

*Российская академия наук
Институт Соединённых Штатов Америки и Канады*



США & Канада

ЭКОНОМИКА – ПОЛИТИКА – КУЛЬТУРА

Научный и общественно-политический журнал

2021

№ 7 (619)

Июль

Основан в январе 1970 года

Выходит 12 раз в год

ISSN 2686-6730

Журнал издаётся под руководством

Отделения глобальных проблем и международных отношений РАН

Главный редактор

А.Н. ПАНОВ

Редакционная коллегия:

В.Н. Гарбузов (ИСКРАН, Москва, Россия); П.С. Золотарёв (ИСКРАН, Москва, Россия); Е.Г. Комкова (ИСКРАН, Москва, Россия); К.И. Косачёв (Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Москва, Россия); С.В. Лавров (МИД РФ, Москва, Россия); Л.Ф. Лебедева (ИСКРАН, Москва, Россия); В.П. Лукин (Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Москва, Россия); М.Г. Носов (Институт Европы РАН, Москва, Россия); О.Г. Овчинников (ИСКРАН, Москва, Россия); А.Н. Панов (МГИМО, Москва, Россия); А.А. Пороховский (МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия); М.А. Портной (ИСКРАН, Москва, Россия); С.М. Рогов (ИСКРАН, Москва, Россия); С.А. Рябков (МИД РФ, Москва, Россия); В.Б. Сулян (ИСКРАН, Москва, Россия); Т.А. Шаклеина (МГИМО, Москва, Россия); Том Грэм (Ассоциация Киссинджера, Нью-Йорк, США); Пан Давэй (Шанхайская академия общественных наук, Шанхай, КНР); Нобуо Симотомаи (Университет Хосэй, Токио, Япония) Анжела Стент (Джорджтаунский университет, Вашингтон, США); Кадзухико Того (Университет Киото Сангё, Киото, Япония).

Номер готовили:

В.С. Аничкина; В.С. Ахонина; М.Ю. Белецкая; А.Л. Коровина; О.Б. Кузнецова;
Е.К. Рогольская (заведующая редакцией); А.С. Степанов; Н.А. Счётчикова.

Москва

© Российская академия наук, 2021
© Институт США и Канады РАН, 2021
© Редакция журнала «США & Канада»
(составитель), 2021

*Russian Academy of Sciences
Institute for the U.S. and Canadian Studies*

USA & Canada

ECONOMICS – POLITICS – CULTURE

2021

No. 7 (619)

July

Published since January 1970

Monthly Publication (12 Times a Year)

ISSN 2686-6730

*The Journal is published under supervision of the Department of Global
Problems and International Relations of the RAS*

Editor-in-Chief

A. PANOV

Editorial Board:

V. Garbuzov (ISKRAN, Moscow, Russia); P. Zolotarev (ISKRAN, Moscow, Russia); E. Komkova (ISKRAN, Moscow, Russia); K. Kosachev (Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia); S. Lavrov (The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russia); L. Lebedeva (ISKRAN, Moscow, Russia); V. Lukin (Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia); M. Nosov (The Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia); O. Ovchinnikov (ISKRAN, Moscow, Russia); A. Panov (MGIMO, Moscow, Russia); A. Porokhovskii (Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia); M. Portnoi (ISKRAN, Moscow, Russia); S. Rogov (ISKRAN, Moscow, Russia); S. Ryabkov (The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russia); V. Supyan (ISKRAN, Moscow, Russia); T. Shakleina (MGIMO, Moscow, Russia); Thomas Graham (Kissinger Associates, Inc., New York, USA); Pan Dawei (Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai, China); Nobuo Shimotomai (Hosei University, Tokyo, Japan); Angela Stent (Georgetown University, Washington, D.C., USA); Kazuhiko Togo (Kyoto Sangyo University, Kyoto, Japan).

Moscow

© Russian Academy of Sciences, 2021
© Institute for the U.S. and Canadian
Studies (ISKRAN), 2021
© Editorial Board of "USA & Canada"
(compiler), 2021

Содержание

2021, № 7 (619)

Супян В.Б. Экономическая стратегия Дж. Байдена: возвращение «большого государства»	5
Шумилина И.В. Иммиграционная реформа Дж. Байдена: «американская мечта» возрождается?	19
Экономические обзоры	
Портной М.А. Полвека после Бреттон-Вудса: доллар против единой мировой валюты	34
Комментарии, заметки	
Фролов А.В. Администрация Дж. Байдена и иранская ядерная сделка	48
В Институте США и Канады РАН <i>(Конференция ИСКРАН и ИЛА РАН)</i>	
Кодзоев М. А-М. Латиноамериканская политика администрации Дж. Байдена: первые шаги	63
Пятаков А.Н. Роль военно-гражданских каналов во взаимодействии США и стран Латинской Америки в контексте пандемии	70
Кудеярова Н.Ю. Миграционная проблематика в американо-латиноамериканских отношениях (конфликты и решения)	76
Всеенко А.С. Инициативы США на латиноамериканском направлении: проблемы и перспективы	83
Комкова Е.Г. ЮСМКА при администрациях Д. Трампа и Дж. Байдена: сходство и различия в подходах	90
Ретроспектива	
Бобкин Н.Н. Стратегия администрации Трампа в отношении арабских государств Персидского залива	95
Аганин А.Р. «Племенная дипломатия» на Ближнем Востоке: опыт США в Ираке	112
Информация для авторов	127

Публикуемые материалы отражают точку зрения авторов, которая может не совпадать с мнением редколлегии журнала.

Любое использование публикаций журнала в коммерческих целях, включая перепечатку или перевод на иностранные языки, без письменного согласия редакции не допускается.

Ссылка на журнал при цитировании или частичном использовании текста публикаций обязательна.

Contents

2021, No. 7 (619)

Supyan V.B. Joe Biden's Economic Strategy: the Return of "Big Government" **5**

Shumilina I.V. J. Biden's Immigration Reform:
"The American Dream" Reborn? **19**

Economic Survey

Portnoy M.A. Half-century after Bretton Woods: Dollar vs Common Currency **34**

Notes, Comments

Frolov A.V. The Biden Administration and the Iran Nuclear Deal..... **48**

At the Institute for the US and Canadian Studies (ISKRAN-ILA RAS Conference)

Kodzoev M. A.-M. The Latin American Policy
of the J. Biden Administration: Initial Steps..... **63**

Piatakov A.N. The Role of Military-Civil Channels in the Interaction
Between the United States and Latin America in the Context of the Pandemic..... **70**

Kudeyarova N.Yu. Migration Issues in the U.S.-Latin American Relations
(Conflicts and Solutions)..... **76**

Yevseenko A.S. Latin America Focus of U.S. Foreign Policy Initiatives:
Challenges and Prospects..... **83**

Komkova E.G. USMCA under Trump's and Biden's Administrations:
Continuity and Divergence in Attitudes..... **90**

Retrospection

Bobkin N.N. The Trump Administration's Strategy for the Arab States
of the Persian Gulf..... **95**

Aganin A.R. "Tribal Diplomacy" in the Middle East: U.S. Experience in Iraq..... **112**

УДК 330.33.01

JEL: E 6

DOI: 10.31857/S268667300015570-7

Экономическая стратегия Дж. Байдена: возвращение «большого государства»

В.Б. Супян

*Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный переулок, д. 2/3
ORCID: <http://0000-0001-8819-3940> e-mail: vsupyanyan@yahoo.com*

Резюме: В статье рассматривается новая экономическая стратегия администрации Дж. Байдена. В частности, показано, что экономический кризис, усугубленный пандемией коронавируса, поставил государство в центр экономической жизни, чего не было последние десятилетия. Влияние выделяемых финансовых ресурсов на экономику в размере 9% ВВП может быть очень значительным. С одной стороны, это может стать мощным стимулом экономического роста, с другой – привести к перегреву экономики и росту инфляции. Хотя ведущие американские эксперты и выражают определённые сомнения по поводу масштабной финансовой интервенции государства в экономику, большинство экономистов в целом положительно оценивают стратегию Дж. Байдена как продуманную и содержащую большой потенциал экономического роста. Можно констатировать, что на смену правоконсервативному курсу «трампономики» приходит политика, основанная на кейнсианских экономических рецептах. Эта стратегия зиждется на двух задачах. Первая состоит в смягчении негативных последствий пандемии и экономического кризиса. Вторая включает реализацию новой экономической программы администрации, охватывающей перестройку инфраструктуры и промышленности, модернизацию сельских районов, переподготовку миллионов работников, строительство одного миллиона энергоэффективных жилых домов. Стратегия будет реализовываться последовательно – сначала инвестиции в инфраструктуру с упором на борьбу с изменениями климата, перестройка промышленности. Затем – инвестиции в человеческий капитал, в образование, здравоохранение, переподготовку кадров. Если на борьбу с кризисом уже ассигновано 1,9 трлн долл., то в долгосрочные проекты всего намечено инвестировать дополнительно около 3 трлн долл. В целом новая экономическая стратегия Дж. Байдена представляет собой беспрецедентный поворот в экономической политике государства.

Ключевые слова: экономический кризис, пандемия, экономическая стратегия, производственная инфраструктура, ВВП, климатический кризис, иммиграционная политика, образование, обрабатывающая промышленность.

Для цитирования: Супян В.Б. Экономическая стратегия Дж. Байдена: возвращение «большого государства». *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2021, 51(7):5–18. DOI: 10.31857/S268667300015570-7

Joe Biden's Economic Strategy: the Return of "Big Government"

Victor B. Supyan

*Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Science (ISKRAN),
2/3 Khlebnyy per., Moscow, 121069, Russian Federation*

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8819-3940> e-mail: vsupyan@yahoo.com

Abstract: The article aims to show the prospects of new economic strategy in the USA. The author shows that the economic crisis, reinforced by the pandemic, put the government into the center of economic life. The scale of financial resources allocated for economic goals is unprecedented and accounts for 9% GDP. On one side it may become a strong incentive for economic growth, on the other – may lead to economic overheat and inflation. Despite some apprehensions about outcomes of unprecedented financial intervention most experts expressed strong support to Joe Biden's economic strategy as well elaborated and containing great potential for economic growth. The article made a conclusion that currently the former right-wing policy of "trumponomics" is replaced by Keynesian economic recipes. The strategy is based on 2 goals. The first is to mitigate the negative consequences of the pandemic and economic crisis and the second encompasses new economic programs including reconstruction of infrastructure and manufacturing, modernization of rural districts, retraining of millions of workers, construction of one million of new energy saving homes. The strategy will be realized by two stages. Initially it will focus on investment into infrastructure and climate change problems, then – on investment into human capital, education, healthcare and skills retraining. The economic rescue plan for \$1.9 trln and long-term programs may reach about 3 trln dollars. In general Joe Biden's economic agenda is unprecedented in postwar American history.

Key words: economic crisis, pandemic, economic strategy, industrial infrastructure, GDP, climate crisis, immigration policy, education, manufacturing.

For citation: Supyan V.B. Joe Biden's Economic Strategy: the Return of "Big Government". USA & Canada: economics, politics, culture. 2021; 51(7):5-18. DOI: 10.31857/S268667300015570-7

ВВЕДЕНИЕ

Заявленная президентом Дж. Байденом экономическая стратегия, вызвала активное обсуждение в экономических и политических кругах США. Эта стратегия, как считают многие эксперты, предполагает коренные изменения как в содержании, так и форме проводимой экономической политики. Речь идёт о том, что таких масштабов государственного участия в экономике Америка не видела с конца Второй мировой войны.

СМЕНА КУРСА: ДЕБАТЫ И ПРИОРИТЕТЫ

Экономический кризис, усугубленный коронавирусной пандемией, вновь поставил государство в центр экономической жизни, чего не было последние деся-

тилетия, даже в период пребывания у власти Демократической партии в прежние годы. Если стратегия окажется удачной, то она продемонстрирует преимущества активной фискальной политики, откроет новые возможности повышения уровня жизни и сокращения неравенства. Если же такая стратегия потерпит неудачу и закончится перегревом экономики, высокой инфляцией и финансовой нестабильностью, как это было, в частности, в период больших государственных расходов в 1970-е годы, то эксперимент Дж. Байдена может закончиться экономическим крахом. Именно такие противоречивые результаты прочат экономической политике нового президента экономисты и политики в развернувшихся дебатах вокруг стимуляционного экономического пакета в 1,9 трлн долл. Новая американская администрация основывается на идее «экономики высокого давления», высказанного бывшим председателем Федеральной резервной системы и нынешним министром финансов Дж. Йеллином ещё в 2016 г. [1].

Влияние выделяемых финансовых ресурсов на экономику может быть очень значительным. Как полагают эксперты Бюджетного управления Конгресса США, уже выделенные прежней администрацией средства были достаточны, чтобы преодолеть экономический кризис. Выделение же дополнительно ресурсов в размере 9% ВВП может иметь далеко идущие последствия для экономики. Так, эксперты Международного валютного фонда (МВФ) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в основном поддерживая финансовую политику Дж. Байдена, выражают определённые опасения по поводу масштабов финансовых вливаний. Тем не менее большинство независимых экономистов в целом позитивно оценивают инициативы новой администрации. Так, главный экономист «Морган Стенли» Эллен Зейтнер считает, что «экономика высокого давления» вызовет значительный прирост ВВП как минимум на 3 процентных пункта больше ранее сделанных предкризисных прогнозов. Это резко контрастирует с посткризисным развитием после «Великой рецессии», когда даже спустя 10 лет роста предкризисный уровень не был достигнут.

Активно поддерживает курс Дж. Байдена и нобелевский лауреат Пол Кругман, который не ожидает роста инфляции в результате политики новой администрации. Симпатизирует новой экономической политике и известный экономист К. Рогофф, хотя он и отмечает возможные риски, связанные с растущим государственным долгом и инфляцией. С ещё одним предостережением по поводу перегрева экономики выступил бывший главный экономист МВФ Оливер Бланшар [1].

Сторонники планов Дж. Байдена подчёркивают, что есть большой потенциал стимулировать экономический рост с помощью финансовых вливаний в экономику без роста инфляции, так как предкризисный уровень безработицы в 3,5% был очень низким, самым низким за последние 50 лет. При этом не было никаких признаков роста инфляции. Мариано Мазикато, профессор экономики Университетского колледжа Лондона отмечает, что, если политика Байдена создаст потенциал для дальнейшего роста, это вполне оправдывает столь массивную

финансовую интервенцию. То есть речь идёт не просто о насыщении экономики деньгами, но о создании мощной промышленной базы. Позитивный потенциал политики Байдена отмечает и Джейсон Фурман, бывший председатель Экономического совета при президенте Обаме. Некоторые прогнозы о росте инфляции более 3% в год мало обоснованы, поскольку такие тенденции можно нивелировать жёсткой монетарной политикой Федеральной резервной системы.

С другой стороны, бывший министр финансов США Ларри Саммерс весьма негативно высказался об экономической политике Дж. Байдена, назвав её «самой безответственной за последние 40 лет» [2].

