Today*. 23.08.2011.
8. Senate Gives Blessing to Obama for Military Intervention in Libya // *Russia Today TV*. 29.06.2011 (<http://rt.com/news/senate-obama-military-libya/>).
9. *Strauss D.* Poll: Majority Approve of Obama's Actions on Libya // *The Hill*. 21.03.2011 (<http://www.thehill.com/blogs/blog-briefing-room/news/>).
10. US Senator McCain Tours Benghazi // *BBC corp.* (<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13169457>).
11. *The Washington Post*. 1.09.2011.