Ещё одним опасением является быстро растущий государственный долг, о чём говорят многие экономисты. Так, Рэндол Крознер, профессор Университета Чикаго отмечает, что, хотя финансовые стимулы в ситуации пандемии вполне приемлемы, результатом является резко возросший государственный долг. «Отдавать его», – говорит учёный, «придётся будущим поколениям» [1].

Как видно из приведённых оценок, в США в целом преобладает позитивная, хотя и неоднозначная реакция профессиональных экономистов на новую экономическую политику, предложенную президентом Дж. Байденом. Очевидно, что происходит достаточно радикальная смена экономической стратегии – на смену правоконсервативному курсу «трампономики», приходит политика, основанная на кейнсианских экономических рецептах. Это новая политика вполне укладывалась бы в традиционную смену экономического курса, происходящую после прихода к власти администрации другой, в данном случае Демократической партии. Особенностью сегодняшней ситуации являются масштабы дефицитного финансирования – с учётом предшествующего стимуляционного пакета Д. Трампа и новых ассигнований, принятых администрацией Дж. Байдена, меры по стимулированию экономики достигают 14% ВВП, что многим кажется чрезмерными и неоправданными финансовыми вливаниями, способными перегреть экономику и вызвать инфляцию. Потенциальным итогом такой политики может быть подъём процентных ставок, рецессия и рост безработицы. Пока это гипотетический сценарий, но при неблагоприятных обстоятельствах он может реализоваться. Вероятно, необходимость скорее выйти из экономического кризиса, вызванного пандемией, оправдывает существующие риски.

Помимо срочных антикризисных мер можно выделить, по крайней мере, четыре сферы экономической активности, имеющие, как считают эксперты, приоритетное значение для всей экономической стратегии Дж. Байдена.

Во-первых, необходимо усилить международную конкурентоспособность США в области научно-технического прогресса. Причём, логично делать это в кооперации с ближайшими союзниками, прежде всего со странами «Большой семёрки».

Во-вторых, необходимо сосредоточить значительные национальные инвестиционные ресурсы на модернизации и обновлении экономической инфра-

структуры. Причём сделать это необходимо с учётом экологической составляющей этих проектов, чтобы избежать рисков влияния на климат и создавая при этом значительные возможности для дополнительной занятости.

В-третьих, необходимо найти решение экономических и торговых споров с Китаем, добиваясь проведения Китаем реформ в соответствии с правилами ВТО. Причём администрация будет стремиться делать это опять-таки на коллективной основе, с привлечением ближайших союзников США в отличие от того, как это пыталась не слишком успешно делать администрация Д. Трампа на двусторонней основе.

В-четвёртых, необходимо эффективно использовать Комитет по иностранным инвестициям США для систематического совершенствования государственного регулирования в данной области. Хаотичное использование этого механизма Д. Трампом лишь уменьшило привлекательность американской экономики для внешних инвесторов.

Многие эксперты подчёркивают важность экономической стратегии прежде всего в качестве антипода того, что делал бессистемно и непродуманно президент Трамп в экономической области, в том числе и в сфере борьбы с пандемией.

Особое значение приобретает новая стратегия в международных экономических отношениях на фоне наивного и неэффективного подхода, который использовала прежняя администрация. Главным здесь являются совместные действия правительства с бизнесом, профсоюзами с тем, чтобы обновить и повысить международную конкурентоспособность Америки. При этом помимо содержания экономической стратегии немалое значение приобретает форма её реализации, поскольку она во многом определяет уверенность в проводимой политике.

В противовес хаотичной политике Трампа, снижающей доверие к рынку, заявленная стратегия Байдена строится на твёрдых и понятных принципах, включая внутриэкономическую и внешнеэкономическую политику. К ним относятся стабильность, ясность и стремление к взаимодействию со всеми внутренними и внешними партнёрами, опираясь на рыночно-ориентированных союзников по всему миру и на стремление к экономическому росту. В числе этих принципов стремление к повышению квалификации с помощью развития образования, намерение увеличить инвестиции в НИОКР для повышения международной конкурентоспособности, модернизация инфраструктуры, которая бы способствовала улучшению качества окружающей среды, максимальная либерализация рынков для всех потребителей, работников и предпринимателей в целях максимизации доходов.

Таким образом, и по форме, и по содержанию стратегия Дж. Байдена выглядит гораздо более продуманной и обоснованной, чем предшествующая стратегия Д. Трампа. По сути, в ней было всего две внятные цели: 1) сокращение корпоративных налогов и 2) устранение торгового дефицита с Китаем. И если с решением первой задачи Трамп преуспел, то вторую задачу решить не смог, поскольку в ней отсутствовал какой-либо системный подход.

Экономическая стратегия Д. Байдена зиждется на двух задачах. Первая и, безусловно, наиболее важная в краткосрочном плане состоит в смягчении негативных последствий пандемии и экономического кризиса. Сюда входит массовая вакцинация и финансовая поддержка граждан и бизнеса, пострадавших от пандемии.

Вторая задача охватывает реализацию новой экономической программы администрации, направленной на детально разработанные реформы, на новые инвестиции в экономику [3]. Эта программа предполагает расходы в 3 трлн долл. и охватывает перестройку инфраструктуры и промышленности, модернизацию сельских районов, переподготовку миллионов работников, строительство 1 млн энергоэффективных жилых домов. В качестве первого пакета такой масштабной программы может быть ассигнование 1 трлн долл. на обновления инфраструктуры, в частности, на строительство дорог, мостов, железных дорог, портов, электростанций и модернизацию всей системы энергообеспечения страны. В январе 2021 г. Дж. Байден заявил, что его антикризисный план это лишь начало масштабного «Строительно-восстановительного плана», который будет включать инвестиции в инфраструктуру, обрабатывающую промышленность, чистую энергетику, переподготовку рабочей силы и другие направления. В свою очередь, вторая часть стратегии также будет реализовываться последовательно. Сначала – инвестиции в инфраструктуру, которые по плану будут способствовать созданию 5 млн рабочих мест. Затем – инвестиции в человеческую инфраструктуру: образование, здравоохранение, переподготовку кадров. Финансирование всех этих масштабных проектов будет осуществляться в немалой степени за счёт повышения налогов на корпорации и высокодоходные группы населения [4].

НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМ И КОНКРЕТНЫЕ ПРОГРАММЫ АДМИНИСТРАЦИИ

Первым элементом масштабной экономической стратегии Дж. Байдена стал так называемый «Американский план спасения», то есть антикризисная экономическая программа, уже утверждённая Конгрессом США. Она включает прямую помощь населению на общую сумму в 1 трлн долл. Эти ассигнования предполагают единовременные выплаты каждому американцу 1400 долл., продление пособий по безработице до 6 сентября 2021 г. и дополнительное финансирование семей в случае выселения из жилья. Этот план включает 30 млрд долл. на срочную аренду жилья, 10 млрд для оплаты ипотеки и 5 млрд на помощь бездомным. Продлевается налоговый кредит на детей. План не предполагает повышение минимальной заработной платы до 15 долл. в час, о чём просил Дж. Байден.

План включает ассигнования в размере 400 млрд долл. на медицинские цели и возобновление работы школ. Так, будет израсходовано 20 млрд долл. на наци-

ональную программу вакцинации, 50 млрд на проведение массового тестирования, на наём дополнительно 100 тыс. медицинских работников, 130 млрд на подготовку к открытию школ.

Дополнительно выделяется 400 млрд долл. местным органам власти для поддержки местных сообществ и общественного транспорта.

Общий объём одобренных Конгрессом мер государства по выходу из кризиса составляет 1,9 трлн долларов [5].

В повестке дня администрации имеется ряд более долгосрочных направлений реформ, пока не оформленных в виде законов, но активно обсуждаемых политическим истеблишментом и экспертным сообществом.

Одно из таких направлений – дальнейшее реформирование сферы здравоохранения. Так, Дж. Байден активно поддерживает закон «О доступном здравоохранении» и выступает за его расширение, чтобы он охватывал 97% американцев. По предложению президента медицинская страховка не должна превышать 8,5% доходов человека. Он предполагает снизить возраст, подлежащих страхованию по линии программы «Медикэр» до 60 лет. Одним из предложений также является введение в действие параллельной частному страхованию государственной программы медицинского страхования для всех американцев.

В ближайших планах Дж. Байдена изменение налогового законодательства. Речь идёт о повышении подоходного налога для лиц с наивысшими доходами с 37% до 39,6%, о налогообложении прироста капитала и дивидендов для лиц с годовым доходом свыше 1 млн долл., о введении налога на социальное страхование для лиц с доходом свыше 400 тыс. долл. в год, о повышении корпоративного налога с 21% до 28%, введение налога в 21% на иностранные компании, ассоциированные с американскими фирмами.

С помощью этих мер администрация США планирует получить в качестве доходов бюджета около 4 трлн долл. за ближайшее десятилетие. При этом на 20% лиц с наивысшими доходами (170 тыс. долл. в год и более) будет приходиться 93% повышенного налогового бремени, а на 1% самых богатых – около трёх четвертей повышения налогов.

Крупнейшей долгосрочной экономической программой Дж. Байдена станет модернизация производственной инфраструктуры. Первоначально речь шла об ассигновании на эти цели 1,3 трлн долл. в ближайшие 10 лет, затем цифра выросла до 2 трлн долл. Будущий законопроект охватывает строительство и ремонт дорог, мостов, восстановление сельской инфраструктуры, создание нового федерального ведомства, ответственного за разработку и производство чистой энергии, развитие городского транспорта, не загрязняющего окружающую среду, создание новых технологий для электромобилей.

Особенностью инфраструктурных проектов является их ориентация на «зелёную» экономику, на сохранение окружающей среды. Выдвинута идея «Зелёного нового курса», под знаком которого будут проходить все инфраструктур-

ные и промышленные проекты, ставится задача резко снизить углеродное загрязнение, а к 2035 г. ликвидировать его вообще.

Эксперты отмечают, что по поводу инфраструктурных проектов в США может быть достигнут двухпартийный консенсус при принятии соответствующих законов, поскольку значительная часть транспортной и производственной инфраструктуры находится в плачевном состоянии. Об этом говорит, в частности, Т. Смит, исполнительный директор Американской ассоциации гражданских инженеров, по оценке которого на эти цели требуется 4,5 трлн долл. Если учесть, что около 2,5 трлн долл. находится в стадии освоения, то предлагаемые Байденом ассигнования восполняют необходимые инвестиции [6].

Среди инфраструктурных проектов можно выделить несколько важнейших направлений. Во-первых, это строительство и ремонт дорог, мостов, портов, аэропортов и транспортных систем. Во-вторых, строительство и ремонт систем очистки питьевой воды, обновление линий электропередач и обеспечение широкополосным интернетом всех американцев. В-третьих, это строительство и модернизация более 2 млн жилых домов и коммерческих зданий, модернизация школ и дошкольных учреждений, обновление госпиталей для ветеранов и других федеральных зданий. В-четвёртых, это улучшение системы социальной помощи путём создания в социальной сфере более качественных и высокооплачиваемых рабочих мест. В-пятых, обновление американской обрабатывающей промышленности, совершенствование системы цепочек поставок, инвестиции в НИОКР и переподготовку рабочей силы, ориентированной на высокотехнологичное производство. В-шестых, создание новых рабочих мест с гарантиями свободного и добровольного создания профсоюзов.

По каждому из названных направлений Америка нуждается в массивных инвестициях. Так, по оценке экспертов, 20% дорог США, то есть 173 тыс. миль дорог требуют незамедлительного ремонта. То же самое верно и для 45 тыс. мостов. Задержка в реализации только этого направления вызовет финансовые потери в результате перегруженности дорог на сумму в 160 млрд долл. в год. В соответствии с предложением президента на дороги и мосты будет ассигновано дополнительно 115 млрд долларов.

Новых инвестиций требует система общественного транспорта: в качестве неотложных расходов потребуется 105 млрд долл. на ремонт 24 тыс. автобусов, 5 тыс. трамваев, 200 остановок транспорта, тысяч миль разметки, замены светофоров и т.п.

Требуется обновления и система пассажирского и грузового железнодорожного транспорта. Так, по запросу президента Байдена Конгресс рассмотрит вопрос об инвестировании 80 млрд долл. на модернизацию железнодорожной компании «Амтрэк».

США всё больше отстают в создании электромобилей. Объём продаж электромобилей составляет лишь третью часть соответствующего показателя в Ки-

тае. Для преодоления этого отставания будет рассмотрен запрос президента на эти цели в размере 174 млрд долл. Так, планируется к 2030 г. построить в США 500 тыс. электрорядных станций и перевести на электродвигатели по крайней мере 20% школьных автобусов, заменить 50 тыс. устаревших автобусов с дизельными двигателями.

Не менее остро стоит вопрос о модернизации аэропортов. Согласно международным рейтингам ни один из американских аэропортов не входит в лучшие 25 аэропортов планеты. Весьма отстали по оснащению морские и речные порты, шлюзы и вся система водного сообщения. На цели модернизации аэропортов и водного транспорта предполагается потратить 42 млрд долл. Планируется создавать новые виды быстрого транспортного обслуживания различных районов городских агломераций, на это будет потрачено 45 млрд долларов.

Ставится задача сделать инфраструктуру страны более устойчивой к различным катастрофам и стихийным бедствиям. Только в 2020 г. в США произошло 22 стихийных бедствия, которые принесли потери более чем в 1 млрд долл. каждое, с совокупными потерями в 95 млрд долл. Для большей устойчивости жилого фонда и инфраструктуры, планируется потратить 50 млрд. долларов [7].

В числе инфраструктурных задач – полное обновление общенациональной водопроводной сети, на это планируется ассигновать 45 млрд долл. Ещё 56 млрд долл. предполагается потратить на гранты на модернизацию водопроводных линий на уровне штатов, графств и отдельных микрорайонов. Принципиально новая задача – доведение широкополосного интернета до каждого американца. На эти цели будет ассигновано 100 млрд долларов.

Обновления требует и вся система электроснабжения. По оценке Министерства энергетики США, ежегодно периодические отключения электроэнергии стоят экономике около 70 млрд долл. Для решения этой проблемы планируется построить устойчивую систему энергообеспечения на всей территории страны. При этом электрогенерация будет происходить преимущественно на основе новых «зелёных» технологий с нулевым углеродным загрязнением.

В планах администрации США решить проблему нехватки доступного жилья. Планируется израсходовать 213 млрд долл. на строительство более 2 млн домов и квартир для постоянного проживания, в том числе 500 тыс. домов для низкодоходных домовладельцев. Дополнительно 40 млрд долл. будет потрачено на модернизацию муниципального жилого фонда.

Обновления и модернизации требуют также школы и дошкольные учреждения. Запланировано инвестировать 100 млрд долл. на модернизацию старых и строительства новых школ. 12 млрд будет выделено для совершенствования инфраструктуры местных колледжей, ещё 25 млрд – на дошкольные детские учреждения. Предполагается расширить налоговый кредит предпринимателям, организующим дошкольные учреждения по месту работы родителей.

Большое внимание будет обращено на медицинские учреждения для ветеранов. Средний срок службы этих учреждений составляет почти 58 лет, тогда

как срок действия частных госпиталей – 11 лет. На их обновление будет потрачено 18 млрд долл., ещё 10 млрд планируется ассигновать на обновление и строительство новых федеральных зданий.

Первостепенное внимание в планах администрации Дж. Байдена уделяется развитию обрабатывающей промышленности, малого бизнеса и подготовки рабочей силы новых профессий. При этом упор делается на государственные инвестиции в НИОКР и новые технологии, доля которых в ВВП последние 25 лет сократилась. На эти цели предполагается потратить 50 млрд долл. по линии Национального научного фонда для развития и координации различных технологических государственных программ. Ещё 40 млрд будет израсходовано на исследовательскую инфраструктуру в государственных лабораториях страны.

Главное внимание в сфере НИОКР уделено проблемам климата. На борьбу с изменениями климата и чистую энергетику будет потрачено 35 млрд долл. Затраты на эти цели включают разработку новых методов снижения вредных выбросов, устойчивости экономики к изменениям климата. Ещё 20 млрд будет ассигновано на демонстрационные проекты в сфере НИОКР в области климата, в том числе по сбережению энергии, углеродному загрязнению, развитию гидроэнергетики и атомной энергетики, ветряной и биоэнергетики, электромобилям и на укрепление позиций США в указанных областях на мировом рынке.

В экономических программах Дж. Байдена отмечается особая роль обрабатывающей промышленности. На этот сектор приходится 70% всех частных расходов на НИОКР, 30% прироста производительности труда, 60% экспорта. Недоинвестирование в эту отрасль привело к отставанию США в других отраслях, к переливу капитала и рабочих мест за рубеж. Для восстановления позиций в обрабатывающей промышленности планируется инвестировать на различные государственные программы 300 млрд долларов.

В частности, для укрепления позиций американской обрабатывающей промышленности в глобальных цепочках поставок планируется потратить на промышленность полупроводников и исследования в этой области 50 млрд долл. Для производства средств защиты от будущих эпидемий будет ассигновано в ближайшие четыре года 30 млрд долл. в медицинскую промышленность и соответствующие исследования.

Для достижения поставленной президентом задачи добиться нулевых вредных выбросов в атмосферу к 2050 г. государство развернёт новые программы закупок товаров и услуг, в частности, электромобилей, энергоэффективных зданий, электроразрядных станций и т.д. В рамках ежегодных государственных закупок в размере 500 млрд долл. будет потрачено дополнительно 46 млрд на экологически чистые товары и технологии.

Для создания инфраструктуры поддержки инноваций президент планирует израсходовать 20 млрд долл. на региональные инновационные центры и фонд возрождения экономики на местном уровне, где поддерживались бы все инновационные инициативы. Путём объединения усилий университетов, промышленности и бизнеса планируется израсходовать 14 млрд долл. для поддержки технологических инноваций на местном уровне.

Для улучшения доступа к инвестициям администрация планирует выделить для инновационных программ американской обрабатывающей промышленности 52 млрд долл., особенно на развитие отраслей в сельских районах. Планируется также создать сеть малых бизнес-инкубаторов и инновационных хабов. На эти цели будет инвестирован 31 млрд долларов.

Отдельно можно отметить программы, связанные с развитием рабочей силы. В частности, на переобучение уволенных работников будет направлено 40 млрд долл. Специальная программа переподготовки для женщин и расовых и этнических меньшинств стоимостью в 12 млрд долл. предназначена на освоение новых специальностей в области чистой энергетики.

Все эти программы общей стоимостью более 2 трлн долл. будут профинансированы, как полагает администрация Дж. Байдена, преимущественно за счёт налоговых поступлений в течение ближайших 15 лет в результате повышения корпоративного налога до 28%, повышения минимального налога на иностранные ассоциированные с американскими фирмами корпорации до 21%, создания системы мер, препятствующих корпорациям регистрировать свою деятельность в офшорных зонах.

Помимо масштабных инфраструктурных и инновационных проектов можно выделить ещё несколько направлений реформ, инициированных президентом Дж. Байденом. Среди них программы в области образования. Так, в январе 2021 г. президент указом продлил отсрочку платежей по федеральным студенческим займам с нулевой ставкой процента. Планируется увеличить финансирование школьного образования, в том числе поднять заработную плату учителям. Будет введена универсальная система детских дошкольных учреждений для детей трёх-четырёх лет. Чтобы уменьшить расходы семей на высшее образование, Дж. Байден намерен сделать муниципальные колледжи и государственные университеты бесплатными для семей с доходами менее 125 тыс. долл. в год. Планируется потратить 8 млрд долл. на развитие местных колледжей и 50 млрд на подготовку в них рабочей силы [8].

Президент Дж. Байден также планирует пересмотреть иммиграционную политику бывшего президента Трампа. Он уже отменил запрет на въезд в США жителям ряда мусульманских и африканских стран. Указом от 2 февраля он дал распоряжение Совету по внутренней политике рассмотреть процесс натурализации и восстановить доверие к законной иммиграционной системе и процедурам. Дано указание о создании рабочей группы для разработки иммиграционной политики, а также рабочей группы по воссоединению разъединённых се-

мей. Дж. Байден остановил строительство стены на границе с Мексикой и намерен увеличить ежегодное число беженцев в США с 22,4 тыс. в 2018 г. до 125 тыс. человек.

Важная социальная инициатива Дж. Байдена – возобновление исполнения закона «О справедливом жилье». Планируется потратить 640 млрд. долл. в течение десяти лет на предоставление населению доступного жилья. Из этой суммы 100 млрд будет инвестировано в создание Фонда доступного жилья для строительства новых и реконструкции существующих домов. В частности, запланировано израсходовать 13 млрд долл. на строительство 400 тыс. квартир для бездомных, продлить налоговый кредит для малоимущих на сумму 10 млрд долл., выделить 10 млрд на гранты местным органам власти, ассигновать 5 млрд в год на новые налоговые кредиты для низкодоходных арендаторов.

Ещё одна глобальная инициатива, связанная с инфраструктурными проектами, это меры по борьбе с изменениями климата. К первым указам Дж. Байдена относятся указы по отмене действий прежней администрации, ослабляющих национальное регулирование в области охраны окружающей среды. Он, в частности, отменил разрешение на строительство нефтепровода Кейстоун из Канады в США, вновь присоединился к Парижскому соглашению по климату. В соответствии с планом «Революция в области чистой энергетики» предполагается инвестировать 2 трлн долл. в течение десяти лет и создать миллионы рабочих мест в программах по борьбе с климатическим кризисом [9].

Ещё одно направление реформ получило название «Покупай американское». Оно предполагает государственные закупки товаров и услуг на сумму в 400 млрд долл. и инвестиции в размере 300 млрд долл. на исследования и разработки по таким ключевым направлениям научно-технического прогресса, как электромобили, новые материалы, технологии 3D, искусственный интеллект. Дж. Байден стремится возродить высокую конкурентоспособность американской обрабатывающей промышленности и намерен создать миллионы новых рабочих мест в этом секторе экономики США. В рамках этого направления одним из первых стал указ президента о новых протоколах по государственным закупкам, которые содержали требования по закупкам американских товаров и услуг. В соответствии с этим указом Комитет по иностранным инвестициям, являющийся агентством Министерства финансов, должен осуществлять мониторинг всего процесса закупок и создавать преференции для национальных производителей. Предполагается также и контроль за этой деятельностью со стороны Конгресса в соответствии с законом «О совершенствовании контроля за иностранными инвестициями» от 2018 года.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как показывает проведённый анализ, администрация Дж. Байдена осуществляет переход к новой экономической стратегии. Её характеризуют резко

возросшие масштабы государственных ассигнований на преодоление пандемического и экономического кризисов, а также на многочисленные долгосрочные реформы и программы в экономической и социальной областях. Перспективы реализации этих проектов весьма неоднозначны, они могут заметно изменить облик американской экономики, но одновременно вызывают немало опасений, в частности, связанных с увеличением бюджетного дефицита и государственного долга. Ясно одно – беспрецедентный кризис 2020 г. и приход к власти президента Дж. Байдена кардинально меняют социально-экономическую ситуацию в США, знаменуют переход к резкому усилению роли государства в экономике.

ИСТОЧНИКИ

1. Chris Giles. Joe Biden's huge bet: the economic consequences of "acting big". *Financial Times*. February 16, 2021. Available at: <http://www.ft.com/content/49ca17bd-8fa4-45a9-8c77-c837d1ad8e39> (accessed 5.04.2021).
2. John L. Dorman. John L. Summers, who called out inflation fears with Biden's \$ 1.9 trillion COVID-19 relict package, says the US is seeing 'least responsible' macroeconomic policy in 40 years. *Business Insider*. Mar 21.2021. Available at: <http://www.businessinsider.com/larry-summers-macroeconomic-policy-biden-economy-inflation-covid-reliaf-2021-3> (accessed 17.04.2021).
3. Harry G. Broadman. Biden's Economic Policies Should Eclipse Trump's In Style and Substance. *Forbes*. Jan. 31. 2021. Available at: <http://www.forbes.com/sites/harribroadman/2021/01/31/bidens-economic-policies-should-eclipse-trumps-in-style-and-substance/?sh=3a3820> (accessed 04.04.2021).
4. Jim Tankersley. Biden Team Prefaces \$ 3 Trillion in New Spending for the Economy. *The New York Times*, March 22, 2021.
5. Deborah D'Souza. Joe Biden's Economic Plan. *Investopedia*. March 11, 2021. Available at: <http://www.investopedia.com/joe-biden-s-economic-plan-save-the-middle-class-4769869> (accessed 05.04.2021).
6. Christopher Condon and Erik Wasson. Biden's Economic Legacy at Stake as Next Package Takes Shape. *Bloomberg Businessweek*. Feb. 21, 2021. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-21/biden-s-economic-legacy-at-stake-with-next-package-taking-shape> (accessed 17.04.2021).
7. Fact Sheet: The American Jobs Plan. March 31, 2021. Available at: <http://www.whitehouse.gov/brie/ind-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan> (accessed 23.04.2021).
8. Kimberly Amadeo. What are President Biden's Economic Plans and Policies. *The Balance*. February 11, 2021. Available at: <http://www.thebalance.com/what-are-biden-s-economic-policies-5071356> (accessed 12.04.2021).

9. Joe Biden: Where does he stand on key issues? *BBC*. 19 January 2020. Available at: <http://www.bbs.com/news/election-us-2020-53575474> (accessed 17.03.2021).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

СУПЯН Виктор Борисович, член-корреспондент РАН, руководитель научного направления Института США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).
Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный переулок, дом 2/3.

Victor B. SUPYAN, Corresponding Member of RAS, Academic Director of Economic Studies of ISKRAN. Chief Research Fellow Institute of the USA and Canada Russian Academy of Sciences (ISKRAN).
2/3, Khlebny pereulok, Moscow, 121069, Russian Federation

Статья поступила в редакцию / Received 26.04.2021.

Статья поступила после рецензирования / Revised 5.05.2021.

Статья принята к публикации / Accepted 10.05.2021.

УДК 327, 325, 323.1, 323.13, 323.15, 323.11

DOI: 10.31857/S268667300015571-8

Иммиграционная реформа Дж. Байдена: «американская мечта» возрождается?

И.В. Шумилина

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)

Российская Федерация 121069, Москва, Хлебный пер., 2/3

ORCID: 0000-0003-4796-554X e-mail: i.shumilina@iskran.ru

Резюме: В статье рассмотрены основные параметры усилий новой администрации США по изменению иммиграционного законодательства. Основной акцент автор делает на ситуации вокруг арабо-мусульманской составляющей миграционных потоков, которая была подвергнута дискриминации администрацией Д. Трампа. Большая часть мусульман прибывает в США сегодня из стран Ближнего Востока. Это не может не отразиться на положении арабских и ближневосточных диаспор в целом. Автор отмечает нарастание политической активизации внутри сообществ американцев арабского происхождения. Они стремятся расширить своё представительство в органах законодательной власти теперь уже всех уровней. В фокусе внимания автора новая электоральная стратегия, нацеленная на сближение политических позиций и платформ общин выходцев не только из арабских, но и из других стран Ближневосточного региона (Турции, Ирана). На формировании и продвижении этой стратегии будут сосредоточены усилия руководства и активистов этих общин.

Ключевые слова: Дж. Байден, иммиграция, иммиграционная реформа, арабы в США, арабоамериканское сообщество, американские мусульмане, Конгресс, политическая активность арабоамериканцев

Для цитирования: Шумилина И.В. Иммиграционная реформа Дж. Байдена: «американская мечта» возрождается? *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2021; 51 (7) 19–33. DOI: 10.31857/S268667300015571-8

J. Biden's Immigration Reform: "The American Dream" Reborn?

Inna V. Shumilina

Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN)

Khleby per., 2/3, Moscow 121069 Russian Federation

ORCID: 0000-0003-4796-554X e-mail: i.shumilina@iskran.ru

Abstract: The article examines the main parameters of the efforts of the new U.S. administration to change immigration laws. The main emphasis of the author is on the situation around the Arab Muslim component of migration flows, which was discriminated against by the administration of D. Trump. Most Muslims come to the United States today from the Middle East. This cannot but affect the situation of the Arab and Middle Eastern diasporas as a whole. The author notes the increase in political activism within, inter alia, communities of Arab Americans. They are seeking to increase their representation in the legislature now at all

levels. The author's focus is addressed on a new electoral strategy aimed at bringing together the political positions and platforms of communities of immigrants not only from Arab but also from other countries in the Middle East region (Turkey and Iran). The efforts of the leaders and activists of these communities will focus on the formation and promotion of this strategy

Keywords: Biden, immigration reform, Arab American community, Arab Muslims, Arab American political activism, U.S. Congress

For citation: Shumilina I.V. J. Biden's Immigration Reform: Is "The American Dream" Reborn? *USA & Canada: Economics Politics, Culture*, 2021; 51 (7) 19-33.

DOI: 10.31857/S268667300015571-8

ВВЕДЕНИЕ

На первом же брифинге в Овальном кабинете новый его хозяин – 46-й президент США Дж. Байден – не был особенно оригинален, заявив, что «собирается начать с выполнения своих обещаний американскому народу». Похожие слова в данной ситуации произносили почти все его предшественники. Но часто не спешили претворять их в жизнь. На сей раз, однако, в число первых 15-ти президентских указов Дж. Байдена действительно вошли те, которые затрагивали самые острые темы его предвыборной программы. А именно: направленные на исполнение срочных мер по преодолению пандемии *COVID-19*, по вопросу сохранения климата и перехода на «чистую энергетику», а также на «исправление перегибов миграционной политики Трампа».

Первая официальная пресс-конференция Дж. Байдена, состоявшаяся лишь в конце марта 2021 г., также прошла в основном в рамках обсуждения вышеперечисленных тем, лишь частично коснувшись отдельных вопросов внешней политики.

С учётом того, что Дж. Байден победил под эгидой объединительной национальной идеи борьбы с «системным расизмом» и иными проявлениями ксенофобии, то одним из самых ожидаемых в среде «небелых» американцев, в частности, стали его указы о всесторонней защите прав мигрантов, отмене скандального «мусульманского запрета»¹ и иных видов дискриминации [1]; [2].

«БИТВА ЗА ДУШУ НАЦИИ»

Именно под этим ярким слоганом заявлялся вектор действий по миграционному вопросу в Платформе Дж. Байдена – К. Харрис. «Трампа предпринял беспощадную атаку на наши ценности и нашу историю как нации иммигрантов», – под-

¹ В этой связи Дж. Байден отменил: Исполнительный указ 13780 от 6 марта 2017 г. (Защита нации от проникновения иностранных террористов в Соединённые Штаты), Прокламацию 9645 от 24 сентября 2017 г. (Расширение возможностей для проверки и обнаружения попытки въезда в Соединённые Штаты террористов или осуществления других угроз общественной безопасности), Постановление 9723 от 10 апреля 2018 г. и Постановление 9983 от 31 января 2020 г. (Указы о расширении возможностей для проверки и обнаружения попытки въезда в США или осуществления других угроз общественной безопасности).

чёркивалось в документе. Целью нового Плана объявлялось «обеспечение гарантий (американских. – И.Ш.) ценностей как нации иммигрантов» [3].

План Байдена–Харрис максимально критически оценивал меры, предпринимавшиеся предыдущим президентом, – в первую очередь строительство стены на границе США и Мексики и введение в пограничных районах «конституционно сомнительного» режима чрезвычайного положения. Отсутствие «настоящего лидерства и реальных решений» на фоне «нерационального распределения ресурсов для запугивания законных просителей убежища» и «в корне неправильное понимание того, как обезопасить Америку» – так нынешняя администрация определила причины провала иммиграционной политики Д. Трампа. Команда нового президента, в свою очередь, обещала предпринять следующие шаги:

- отменить «бессмысленную политику» разделения родителей и детей на границе, заявив приоритетом воссоединение ранее разлучённых семей;
- пересмотреть подходы к вопросу о предоставлении убежища, относясь к заявителям «с сочувствием и пониманием», повысить эффективность рассмотрения запросов, основываясь на увеличении правительственных ресурсов;
- расширить квоты на приём беженцев – «соразмерно ответственности (США. – И.Ш.), американским ценностям и беспрецедентным глобальным потребностям»;
- отменить «жестокое и непродуктивное» решение Трампа касательно закона о «мечтателях» "Отложенные меры в отношении детей-иммигрантов" (*Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA*), восстановить эту программу, устранив тем самым неопределённость в отношении дальнейшей судьбы заявителей;
- предоставить защиту владельцам временного статуса (*Temporary Protected Status, TPS*) и статуса отложенного принудительного выезда (*Deferred Enforced Departure, DED*) тем, кто длительно проживает в США, и обеспечить им «путь к получению гражданства»;
- внедрить эффективный пограничный контроль, пересмотреть принципы функционирования миграционно-таможенной и пограничной служб (*ICE, CBP*), переподчинив их непосредственно президенту, усилить открытость их деятельности через «независимый надзор» за соблюдением «гуманистических профессиональных стандартов»²;
- устранить антиисламский уклон в работе администрации Д. Трампа, отменив «мусульманский запрет» как наносящий вред экономике, «предающий» американские ценности и способствующий распространению террористических угроз;

² Полномочия этих служб были резко расширены Д. Трампом и после нескольких инцидентов, имевших широкую огласку, за сотрудниками миграционно-таможенной и пограничной служб закрепилась репутация грубо попирающих права человека в отношении мигрантов, беженцев и нелегалов.

- ликвидировать препятствия на пути к натурализации обладателям грин-карт, восстановив тем самым «веру в процесс обретения американского гражданства»;

- обеспечить базовые меры защиты лицам с «просроченными правами» через закон «О справедливости для сельскохозяйственных рабочих» и билль «О правах домашних работников»;

- активизировать работу по ускорению процесса интеграции в общество «новых американцев», обеспечивая их доступ к языковому и иному обучению, а также расширяя их гражданское самосознание.

В Плате Байдена–Харрис предусматривалось также намерение будущего президента тесно взаимодействовать с Конгрессом по вопросу создания «дорожной карты» для 11 млн человек, проживающих многие годы в США и находящихся «на пути к гражданству». Акцент делался на необходимости реформировать и расширять визовые программы различной категории, включая так называемых «незадокументированных», как способ защиты для всех групп мигрантов.

Впервые план американской администрации предусматривал внедрение тесного взаимодействия с другими странами, международными и неправительственными организациями в рамках реформы миграционной политики, вынося таким образом этот вопрос за рамки проблемы чисто внутривластной.

С самого начала своего президентства Дж. Байден обещал провести ряд безотлагательных мер по «залечиванию ран, нанесённых Д. Трампом иммигрантским общинам драконовскими методами, основанными на страхе и расизме». Согласно данным совместного научного исследования юридических школ Стэнфордского и Йельского университетов – Проекта по отслеживанию иммиграционной политики (*TrumpTracker – Immigration Policy Tracking Project*) – Дж. Байдену предстояло преодолеть последствия «впечатляющего наследия» администрации Трампа в этой области: более тысячи указов [4].

В первые же дни обновлённый Белый дом пересмотрел большую часть этих документов, выпустил с десятков исполнительных указов, направил в Палату представителей Конгресса проект нового закона «О гражданстве США» [5]. Меры, заявленные в документах администрации, в полной мере соответствовали предварительному Плану Байдена – Харрис с уточнениями некоторых положений. Среди них следующие:

- изменить риторику (определение «иностранец» меняется на «негражданин» во всех иммиграционных законах);

- решить проблему «незадокументированных» лиц (включая относящихся к Программам *DACA* и *DAPA*, обладателям временного защищённого статуса *TPS* и сельхоззанятым) [6];

- устранить последствия политики «нулевой терпимости», обеспечив воссоединение и сохранение семей иммигрантов [7];

- отменить запрет на въезд по религиозному признаку [8];

- содействовать интеграции и натурализации иммигрантов и беженцев (создать Целевую группу по интеграции новых американцев, предусмотреть расширение языковых и прочих образовательных программ) [9];
- устранить проблемы с выдачей виз разной категории (ускорить обработку имеющихся запросов, упростить въезд высококвалифицированным специалистам по *STEM*-визам³, увеличить количество грин-карт со 140 тыс. до 170 тысяч;
- прекратить применение «травмирующих процедур» в процессе приёма беженцев, повысить лимит по приёму (уже «в первом полном финансовом году» новой администрации принять 125 тыс. человек против 18 тыс. в 2018 г.) [10];
- пересмотреть условия процесса «ускоренной депортации» в рамках «надлежащей правовой процедуры» [11];
- обеспечить безопасность границ (через пересмотр программы «Протоколы о защите мигрантов», отменить трамповский принцип «поймай и верни»⁴), вынести в приоритет «умный пограничный контроль» [12];
- работать над ликвидацией коренных причин миграции путём взаимодействия с другими странами [13], международными и неправительственными организациями [14].

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ «НЕКОРРЕКТНОЙ» СТАТИСТИКИ

Первые же законодательные акты Байдена по иммиграционной политике приветствовались иммигрантскими сообществами как символизировавшие значительный сдвиг по обеспечению гуманного и справедливого отношения со стороны исполнительной власти применительно ко всем без исключения заявителям на въезд и обретение гражданства в США. Несмотря на случаи противодействия применению некоторых положений реформы на местах⁵, представители таких групп населения, как арабоамериканские мусульмане и афроамериканцы, заявили о своём удовлетворении в целом «новым направлением иммиграционной политики» Дж. Байдена. Акцентировалось при этом, что «прогресс слишком медленный», убежище по-прежнему не могут получить «большинство людей, ищущих защиты», а психологические травмы, полученные от «антииммигрантских» указов Трампа, так и не преодолены. «Жизнь и безопасность миллионов людей, законность и моральное состояние нашей страны зависят от способности президента восстановить иммиграционную систему [разрушенную Трампом. – И.Ш.]. Полная реализация плана может занять несколько месяцев, и администрация Дж. Байдена должна сделать это своим

³ *STEM* (*Science, Technology, Engineering, Mathematics*) – виза выдаётся тем, кто имеет докторскую степень или степень магистра технических наук, присуждённую американским университетом.

⁴ Цитата из заявления в 2018 г. министра внутренней безопасности К. Нильсен о мерах по борьбе с нелегальной иммиграцией.

⁵ Например, оспаривание меморандума *DHS*, заявленного этой службой одновременно с новым законом «О гражданстве», или обжалование на уровне прокуроров некоторых штатов моратория на практику применения ускоренной депортации нелегалов.

приоритетом», - подчеркнули в этой связи в Американско-арабском антидискриминационном комитете, АДК (*American-Arab Anti-Discrimination Committee*), одной из влиятельных общественных организаций, защищающих гражданские права американцев арабского происхождения [15]. Основанный более 40 лет назад сенатором от Южной Дакоты, юристом ливанского происхождения Джеймсом Абурузком при поддержке другого видного американца с ливанскими корнями исламоведа Джеймса Зогби, АДК выполняет роль связующего звена между сообществом и правительственными организациями, оказывает адресную юридическую помощь членам сообщества⁶.

Подобные заявления, звучащие на фоне нынешних активных действий администрации Дж. Байдена по реформе иммиграционного законодательства, примечательны и характерны именно для этой группы населения. Связано это не только с последствиями трамповского «мусульманского запрета» (бытовой исламофобии, «слежки», «чёрных списков» и т.п.), но и с неопределённостью восприятия американским социумом места, роли и даже расовой принадлежности их сограждан арабского происхождения.

Один из документов, подписанный Дж. Байденом в рамках реформы, – «Исполнительный указ о восстановлении веры в наши легальные иммиграционные системы и наращивании усилий по интеграции новых американцев» [16] – побудил к широкому обсуждению назревших проблем в сообществах уже давно проживающих в США «лиц иностранного происхождения» с Ближнего Востока.

Арабоамериканские общины сосредоточены в 12-ти ключевых штатах: Техасе (преимущественно в округе Харрис), Мичигане, Калифорнии, Флориде, Огайо, Вирджинии, Пенсильвании, Мэриленде, Иллинойсе, Нью-Йорке, Нью-Джерси (сосредоточение выходцев из Египта) и Массачусетсе. Треть всего сегмента этой части населения проживает в Калифорнии, Мичигане и Нью-Йорке. Общая численность оценивается приблизительно в 3,5–3,7 млн человек [17] (по другим данным – в 6–7 млн [18].) Социологи прогнозируют дальнейший интенсивный рост сообщества за счёт мусульманского населения в первую очередь (только с 2000 по 2010 г. оно увеличилось на 72%, а к 2030 г. ожидается рост до 6 млн человек) [19].

Арабоамериканцы в основном заняты в коммерческой сфере (82%), только около 10% работают в госструктурах. В целом это неплохо образованная часть населения: более 89% окончили как минимум средние учебные заведения, из которых 18% получили или готовят магистерские и докторские степени, что почти в 2 раза превышает усреднённый показатель по стране (10% обладателей дипломов колледжей) [20].

Вопрос о нюансах расовой и этнической принадлежности выходцев из разных частей арабского мира остаётся в последние годы в фокусе внимания сообщества. Интенсивно обсуждается он и на федеральном уровне, поскольку в традиционной

⁶ Деятельность комитета также направлена на поддержку палестинского народа и «борьбу с израильским апартеидом», как определяют в организации политику Израиля.

анкете национальной переписи населения арабоамериканцы отнесены к категории «белые». До какого-то времени эта ситуация их устраивала, но по мере роста числа членов общин она начала меняться. Так, в преддверии предыдущей национальной переписи населения (2020 г.) аналитики Арабско-американского института (AAI) активно прорабатывали инициативу, нацеленную на корректировку формулировки соответствующей графы анкеты с тем, чтобы наряду с категорией «белые» фигурировала ещё одна – «лица ближневосточного и североафриканского происхождения» (*Middle East and North Africa - MENA*).

Суть идеи – не только в том, что такая категория точнее отразила бы этническое своеобразие выходцев из арабских стран (от Сирии и Ливана до Марокко), которым те склонны гордиться. Этот вопрос воспринимается арабоамериканцами как важный в социальной и политической плоскостях. Дистанцировавшись от многочисленных категорий «белых», они при определённых количественных показателях смогли бы рассчитывать и на особое дотирование своих общин (увеличение доли финансирования федеральных программ), и на более комфортные условия участия в демократических процессах, проведение своих кандидатов, поскольку предполагаются изменения границ избирательных округов. Действующая же категоризация воспринимается арабоамериканцами как устаревшая (установлена в середине XX века – после отмены положения об ограничениях гражданства в законе США «О натурализации»), не соответствующая современным реалиям, когда перечень арабских стран «исхода» иммигрантов стал значительно шире левантийской части региона Ближнего Востока, как это было поначалу (Сирия, Ливан, Египет, Ирак, Иордания) [Jamal A., Naber N. 2008].

Тем не менее, уже в 2019 г., после первичного одобрения в Бюро переписи населения идеи изменения в анкетировании, эта инициатива была опротестована оппонентами (в основном из других этнических групп) в судебном порядке и отклонена. Как самостоятельная категория *MENA* не вошла в опросник 2020 г. Таким образом, по мнению социологов Арабско-американского института, была сохранена практика некорректного сбора информации об арабоамериканском сообществе, что в итоге приводит к «недооценке» численности общины и в очередной раз означает «недоучёт» арабоамериканцев во всех ипостасях, включая общественно-политическую. Это автоматически лишает их общины возможности рассчитывать на более благоприятное финансирование федеральных программ в тех штатах, где они проживают, а значит – в определённой степени урезает им масштаб социальной поддержки. Кроме того, данная ситуация влечёт политические последствия: влияет на перераспределение мест в Конгрессе и ослабляет политическое представительство арабоамериканцев.

АРАБОАМЕРИКАНЦЫ В ПОЛИТИКЕ: «АРАБЫ» ИЛИ «АМЕРИКАНЦЫ»?

На данный момент можно констатировать, что в политической сфере мобилизация арабоамериканских сообществ не достигла масштабов, достаточных для

продвижения их «особых интересов». Представительство арабоамериканцев заметно на уровне муниципалитетов, окружных, городских и школьных советов ряда отдельных штатов (к примеру, в Мичигане были избраны 14 из 21 баллотировавшегося арабоамериканца). На федеральном уровне (в Конгрессе) оно весьма ограничено, хотя нынешний 117-й состав Палаты представителей и считается самым «разнообразным в расовом и этническом отношении, чем когда-либо раньше» [21]. Там заседают семь американцев, имеющих арабские корни (три республиканца и четыре демократа).

Среди них есть такие опытные конгрессмены, как *Дарелл Исса* – республиканец, американо-ливанский бизнесмен и политик (представлял Калифорнию в Конгрессе в 2001–2019 гг., переизбран в 2021 г., занимается вопросами энергетической стратегии и цифровой экономики, входит в разнопрофильные комитеты, включая судебный, а также подкомитет по Ближнему Востоку и Северной Африке. Его имя чаще всего связывают с расследованием террористического нападения на Консульство США в ливийском Бенгази (2012 г.), в ходе которого погибли четверо американцев, в том числе посол Кристофер Стивенс. Д. Исса настаивал на том, что администрация Обамы и госсекретарь Хиллари Клинтон якобы ввели американцев в заблуждение относительно того, что там в действительности произошло.

Демократка *Анна Эшу*, имеющая ассирийско-армянские корни, с 1993 г. член Палаты представителей Конгресса США от Калифорнии; выступает за права человека (гендерные, религиозные), известна последовательной защитой халдо-ассирийских христиан в Ираке от политических и религиозных преследований; участвовала в разработке иммиграционных законов, направленных на облегчение «пути к гражданству» работающим мигрантам, поддерживала законы о судьбе «мечтателей», о воссоединении разъединённых на границе семей, отстаивала введение так называемой «синей карты»⁷ для незадокументированных мигрантов [22]; является соучредителем и сопредседателем Группы религиозных меньшинств Ближнего Востока (*Congressional Caucus on Religious Minorities in the Middle East*) в Конгрессе.

Другие представители арабоамериканцев в Палате представителей имеют несколько меньший опыт работы на федеральном уровне.

Дэрин Лахуд (ливано-иорданские корни) – республиканец из штата Иллинойс, избран впервые в 2015 г., юрист по образованию, сын конгрессмена Рэя Лахуда (1995–2009) и министра транспорта США (2009–2013), сторонник идеи «короткого пути к гражданству» для легализованных мигрантов. Д. Лахуд отметился в числе 126 подписантов протокола в поддержку иска в Верховный суд, оспаривающего победу Дж. Байдена на президентских выборах 2020 г., за что был пуб-

⁷ Законопроект, который неоднократно отклонялся – по предоставлению статуса «синей карты» (*the blue card*) мигрантам без гражданства, занятым тяжёлым сельскохозяйственным трудом. Закон предусматривал облегчение работодателям процесса найма иностранцев, рабочим – защиту от депортации и предоставление в дальнейшем возможности получения легального статуса. Закон удалось принять лишь в марте 2021 г. [22].

лично обвинён Нэнси Пелоси в саботаже и «подрыве доверия» к демократическим институтам;

Гаррет Грейвс – конгрессмен ливано-греческого происхождения, республиканец из штата Луизиана, впервые вошёл в Палату представителей в 2015 г., занимается климатическими проблемами и вопросами охраны окружающей среды, имеет репутацию даже в стане демократов «редкого республиканца, искренне заботящегося о пагубных последствиях изменения климата». Несмотря на это, Г. Грейвс не проявляет готовности поддержать всеобъемлющий «Зелёный новый курс» (*Green New Deal – GND*), предложенный демократами в 2019 г., а поддерживает инициированный Дж. Байденом План революции чистой энергии и экологической справедливости (*Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice*).

Чарли Крис, ливано-греческого происхождения, демократ, с 2017 г. представляющий Флориду. Это бывший республиканский губернатор Флориды, ранее её генеральный прокурор, член Сената этого штата. Поворотным моментом в его политической карьере стала смена партийности⁸.

Ч. Крис покинул Республиканскую партию в 2010 г., предварительно проиграв гонку в Сенат Марко Рубио. В 2012 г. он поддержал переизбрание Б. Обамы и вступил в Демократическую партию. Дальнейшая его деятельность в Палате представителей была связана с комитетами различных направлений – по ассигнованиям, науке, космосу, экологии. Он также принимал активное участие в расследовании преступлений, связанных с незаконными мигрантами. Одним из самых его заметных политических жестов стала поддержка так называемого «закона Кейт» 2015 г. [23] «Об установлении обязательных минимальных сроков недопущения повторного въезда для нарушителей американских законов» (*Establishing Mandatory Minimums for Illegal Reentry Act of 2015*).

Особого внимания заслуживают две мусульманки, избранные в Конгресс в 2018 г. на так называемой «синей волне» подъёма гражданской активности этого сегмента населения [Шумилина И.В. 2019: 82-83]. Они оказываются в центре общественного внимания значительно чаще остальных представителей арабоамериканского сообщества.

⁸ Жизнеспособность Криса в качестве республиканского политика», как сам он описывал, была внезапно поставлена под вопрос его дружественным объятием с президентом Бараком Обамой во время визита последнего в Форт-Масейрс в феврале 2009 г. Будучи губернатором Флориды, Крис согласился представить Б. Обаму и сделал это значительно радушнее, чем ожидали даже демократы. Как сам он позднее уточнял в своей книге «Конец партии: как крайне правые захватили Республиканскую партию, и я стал демократом», этот момент показался им с Обамой вдохновляющим – означающим «правильный пример» единения всему официальному Вашингтону. «В самом объятии не было ничего особенного, – написал Крис, – длилось оно одну секунду, но аплодисменты зала оказались неистовыми. Мы пожали друг другу руки. Новый президент наклонился вперед и обнял меня – как будто было сказано “привет, рад тебя видеть, чувак”. Но это объятие изменило всю мою оставшуюся жизнь» [Cris Ch. 2014].

Речь идёт об *Ильхан Омар*⁹ и *Рашиде Тлаиб*. Интерес к этим персонам связан прежде всего с оглушительным резонансом ввиду их особой политической позиции по ближневосточным проблемам, риторикой и публичными демаршами. Основной фокус общественного внимания сосредоточен на артикулировании ими острой критики Израиля, участием в антисионистской политической кампании «Бойкот, изоляция, санкции» (*Boycott, Divestment and Sanctions*) и соответственно – на пропалестинской риторике. На втором плане, но не менее заметном, их ультралевые взгляды на обустройство американской демократии. Обе они вошли в так называемую «цветную женскую команду социалисток» Конгресса 116-го созыва (и теперь 117-го), продвигающих идеи социального равенства, как-то: бесплатное высшее образование, упразднение миграционной службы, закон «О расширенном и улучшенном медицинском обслуживании для всех» [Шведова Н.А. 2019]. Эти двое из «команды» вызывали стойкое неприятие и раздражение в администрации Д. Трампа. В администрации же Дж. Байдена, напротив, отношение к обеим мусульманским активисткам благосклонное. Тем более, что и И. Омар и Р. Тлаиб получили политическое «благословение» из уст «Амо Берни» (дядюшки Берни, как его именуют арабоамериканские симпатизанты) – Берни Сандерса. «Нам нужны такие лидеры, - заявлял сенатор и экс-кандидат в президенты. - Нам нужен их голос, говорящий о справедливости» [24]. И. Омар представляет в Конгрессе один из округов Миннесоты. Ей 38 лет, она – первая натурализованная сомалийка-мусульманка, избранная в американский федеративный законодательный орган. Сама И.Омар назвала себя, войдя в Конгресс, «противоядием Трампу» [Omar I. 2020]. Помимо призывов к бойкоту Израиля, в числе самых заметных законодательных инициатив Ильхан Омар – представленный в марте 2021 г. законопроект о санкциях в отношении наследного принца Саудовской Аравии Мухаммеда бин Салмана в связи с обвинениями в убийстве в Турции журналиста Джамала Хашогги.

Коллега законодательницы по партийной линии – 45-летняя этническая палестинка Рашида Тлаиб, представляющая Мичиган, не уступает И. Омар в накале антиизраильской риторики и яростной критики деятельности произраильской лоббистской структуры Американско-израильский комитет по общественным связям (*American Israel Public Affairs Committee - AIPAC*) в самих США [Шумилин А.И. 2019.]. Р. Тлаиб, как и И. Омар, включена в «чёрный список» Тель-Авива, запрещающий въезд в Израиль. «Последней каплей» для такого решения израильской стороны в отношении американской конгрессвумен стал твит Р. Тлаиб в социальной сети с крайне провокационным националистическим лозунгом в Международный день солидарности с Палестиной¹⁰. Р. Тлаиб отличил-

⁹ Ильхан Омар – натурализованная сомалийка. Сомалийки в целом не считаются этническими арабами, однако эта страна является членом Лиги арабских государств, поскольку арабский язык там признан одним из государственных. Это объясняется устойчивыми этническими, культурными и религиозными связями сомалийцев и арабов.

¹⁰ Тлаиб разместила лозунг «От реки до моря Палестина будет свободной» – слоган, придуманный палестинскими националистами ещё в 60-х годах прошлого века, когда все палестинское

лась также резкой критикой правоохранительных органов США. В отличие от программных установок администрации Дж. Байдена, нацеленных на реформирование работы полиции, она заявила, что «работа полиции изначально и намеренно расистская», а финансирование службы должно быть сокращено [25]. Такое видение входит в резкое противоречие с установками нынешних «старцев-демократов», что подчеркнул неодобрительно даже Берни Сандерс.

Таким образом, основываясь на изученных примерах деятельности американоарабских представителей в высшем законодательном органе США, можно констатировать ограниченность их собственного политического ресурса. И это вынуждает их блокироваться с другими представительными сообществами, прежде всего с арабомусульманскими.

Подобная социальная и электоральная стратегия, хотя и остаётся одной из важнейших для американских арабов, но уже продемонстрировала свои слабые стороны. Дело, в частности, в том, что она не работает эффективно на консолидацию сообществ – выходцев из арабских стран, поскольку в этой среде весьма велико число немусульман (христиан, курдов), что во многом определяет их мировоззренческие противоречия, которые нередко отражаются и на политических позициях [26]. Утрачивает былую эффективность и такой в прошлом объединительный фактор, как декларируемая арабоамериканцами приверженность лозунгу «справедливого решения палестинской проблемы». Альтернативой или дополнением к стратегии электоральной кооптации с мусульманами (арабскими или африканскими), судя по всему, становится идея особой идентификации выходцев из стран Ближнего Востока, включая Турцию и Иран, – формирование и легализация категории под названием «ближневосточная идентичность».

В политическом плане эта концепция (сближение в электоральном и социальном аспектах арабских общин с иранскими и турецкими) уже реализуется на местных выборах в ряде штатов и графств. Официальная же регистрация такой категории могла бы создать новую социально-политическую реальность, которая не только облегчила бы процесс интеграции выходцев из Ближневосточного региона в США, но и стала бы новым фактором в политической жизни этой страны. На достижение этой цели в ходе подготовки следующей переписи населения 2030 г. будут максимально направлены усилия арабоамериканских общин.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Первые усилия администрации Дж. Байдена по реализации иммиграционной реформы положительно восприняты прежде всего «цветными» сообществами в Соединённых Штатах, которые в значительной степени продолжают формироваться и расширяться за счёт миграционных потоков. Отмена 46-м президентом США

движение стремилось к уничтожению Израиля. После подписания Израилем и Организацией освобождения Палестины соглашений в Осло в 1993 г. лозунг был снят с повестки палестинцев, однако подхвачен радикальными исламистами, включая ХАМАС. В Израиле фраза считается абсолютно неприемлемой, антисемитской и аморальной.

«мусульманских запретов» его предшественника с особым энтузиазмом приветствуется двумя категориями общин – мусульман и выходцев из стран Ближнего Востока, Северной Африки, Турции и Ирана (заметим, что среди переселенцев из арабских стран немало последователей христианства).

Оправданно, на наш взгляд, ожидать, что реформа Дж. Байдена может дать дополнительный стимул политической мобилизации активной части обеих упомянутых категорий общин, их взаимодействию с целью расширения представительства в законодательных и исполнительных органах власти. Выходцы из этих общин, скорее всего, будут всё более отчётливо ориентироваться на Демократическую партию. Это в свою очередь может подпитывать уже обозначившуюся тенденцию к усилению этнорелигиозного фактора в партийном строительстве и в политической жизни США в целом, при сохранении фундаментальных характеристик либеральной (демократы) и консервативной (республиканцы) направленности.

Если Республиканская партия в долговременном плане может эволюционировать как выразитель приоритетов белого большинства, то их соперники-демократы обречены всё больше опираться на общины выходцев из стран Латинской Америки, Азии, Африки и Ближнего Востока. Это несомненно будет сказываться и на подходах соперничающих администраций к конфликтам в странах исхода миграционных сообществ. Два срока президентства Б. Обамы продемонстрировали данную тенденцию; иммиграционная же реформа Байдена – Харрис может дать ей новый импульс.

ИСТОЧНИКИ

1. Proclamation on Ending Discriminatory Bans on Entry to The United States. The White House, January 20, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/proclamation-ending-discriminatory-bans-on-entry-to-the-united-states/> (accessed 14.04.2021).
2. Executive Order on Advancing Racial Equity and Support for Underserved Communities through the Federal Government. The White House, January 20, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-advancing-racial-equity-and-support-for-underserved-communities-through-the-federal-government/> (accessed 15.04.2021).
3. The Biden Plan for Securing our Values as a Nation of Immigrants. Biden – Harris. 2021. Available at: <https://joebiden.com/immigration/> (accessed 15.04.2021).
4. Immigration Policy Tracking Project. Available at: <https://immpolicytracking.org/home/> (accessed 14.04.2021).
5. Fact Sheet: President Biden Sends Immigration Bill to Congress as Part of His Commitment to Modernize our Immigration System. The White House, January 20, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/fact-sheet-president-biden-sends-immigration-bill-to-congress-as-part-of-his-commitment-to-modernize-our-immigration-system> (accessed 14.04.2021).
6. Preserving and Fortifying Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA). The White House, January 20, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing->

room/presidential-actions/2021/01/20/preserving-and-fortifying-deferred-action-for-childhood-arrivals-daca/ (accessed 14.04.2021).

7. Executive Order on the Establishment of Interagency Task Force on the Reunification of Families. The White House, February 2, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/02/executive-order-the-establishment-of-interagency-task-force-on-the-reunification-of-families/> (accessed 15.04.2021).

8. Proclamation on Ending Discriminatory Bans on Entry to The United States. The White House, January 20, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/proclamation-ending-discriminatory-bans-on-entry-to-the-united-states/> (accessed 17.04.2021).

9. Executive Order on the Establishment of Interagency Task Force on the Reunification of Families. The White House, February 2, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/02/executive-order-the-establishment-of-interagency-task-force-on-the-reunification-of-families/> (accessed 14.04.2021).

10. Executive Order on the Revision of Civil Immigration Enforcement Policies and Priorities. The White House, January 20, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-the-revision-of-civil-immigration-enforcement-policies-and-priorities/> (accessed 14.04.2021).

11. Designating Aliens for Expedited Removal. A Notice by the Homeland Security Department, 07/23/2019. Federal Register. Available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/07/23/2019-15710/designating-aliens-for-expedited-removal> (accessed 18.04.2021).

12. Secretary Kirstjen M. Nielsen Announces Historic Action to Confront Illegal Immigration. The White House, December 20, 2018. Available at: <https://www.dhs.gov/news/2018/12/20/secretary-nielsen-announces-historic-action-confront-illegal-immigration> (accessed 18.04.2021).

13. Executive Order on Creating a Comprehensive Regional Framework to Address the Causes of Migration, to Manage Migration Throughout North and Central America, and to Provide Safe and Orderly Processing of Asylum Seekers at the United States Border. The White House, February 02, 2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/02/executive-order-creating-a-comprehensive-regional-framework-to-address-the-causes-of-migration-to-manage-migration-throughout-north-and-central-america-and-to-provide-safe-and-orderly-processing/> (accessed 20.04.2021).

14. DHS Announces Process to Address Individuals in Mexico with Active MPP Cases. Homeland Security, February 11, 2021. Available at: <https://www.dhs.gov/news/2021/02/11/dhs-announces-process-address-individuals-mexico-active-mpp-cases> (accessed 14.04.2021).

15. ADC Welcomes Biden Reversal Of Arab And Muslim Ban; More Work Ahead. ADC, January 19, 2021. Available at: <https://www.adc.org/adc-welcomes-biden-reversal-of-arab-and-muslim-ban-more-work-ahead/> (accessed 19.04.2021).

16. Executive Order on Restoring Faith in Our Legal Immigration Systems and Strengthening Integration and Inclusion Efforts for New Americans. The White House, February 02, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/02/executive-order-restoring-faith-in-our-legal-immigration-systems-and-strengthening-integration-and-inclusion-efforts-for-new-americans> (accessed 14.04.2021).
17. Arab Americans. Demographics. AAI, 2012. Available at: http://b3cdn.net/aai/44b17815d8b386bf16_v0m6iv4b5.pdf (accessed 14.04.2021).
18. El Nasser H. Arabs, Hispanics Seeking Better U.S. Census Recognition. *Al Jazeera America*, December 17, 2013. Available at: <http://america.aljazeera.com/articles/2013/12/17/arabs-hispanicsseekingbetteruscensusrecognition.html> [<http://perma.cc/XX5K-CMTU>] (accessed 04.05.2021).
19. The Future of the Global Muslim Population. *PRC*, January 27, 2011. Available at: <https://www.pewforum.org/2011/01/27/the-future-of-the-global-muslim-population/> (accessed 14.03.2021).
20. El-Sayed El-Aswad. Arab Americans. *Multicultural America: A Multimedia Encyclopedia 1*. SAGE Publishing, 2013. P. 265-270.
21. The changing face of Congress in 7 charts. *PRC*, March 10, 2021. Available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/03/10/the-changing-face-of-congress/> (accessed 04.05.2021).
22. H.R.1603 - Farm Workforce Modernization Act of 2021. 117th Congress (2021-2022), March 22, 2021. Available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1603/text> (accessed 20.05.2021).
23. Phillips K. The story behind 'Kate's Law' – and how it could change immigration policies in the U.S. *The Washington Post*, June 29, 2017. Available at: <https://www.washingtonpost.com/news/post-nation/wp/2017/06/29/the-story-behind-kates-law-and-how-it-could-change-immigration-policies-in-the-u-s/> (accessed 20.05.2021).
24. "We Need Her Leadership": Bernie Sanders Endorses Ilhan Omar for Reelection to U.S. Congress. *CBS Minnesota*, July 16, 2020. Available at: <https://minnesota.cbslocal.com/2020/07/16/we-need-her-leadership-bernie-sanders-endorses-ilhan-omar-for-reelection-to-u-s-congress/> (accessed 19.05.2021).
25. @Rashida Tlaib: It wasn't an accident. Policing in our country is inherently & intentionally racist. *Twitter*, April 13, 2021. Available at: <https://twitter.com/rashidatlaib/status/1381745303997534216> (accessed 20.05.2021).
26. Arab Americans. *Allies Media Corp*. Available at: <http://www.allied-media.com/Arab-American/index.html> (accessed 04.05.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Шведова Н.А. 2019. Политика администрации Д. Трампа в области здравоохранения и гендера. *Россия и Америка в XXI веке*, 2019, выпуск 2, с.12. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760006017-5-1/> (accessed 21.05.2021).

Шумилина И.В. 2019. Исламофобия в американском контексте. *Мировая экономика и международные отношения*, 2019, том 63, №11, с. 76-83. Available at: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/11_2019/09-Shumilina.pdf.

Шумилин А.И. 2015. Роль израильского фактора в ближневосточной политике Вашингтона. *США ❖ Канада: экономика, политика, культура*, 2015, №2 (542), с.32-47. Available at: <https://usacanada.jes.su/s268667300000616-7-1-ru-10> (accessed 15.05.2021).

REFERENCES

Crist Ch. 2014. *The Party's Over: How the Extreme Right Hijacked the GOP and I Became a Democrat*. NY: Dutton, First Edition, 2014, 352 p.

Jamal A., Naber N. 2008. *Race and Arab Americans Before and After 9/11: From Invisible Citizens to Visible Subjects (Arab American Writing)*. Syracuse University Press, 392 p.

Omar I. *This Is What America Looks Like: My Journey from Refugee to Congresswoman*. Harper Collins Publishers - Dey Street Books, 2020, 288 p.

Shvedova N.A. 2019. Politika administratsii D. Trampa v oblasti zdravookhraneniia i gendera [The Trump Administration's Healthcare Policy and Gender] (In Russ.). *Russia and America in the XXI century*, , No. 2, p.12. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760006017-5-1>

Shumilina I.V. 2019. Islamofobiia v amerikanskom kontekste [Islamophobia in American Context] (In Russ.). *World Economy and International Relations*, vol. 63, no. 11, pp. 76-83. Available at:

https://www.imemo.ru/index.php?page_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/11_2019/09-Shumilina.pdf.

Shumilin A.I. 2015. Rol' izrail'skogo faktora v blizhnevostochnoi politike Vashingtona [Pro-Israeli Factor in the U.S. Policy in the Middle East] (In Russ.). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, №2, p.32-47. Available at: <https://usacanada.jes.su/s268667300000616-7-1-ru-10>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ШУМИЛИНА Инна Викторовна, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация 121069, Москва, Хлебный пер.2/3.	Inna V. SHUMILINA, Cand. Sci. (Politics), Senior Researcher, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN). 2/3 Khlebnny per., Moscow 121069, Russian Federation
---	---

Статья поступила в редакцию / Received: 5.05.2021

Статья поступила после рецензирования / Revised: 15.05.2021.

Статья принята к публикации / Accepted: 20.05.2021.

УДК 336

JEL: E42, E52, F33

DOI: 10.31857/S268667300015572-9

Полвека после Бреттон-Вудса: доллар против единой мировой валюты

М.А. Портной

*Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН),
121069 Москва, Хлебный переулок, д 2/3,*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8204-7771> e-mail: portm@mail.ru

Резюме: В статье рассматриваются ошибки и противоречия, заложенные в устройство Бреттон-Вудской валютной системы, и присущие ей в наше время. Дается оценка позитивных сторон и недостатков Бреттон-Вудской валютной системы как временной для особого периода после Второй мировой войны. Разъясняется ошибочный характер положений «дилеммы Триффина» и дается оценка связанным с ней заблуждениям. Обоснована адекватность Ямайской валютной системы потребностям мировой экономики. Утверждается отсутствие потребности в реформе мировой валютной системы и проектов единой валюты, включая специальные права заимствования, СПЗ или СДР (*Special Drawing Rights SDR*). Утверждается естественный процесс выростания мировых валют из национальных в ходе конкуренции между ними.

Ключевые слова: Мировая валютная система. Бреттон-Вудс, золото, доллар, реформа, дилемма Триффина, Ямайская система, СПЗ / СДР, единая валюта.

Для цитирования: Портной М.А. Полвека после Бреттон-Вудса. Доллар против единой мировой валюты. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2021, 51(7):34-47. DOI: 10.31857/S268667300015572-9

Half-century after Bretton Woods: Dollar vs Common Currency

M.A. Portnoy

*Institute of US and Canadian Studies Russian Academy of Sciences.
2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation.*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8204-7771> e-mail: portm@mail.ru

Abstract: Contradictions and mistakes which Bretton Woods system contained from the very beginning, are considered in the article. An estimation is given to positive qualities and to shortages of Bretton Woods system as a provisional construction suitable for special situation in world economy after World War II. It is explained, what is wrong with “Triffin dilemma”, and an estimation is given for misunderstandings following from this theorem. The confirmation is presented that Jamaican monetary system corresponds to world economy requirements, and no needs exist for its reform. It is confirmed also that world currencies emerge from competing national currencies achieving maturity. So world economy doesn’t need any artificial common currency, including SDR.

Keywords: World monetary system, Bretton Woods, gold, dollar, reform, Triffin dilemma, Jamaican monetary system, SDR, common currency.

For citation: Portnoy M.A. Half century after Bretton Woods. Dollar vs common currency. *USA & Canada: economics, politics, culture*. 2021; 51(7):34-47.

DOI: 10.31857/S268667300015572-9

ВВЕДЕНИЕ

Полвека назад, 15 августа 1971 г. 37-й президент США, Ричард Никсон в разгар мирового валютного кризиса совершил действие исторического значения – объявил среди прочих чрезвычайных мер о прекращении обмена доллара на золото. Сказано было, что это делается временно, чтобы сбить накал событий, но дальновидным экспертам было ясно, что расставание с золотом происходит навсегда. С этого дня золото перестало быть деньгами. Закончилась эпоха, история которой насчитывала тысячелетия. Вместе с ней пришло к концу время действия Бреттон-Вудской валютной системы, сыгравшей огромную роль в развитии мировой экономики после Второй мировой войны, в её впечатляющем росте и продвижении по пути интеграционного процесса с выходом в стадию глобализации [Бреттон-Вудс. 2017].

Следует признать, что масштаб события был осознан далеко не сразу, и осторожное отношение к золоту как финансовому активу остаётся до наших дней, а некоторые аналитики и политические деятели полагают, что для стабильности мировой экономики и финансов денежные функции золота в определённой мере надо восстановить. Среди поборников этой идеи достойно отметить американского конгрессмена, бывшего кандидата на выборах президента в 2012 г., Митта Ромни [1].

Как это ни покажется странным, но сложившаяся и исправно функционирующая Ямайская мировая валютная система не получила полного признания до сих пор, и предложения её реформы периодически выдвигаются и становятся предметом обсуждения не только среди специалистов, но и на уровне солидных и влиятельных международных форумов. Это обстоятельство оправдывает необходимость вернуться к опыту функционирования Бреттон-Вудской валютной системы и попытаться разобраться в том, какие недоделки она оставила после себя, которые мешают принять современную мировую валютную систему как самодостаточную и пользоваться её возможностями без опасений за её надёжность и эффективность. Свежий взгляд на события полувековой давности позволяет по-новому оценить явления, которые до сих пор не привлекали внимания и оставались в тени, обнаружить и устранить ошибки, препятствующие правильному пониманию современного положения дел.

ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ БРЕТТОН-ВУДСКОЙ ВАЛЮТНОЙ СИСТЕМЫ

Но прежде всего следует отметить позитивные свойства Бреттон-Вудской валютной системы, заставляющие специалистов вспоминать её с уважением, а государственных и международных деятелей – порой откровенно тосковать по тем временам. Главным позитивным свойством Бреттон-Вудской валютной системы была её нацеленность на сотрудничество в ходе взаимодействия в сложной валютно-финансовой системе многих стран мира. Формула сотрудничества, заложенная при создании Бреттон-Вудской валютной системы, сыграла важную роль и во время ее действия, и при завершении вследствие исчерпания её потенциала. Она обеспечила выход из обломков старой системы и создание новой Ямайской валютной системы на проверенных путях сотрудничества в международных экономических отношениях.

Вместе с тем существенные недостатки также были заложены в конструкцию Бреттон-Вудской валютной системы уже при её создании. Следует признать, что Бреттон-Вудская система никогда гладко не работала. Со временем её недостатки и противоречия трансформировались в неразрешимые проблемы и предопределили кризис и завершение этой системы. Обратимся к их рассмотрению.

Главным недостатком Бреттон-Вудской валютной системы было её *функционалирование на основе одновременного действия вещественных и кредитных денег*. Золото, положенное в фундамент системы, последовательно таяло в размерах год за годом, и, когда США оставили себе на будущее его остатки, убрав их из фундамента, вся конструкция рухнула и прекратила своё существование.

Чтобы объяснить, здесь следует обратиться к истории создания Бреттон-Вудской валютной системы. Когда в июле 1944 г. в США собрались участники конференции, у них имелось два подготовленных ранее проекта силами Британии и США. Автором британского проекта был Дж. Кейнс, автором американского – Г. Уайт, и оба присутствовали на конференции. Проект Кейнса предлагал создать искусственную валюту банкор, а для её функционирования – клиринговые учреждения и другие институты, образующие по существу совершенно новый мир движения денежных ресурсов, который во многом был непонятен и чужд участникам обсуждения. Кейнс, который когда-то успешно создавал системы валютного управления (*currency board*), на этот раз сильно опередил время, и его проект не был принят. План Уайта просто и незатейливо предлагал, на фоне очевидного преобладания в мире экономики США и прочного положения доллара, сделать основой новой системы американскую валюту. Однако и в этом случае согласие участников конференции получилось не сразу. Всё-таки считалось рискованным полностью опереться в мировом валютном устройстве на одну национальную валюту, хотя это и был сильный

доллар. Желательно было создать для мировой валютной системы мощную вещественную опору, и такой опорой могло послужить только золото. Возвращение к золоту – вот чего хотели многие участники конференции, которые помнили, как хорошо и удобно было вести дела во времена золотого стандарта, который так внезапно и беспричинно сокрушила Первая мировая война. Теперь, по их разумению, когда строилась валютная система для мирного экономического сотрудничества, самое время было возродить достоинство золотого стандарта: прочность золота, стабильность валютных курсов, предсказуемость цен. Вот здесь США и сделали шаг, который надолго обеспечил их доминирование в мировой валютной системе и принёс выгоды экономике. Они гарантировали свободный обмен долларов на золото для иностранных держателей по действовавшему тогда паритету 0,888671 г золота, или 35 долларов за одну тройскую унцию – 31,1035 г чистого золота, то есть фактически предложили сделать опорой системы свой золотой запас. Задача была решена. Участники получили прочную вещественную основу для мировой валютной системы, а США обеспечили план её устройства и роль доллара в качестве основы наравне с золотом. Поскольку три четверти мировых централизованных запасов золота было сосредоточено в США, они становились фактическим распорядителем создаваемого порядка. Дальнейшее известно: был также утверждён принцип фиксированных валютных курсов и создан Международный валютный фонд (МВФ) как орган поддержания мирового валютного порядка и сотрудничества стран – участниц этой системы, в котором США принадлежал контрольный пакет голосов с большим перевесом [Международные валютно-кредитные и финансовые отношения. 2018].

Капитал фонда был образован из взносов стран-членов по специальной схеме, но реальным обеспечением Бреттон-Вудской валютной системы служил золотой запас США. Накопленное ранее золото сыграло важную роль в развитии американской экономики в последующие четверть века, оградив её от негативного внешнего влияния. Посмотрим, как это было.

Кризисные потрясения и две мировые войны в первой половине XX века нанесли сильный удар по мировому интеграционному процессу, который после создания Бреттон-Вудской системы начал постепенно возрождаться по линии роста размеров мировой торговли. Вместе с этим возникали перекосы торговых и платёжных балансов, оплата которых проводилась золотом, либо путём официальных заимствований, нередко с участием МВФ. В особенности эти процессы нарастали в платёжном балансе США.

Дело в том, что страны выступали в торговой сделке как независимые участники, которые в каждый данный момент должны полностью рассчитаться для соблюдения равноценности обмена. Естественно, что при многочисленности операций, образующих платёжный баланс, неравновесие становилось непременным его атрибутом. В результате на стороне актива возникала избыточная

валютная выручка, которую некуда было инвестировать из-за отсутствия свободного международного движения капитала, а на стороне дефицита происходило снижение курса доллара и возникала необходимость доплатить золотом, чтобы выкупить лишние доллары и этот перекося устранить. Удобство для США заключалось в том, что экономика в эти операции уже не вовлекалась, а дело сводилось просто к перемещению бирки в хранилище золота.

Здесь в порядке отступления следует отметить, что в послевоенный период до 1965 г. дефицит платёжного баланса США определялся по концепции ликвидности. Её принцип состоял в том, что деление платёжного баланса на основные и балансирующие статьи проводилось так, что сальдо основных статей проходило под группой движения капитала и отражало величину краткосрочного капитала США, обретающегося за границей, чтобы держать против него наготове золото для обмена в случае его предъявления. При этом важно понимать, что всякая операция по обмену доллара на золото была операцией по сальдированию платёжного баланса США путём окончательного расчёта золотом с партнёрами.

В США надолго сложился дефицит платёжного баланса. Пока для его сальдирования золота требовалось немного, это не вызывало беспокойства. Но когда к концу 1950-х годов экономика стран Западной Европы окрепла, туда ринулись из США потоки капитала, которые вызвали большие дефициты платёжного баланса и крупные платежи золотом. Тогда США пожаловались на то, что им трудно одним поддерживать золотое обеспечение доллара и в 1960 г. призвали своих западноевропейских партнёров создать для этого золотой пул по принципу складчины. Фактически начался кризис Бреттон-Вудской валютной системы. На протяжении 1960-х годов приступы кризиса следовали один за другим, пока не погубили Бреттон-Вудскую систему окончательно.

Источником сильных противоречий стала вторая опора Бреттон-Вудской системы – принцип фиксированных валютных курсов. В обыденной практике он играл позитивную роль, обеспечивая стабильность и предсказуемость ценового и валютного компонента внешнеэкономических операций. Здесь важно подчеркнуть, что одной из главных целей создания Бреттон-Вудской валютной системы было обеспечение условий для роста и развития международной торговли. Режиму фиксированных валютных курсов в этом процессе отводилась ключевая роль, однако в долговременной перспективе он сыграл роль тяжких оков, препятствующих внесению изменений в соотношение валют по ходу мирового развития. Бреттон-Вудская валютная система была создана в обстановке, когда США выходили из войны в состоянии самой большой, сильной, развитой экономики, а их партнёры – с разрушенной войной, изношенной и слабой экономикой. Система фиксированных валютных курсов прочно закрепила этот перекося и не позволяла изменить ситуацию, когда страны Западной Европы и Япония окрепли и стали центрами силы в мировой экономике.

Примечательно, что после окончания Второй мировой войны, когда попытались запустить Бреттон-Вудскую валютную систему, это некоторое время не удавалось сделать из-за того, что всем участникам оказались нужны доллары, а их национальные валюты никак не могли вступить в мировой оборот по причине своей слабости. Потребовались специальные кредиты со стороны США, чтобы система начала действовать.

Когда страны Западной Европы ввели частичную обратимость своих валют в 1958 г., система фиксированных курсов осталась в прежнем положении, не допустив перемен. Всё сохранялось по-прежнему и тогда, когда в конце 1960-х годов стало очевидным нарастание силы ФРГ и Японии и влияния их валют.

В этой обстановке сильными ударами по мировой валютной системе стали девальвация английского фунта стерлингов в 1967 г. и французского франка в 1968 г. Рушились главные линии обороны доллара, и стал обсуждаться вопрос, когда настанет его очередь. Но речь об отмене фиксированных курсов не шла. Главным средством защиты позиций доллара продолжало служить золото, и главное внимание привлекали приступы лихорадки на мировых рынках золота.

Отказ США от обмена долларов на золото в августе 1971 г. выпустил пар из перегретого котла противоречий, и когда последовали девальвации доллара и пересмотр курсов других валют в декабре 1971 г. и в феврале 1973 г., это уже не сопровождалось излишним драматизмом. Однако достойно быть отмеченным, что меры были приняты крупные. В декабре 1971 г. доллар был девальвирован на 7,9%, цена золота была повышена до 38 долл., установлен коридор колебаний курсов $\pm -2,25\%$, но главное – был совершён полный пересмотр других курсов: иена была ревальвирована $+16,9\%$; немецкая марка ревальвирована $+13,6\%$, французский франк $+8,6\%$, британский фунт $+8,6\%$, итальянская лира $+7,5\%$. Размеры пересмотра курсовых соотношений свидетельствовали о том, насколько сильным было перенапряжение в этой области вследствие затянувшегося периода удержания фиксированных валютных курсов. Следующий пересмотр был скромнее. В феврале 1973 г. доллар был девальвирован на 10% на фоне пересмотра содержания ещё ряда валют [2].

Общий вывод, который диктуют кризисные события в области валютных отношений, сопровождавшие завершение действия Бреттон-Вудской валютной системы, состоит в том, что она была временной конструкцией, которая исчерпала свою роль. Она была нужна для восстановления мировой экономики после Второй мировой войны, для её выхода на траекторию роста и прогресса и для подготовки следующего этапа мирового интеграционного процесса, состоявшего в развитии международного производства и свободного международного движения капитала и получившего название глобализации.

РОКОВАЯ ОШИБКА «ДИЛЕММЫ ТРИФФИНА»

Роковую роль в создании обстановки неразрешимости противоречий Бреттон-Вудской системы сыграла «дилемма Триффина», или иначе «парадокс Триффина» – научное заблуждение принципиального характера, которое совершил американский экономист и которое безоговорочно приняли специалисты и государственные деятели. Р. Триффин считался крупным специалистом по вопросам мировой валютной системы, он автор ряда публикаций и часто выступал по её проблемам, в том числе с предложениями реформы.

Считается, что Триффин первым обнаружил неразрешимое противоречие общего порядка, заложенное в основу Бреттон-Вудской системы. Согласно его утверждению, такое противоречие свойственно любой мировой валютной системе, основанной на применении национальной валюты как средства международных расчётов. Оценивая перспективы Бреттон-Вудской системы, Триффин указывал, что по мере роста международной торговли благодаря восстановлению экономики стран Западной Европы и Японии, для связанных с нею расчётов будет расти спрос на ликвидность и будет требоваться всё больше мировой валюты. Но предложить валюту, обеспеченную золотом, могли только США. Следовательно, США придётся увеличивать выпуск долларов и наращивать свои внешние денежные обязательства, а это вступит в противоречие с ограниченным количеством золота в официальных резервах США. Рано или поздно США столкнутся с затруднениями или невозможностью далее поддерживать свободную обратимость доллара в золото по установленному курсу 35 долларов за тройскую унцию, и это сделает принцип фиксированных валютных курсов и вместе с ним всю Бреттон-Вудскую систему нежизнеспособной [Triffin R. 1960].

Поскольку предсказание Триффина в довольно скором времени сбылось, «дилемма Триффина» приобрела характер непререкаемого открытия для многих экономистов и государственных деятелей. С тех пор применение национальных денег в качестве мировых считается вынужденной уступкой обстоятельствам, которую следует каким-то образом исправить. Освящённое авторитетом учёных положение о том, что национальная валюта не соответствует критериям мировой, породило стремление исправить сложившееся положение путём реформы мировой валютной системы и создания единой мировой валюты, независимой от претензий и капризов национальных экономик. Среди них наибольшую известность получили проекты продвижения в этом качестве специальных прав заимствования, СПЗ или СДР (*Special Drawing Rights SDR*). Дилемма Триффина закрывала путь безболезненного разрешения кризиса Бреттон-Вудской системы и стала, если не главной, то одной из главных причин поисков решения проблем в этой области в ложном направлении.

Теперь следует разобраться, в чём состоит ошибка Триффина. Его подвела приверженность золоту в роли денег, которую он не ставил под сомнение. Это

тем более удивительно, что в одной из своих работ он рассматривал структуру денежной массы ведущих стран мира в начале XX века, в которой весьма выразительно преобладали кредитные деньги. Всё было у него перед глазами, но нужного вывода учёный не сделал. В его представлении кредитные деньги были заменителями золота, благодаря чему небольшого количества золота было достаточно для того, чтобы обеспечить устойчивость и нормальное функционирование денежной системы.

Таблица

**Структура денежного обращения в Англии, Франции и США, 1815–1913 гг.
(на конец года, % к общей массе обращающихся средств)**

Форма денег	1815	1848	1873	1892	1913
Металлические	67	63	41	24	13
В том числе:					
Золото	33	17	28	16	10
Серебро	34	46	13	9	3
Кредитные	33	37	59	76	87
В том числе:					
Банкноты и билонная монета	26	20	32	22	19
Остатки на чековых вкладах	6	17	27	54	68
Итого, млрд долл.	1,0	1,6	4,3	8,1	19,8

[Triffin R. 1968:26]

Триффин и его коллеги не понимали, что кредитные деньги – это другая категория денег, нежели вещественные деньги, что они не нуждаются в золотой опоре для своего функционирования, потому что сами являются эквивалентом стоимости. К тому времени, когда Триффина посетило озарение, во внутренней экономике США кредитные деньги, неразменные на золото, уже функционировали исправно с 1934 г. в течение двух с половиной десятилетий, включая годы Второй мировой войны, а векселя в фунтах стерлингов служили мировыми деньгами более 100 лет.

Волей судьбы Триффин и его коллеги по дискуссиям по валютным проблемам стали сопричастными современниками процессу завершения выполнения золотом роли денег, сначала в национальной, а затем и в мировой экономике. Однако и учёным, и деятелям разного рода было трудно осознать неотвратимость этого события, поскольку существование денег в их представлении неразрывно было связано с вещественным содержанием, а золото наиболее полно подходило для этой цели. Примечательно, что Триффин вместе с другими специалистами по валютно-финансовым отношениям активно участвовали в подготовке проектов новой мировой валютной системы после крушения Бреттон-

Вудской системы в 1971 г., однако ни один из проектов государственных деятелей и руководящие органы МВФ не попытались реализовать.

Стоит напомнить, что первое описанное в экономической науке столкновение авторитетов по поводу судьбы вещественных и кредитных денег произошло в 1844 г. в английском парламенте при обсуждении печально известного акта Р. Пиля [3]. Тогда сторонники денежной школы (Д. Рикардо, С. Оверстон, Р. Торренс) выступали только за золотое обеспечение банкнот, дабы избежать инфляции, а их оппоненты, представлявшие банковскую школу (Т. Тук, Дж. Фуллартон), предлагали вексельное обеспечение – выпуск банкнот на основе учёта векселей в банках. Тогда победили сторонники золота, и акт Р. Пиля послужил одной из причин кризисов в 1847 г., 1857 г. и 1867 г., после чего он был заморожен. Однако кредитные деньги полностью утвердились только после крушения Бреттон-Вудской валютной системы.

АДЕКВАТНОСТЬ ЯМАЙСКОЙ ВАЛЮТНОЙ СИСТЕМЫ

Как бы ни было трудно это сделать сегодня, следует признать, что реформа мировой валютной системы, по поводу которой выдвигаются всё новые предложения, уже состоялась, и она произошла в форме установления Ямайской валютной системы в январе 1976 г. и последующей ратификации этих установлений странами – членами МВФ в 1978 году.

Напомним, что Ямайская валютная система сформировалась стихийно после того, как в марте 1973 г., после второй девальвации доллара, были отменены фиксированные валютные курсы. В отсутствие приемлемого плана дальнейших действий решение задачи создания нового мирового валютного порядка было отдано на волю рынка. В течение 1973–1976 гг. мировая валютная система сформировалась под действием сил рынка, и опыт трёх лет её работы показал, что она может функционировать без золота, при свободном колебании валютных курсов и обслуживать потребности мировой экономики [4: 27].

Напротив, именно устранение привязки доллара, а через него и других валют к золоту, свобода выбора основы для прикрепления валют, свобода колебаний валютных курсов позволили мировой валютной системе выработать механизм приспособления к меняющейся обстановке в мировой экономике и продолжать выполнять свою работу.

Стоит отметить, что валютный механизм продолжал работать и в период мирового валютного кризиса 1974–1975 гг., вызванного взрывным ростом мировых цен на нефть, кризисом платёжных балансов, появлением феномена нефтедолларов и другими явлениями мирового энергетического кризиса.

Конечно, не следует закрывать глаза на возникшие в те годы трудности, но это были финансовые трудности, вызванные отмеченными выше обстоятельствами, но не трудности функционирования валют как денежных инструмен-

тов. Оказалось, что выпущенные на волю кредитные деньги вполне справляются с обеспечением мировой экономики достаточным количеством платёжных средств, что они вполне способны служить валютой цены, валютой расчётов и валютой резервов без обращения к помощи со стороны «жёлтого» металла. Оказалось, что система плавающих валютных курсов образует постоянно действующий механизм сравнений позиций экономики стран на мировом рынке с учётом разного рода изменений, и это служит исходным пунктом для экономической политики.

Установление Ямайской валютной системы показало, что для нормального функционирования современной мировой валютной системы необходимо два условия: отказ от вещественных денег, роль которых выполняло золото, и замена их кредитными, а также установление свободного колебания валютных курсов как нормы их поведения. Вскоре подоспело и третье условие. С середины 1970-х годов США и за ними другие страны приняли меры по либерализации международного движения капитала. Проблема применения денежных ресурсов, образовавшихся у стран с позитивным сальдо платёжного баланса, перестала лихорадить мировую валютную систему. Теперь не надо было спешить обратить эту выручку в доллары, а доллары – в золото. Оказалось, что эти средства можно инвестировать в надёжные и доходные инструменты в той или иной стране, включая США. Фактически открылся простор для дальнейшего продвижения мирового интеграционного процесса, для которого очень не хватало свободы международного движения капитала.

Все это означает, что под действием сил рынка к началу 1976 г. сложился вполне адекватный потребностям мировой экономики валютный механизм её обслуживания, который оставалось узаконить в качестве общепринятого мирового валютного порядка. Примечательно, что в течение трёхлетнего периода стихийного формирования новой мировой валютной системы никакого движения в сторону возникновения единой наднациональной валюты не было отмечено. Это свидетельствует о том, что в ней не было необходимости. Известно, что, когда необходимость в нововведениях возникает, они пробивают себе дорогу, преодолевая нередко весьма сильные запреты. В данном случае ничего подобного не случилось. Руководству МВФ и участникам Ямайской валютной конференции следовало утвердить отказ от золота и режима фиксированных валютных курсов, и этого было бы достаточно для установления работоспособного нового валютного порядка.

Однако руководство МВФ и участники Ямайской валютной конференции оказались не готовы утвердить систему, в которой не было понятной для них основы. Непонимание природы кредитных денег заставляло деятелей того времени искать новую опору для валютной системы вместо выбывшего золота, поскольку без этого указанная система как бы повисала в пустоте. Такую опору нашли внутри самой системы в виде специальных прав заимствования, СПЗ или

СДР (*Special Drawing Rights – SDR*), (сконструированной в своё время как некая специфическая счётная единица. Учреждённая в 1969 г. в рамках проекта финансового содействия развивающимся странам путём искусственно созданной ликвидности, конструкция СПЗ теперь пригодилась. Она была призвана выступить в качестве альтернативы не только золоту, но и доллару, и другим национальным валютам. Все функции, которые выполняло золото в качестве вещественных денег, записали для СПЗ: эталон стоимости, средство образования государственных международных ликвидных резервов, а также международного платёжного средства [5].

Надо быть благодарными учредителям Ямайской валютной системы, что они оказались способными на такой шаг, поскольку это было трудным испытанием здравого смысла при отсутствии удовлетворительного теоретического объяснения происходящих процессов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выявление и объяснение ошибочности «дилеммы Триффина» устраняет главное препятствие для безоговорочного признания положения о том, что мировой валютой может стать только национальная валюта, которая проходит на пути к этому званию большой путь развития и прогресса.

Принять утверждение о том, что мировые валюты вырастают из национальных, означает необходимость отказаться от разработки и представления проектов единой наднациональной валюты, включая проекты придания этих качеств единице СПЗ.

То обстоятельство, что за всё время существования специальных прав заимствования проекты трансформации этой конструкции в настоящие деньги не удалось осуществить, свидетельствует о существовании фундаментальных причин, препятствующих этому предприятию. Причины эти столь же просты, сколь могущественны. Они заключаются в том, что специально созданная единая наднациональная валюта мировой экономике не нужна. Она вполне удовлетворительно обслуживается существующим комплексом национальных валют в ранге мировых. Констатация этого факта делает излишним рассмотрение на этих страницах указанных проектов. Соответственно, и предложения реформы мировой валютной системы в этом направлении представляются излишними. Действующая Ямайская валютная система, основанная на функционировании кредитных денег и режиме плавающих валютных курсов, вполне соответствует потребностям современной мировой экономики и не нуждается в переделке.

Вместе с тем, гладкого функционирования Ямайской мировой валютной системы также не получилось. Прошедшие полвека стали временем доминирования, а затем преобладающего влияния в этой системе американского доллара.

Мировые аналитики, государственные и общественные деятели всё это время были свидетелями и критиками использования Соединёнными Штатами сложившегося мирового валютного порядка в своих эгоистических интересах. История минувшего после завершения периода Бреттон-Вудского валютного порядка богата примерами на эту тему.

Однако современному наблюдателю уже не требуется обращаться к истории за выразительными примерами. Буквально на глазах всего мира США активно наращивают свой государственный долг дальше мыслимых пределов и фактически построили долговую экономику, сделав мировых партнёров, которые решились инвестировать в гособлигации США, заложниками американской финансовой политики. В марте 2021 г. госдолг США превысил 28 трлн долл., из которых более четверти принадлежит иностранцам.

Можно, конечно, сослаться на важность борьбы с пандемией коронавируса и её разрушительного влияния на экономику, но объективные факты о положении дел с американским государственным долгом вызывают тревогу многих аналитиков и политических деятелей.

Сложилась своеобразная форма сотрудничества США с мировыми партнёрами в финансовой области. Инвестируя в американские гособлигации, партнёры решают для себя проблему сохранения сбережений и одновременно снабжают США денежными ресурсами для развития. Америке такой ход событий позволяет держать сравнительно низкую норму сбережений и направлять больше средств на потребление. В результате поддерживается роль Соединённых Штатов как мирового локомотива экономического развития и крупнейшего мирового рынка сбыта. Работа на американский рынок по линии экспорта товаров и услуг служит для партнёров США фактором роста и прогресса их экономики. Круг замыкается.

Пока США удаётся обеспечивать развитие своей экономики как крупнейшего в мире и прогрессивного хозяйственного комплекса, они могут выступать как крупнейший в мире центр притяжения иностранного капитала с отмеченным выше эффектом.

С учётом вышеизложенного, большая величина государственного долга США сама по себе может не порождать причин для опасений в течение долгого времени при условии надёжного управления бюджетом и всей экономикой в данной стране. Именно этот фактор надёжности закономерно служит предметом беспокойства наблюдателей за положением дел в США.

Таким образом, можно заключить, что действующий в настоящее время валютный порядок ещё долго будет сопровождать развитие мировой экономики. Национальные кредитные деньги, достигшие высокой степени зрелости, будут и далее входить в круг мировых, составляя конкуренцию признанным грандам. Вместе с тем будет происходить и появление общих валют интеграционных объединений по примеру евро.

В предстоящем будущем в ходе конкуренции стран и их валют будут происходить изменения в составе группы мировых валют, образующих корзину СПЗ, и в их взаимных позициях. На глазах ныне живущих поколений происходит наращивание силы экономики и валюты Китая. Юань последовательно поднимается в ранг мировой валюты, и этот его статус уже получил мировое признание путём включения юаня в состав корзины СПЗ в конце ноября 2015 года [10].

Важным шагом в восхождении юаня в ранг мировой валюты стало его использование в качестве валюты международных резервов, которое теперь практикует Россия. То обстоятельство, что одна из крупных экономик стала использовать китайский юань в качестве валюты в составе своих международных резервов, послужило для него мощной силой продвижения. Вхождение китайского юаня в клуб мировых резервных валют стало объективным фактом, за который юань обязан России.

Очевидно, что основная конкуренция в обозримом будущем за сохранение и развитие роли мировой валюты будет происходить между долларом, евро и юанем.

ИСТОЧНИКИ

1. Ромни обещает вернуть США золотой стандарт. 26 августа 2012 г., ИА "Амител". Available at: <https://www.amic.ru/news/190554/> (accessed 15.04.2021).
2. Смитсоновское соглашение. Available at: https://wikichi.ru/wiki/Smithsonian_Agreement (accessed 5.05.2021).
3. Банковый акт Роберта Пилля. Available at: <https://pravo.studio/dengi/bankovyyiy-akt-roberta-45470.html> (accessed 23.04.2021).
4. Сергей Минаев. Валютная история. *Коммерсантъ. Власть*. №7. 25.02.2013, стр. 27. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/2130389> (accessed 12.04.2021)
5. Олег Макаров. МВФ включил юань в корзину ключевых международных валют. *РБК*. 30 ноября 201. Available at: <https://www.rbc.ru/economics/30/11/2015/565c81369a79473869feddf8> (accessed 07.04.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бреттон-Вудс. Следующие 70 лет / науч. ред. В.В. Попов. М: «Международные отношения». 2017. 592 с.
- Международные валютно-кредитные и финансовые отношения. /Под ред. Л.Н. Красавиной. М: Юрайт. 2018. 534 с.

REFERENCES

Bretton Woods: The Next 70 Years / Ed. V.V. Popov. M: "International relations". 2017. 592 p.

International monetary, credit and financial relations /Ed. L.N. Krasavina. M: Yurayt. 2018. 534 p.

Triffin R. Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility. New Haven, CN: Yale University Press, 1960.

Triffin R. Our International Monetary System: Yesterday, Today and Tomorrow. N.J., Random House, 1968, p.26.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

ПОРТНОЙ Михаил Анатольевич, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, Руководитель Центра внешнеэкономических исследований, Институт США и Канады РАН (ИСКРАН). 121069 Москва, Хлебный переулок, д 2/3.

Mikhail A. PORTNOY, Doctor of Sciences (Economics), Head of Center for International Economic Studies. Institute for US and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences. 2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 25.03.2021.

Статья поступила после рецензирования / Revised 9.04.2021.

Статья принята к публикации / Accepted 12.05.2021.

УПК 327.8

DOI: 10.31857/S268667300015573-0

Администрация Дж. Байдена и иранская ядерная сделка

А.В. Фролов

*Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова РАН (ИМЭМО),
Российская Федерация, 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23
ORCID 0000-0001-6271-8876 e-mail: afrolov_53@mail.ru*

Резюме: Если в ближневосточной политике США в центре внимания находилось и будет находиться противоборство с Ираном, то в самих американо-иранских отношениях в фокусе останется ядерная сделка с этой страной, заключённая администрацией Б. Обамы – Дж. Байдена в 2015 г., вошедшая в анналы мировой дипломатии под названием «Совместный всеобъемлющий план действий» (СВПД) и во многом снявшая напряжение в регионе. Администрация Д. Трампа отказалась от неё в 2018 г. и наложила на Тегеран дополнительные экономические и иные ограничения. Логичным был бы возврат демократической администрации к СВПД, но в действительности всё выглядит сложнее и не только из-за оппозиции на Капитолийском холме. За это время ситуация в мире и на самом Ближнем Востоке претерпела заметные изменения, что не позволит Белому дому без потери лица вернуться к сделке. В статье рассматривается ситуация с СВПД и перспективы его возобновления.

Ключевые слова: США, Иран, ядерная сделка, Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД), Дж. Байден, Д. Трамп, европейская дипломатия

Для цитирования: Фролов А.В. Администрация Дж. Байдена и ядерная сделка с Ираном. *США & Канада: экономика, политика, культура* 2021; 51 (7) 48-62.

DOI: 10.31857/S268667300015573-0

The Biden Administration and the Iran Nuclear Deal

Alexander V. Frolov

*National Research Institute of World Economy and International Relations RAS.
Profsoyuznaya ul., 23, Moscow, 117907 Russian Federation
ORCID 0000-0001-6271-8876 e-mail: afrolov_53@mail.ru*

Abstract: As far as the U.S. confrontation with Iran has been and will be a keystone of the Middle East policy, the nuclear deal with this country, signed by the Obama-Biden administration in 2015, which entered the annals of world diplomacy under the name of Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) and reduced tension in the region. The Trump administration withdrew from the agreement in 2018 and imposed additional economic and other restrictions on Tehran. For the democratic administration it seems logical to revive the JCPOA, but in reality, everything looks more complicated and not only because of the opposition on the Capitol Hill. During this time, the situation in the world and in the Middle East, in particular, has undergone noticeable changes, which will not allow the White House to easily return to this doc-

ument without losing face. The article examines the situation with the JCPOA and the prospects for its renewal.

Keywords: USA, Iran, nuclear deal, Joint Comprehensive Action Plan of Action (JCPOA), Joe Biden, Trump, European diplomacy

For citation: Frolov. A.V. Biden administration and Iran nuclear deal. *USA & Canada: economics, politics, culture* 2021; 51 (7):48-62. DOI: 10.31857/S268667300015573-0

ВВЕДЕНИЕ

15 июля 2015 г. между США и Ираном в присутствии полномочных представителей России, Китая, Франции Великобритании и Германии было заключено соглашение по иранской ядерной программе, известное как Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД) и ставшее одним из знаковых достижений мирового дипломатического искусства. Оно предусматривало допуск Тегераном инспекторов Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) на ядерные объекты Ирана в обмен на снятие с него экономических и иных санкций, вывоз иранского обогащённого урана за границу при сохранении ядерных объектов и их перенацеливание исключительно на мирное развитие энергетики, а также ряд иных известных положений. В подоплёке соглашения лежали поистине титанические усилия лидеров, дипломатов и экспертов ряда ведущих стран мира, включая Россию. Администрация Б. Обамы – Дж. Байдена пошла на заключение соглашения, несмотря на серьёзное сопротивление внутри страны. Республиканская оппозиция в Конгрессе отвергла сделку, сочла её незаконной, а Д. Трамп, в то время кандидат на пост президента от Республиканской партии, назвал её «самой глупой сделкой в истории США» и пообещал отменить, как только займёт кресло в Белом доме. Тем не менее, сделка состоялась, но не в виде традиционного договора, а в форме некой менее обязывающей договорённости, которую требовалось одобрить в Конгрессе. Казалось, можно было на Ближнем Востоке и вокруг него вздохнуть с облегчением. Но не тут-то было.

СВПД И АДМИНИСТРАЦИЯ Д.ТРАМПА

В октябре 2017 г. президент Д. Трамп объявил Конгрессу о несоответствии СВПД интересам Соединённых Штатов, а в мае 2018 г. вообще отказался от соглашения, тем самым реализовав своё предвыборное обещание, чем поставил в сложное положение не только главных европейских союзников США, а также РФ и КНР – подписантов документа, но и значительную часть ближневосточного сообщества. При этом у Д. Трампа, назвавшего соглашение «дефектным», была своя логика: СВПД являлся объектом острой критики внутри американского общества, и сделка была проведена через Конгресс буквально «на грани фола». «Мы не можем предотвратить создание иранской ядерной бомбы при разлагающейся и гнилой структуре нынешнего соглашения» [1], – сказал он, пообещав

вместо неё ввести санкции наивысшего уровня против Ирана и против тех внешних игроков, кто потворствует военной составляющей иранской ядерной программы. Волны от брошенного в воду камня прокатились по европейским, российским, китайским и другим фирмам и структурам, в той или иной степени взаимодействовавшим с Ираном в развитии его ядерной программы.

В своём решении Д. Трамп принимал во внимание складывающуюся на Ближнем Востоке обстановку. В Сирии шла гражданская война, в которой ставкой была страна и влияние в ней. За это влияние боролись Россия, Турция, Иран, Королевство Саудовской Аравии и даже маленький Катар. Иран наращивал своё присутствие на сирийской территории с помощью Корпуса стражей исламской революции (КСИР) и его спецназа «Кудс», а также закреплялся в деловой сфере. Борьба с запрещённым в России «Исламским государством» (ИГИЛ) на территории Сирии и Ирака достигла своего апогея, и Иран, включившись в эту борьбу через согласие шиитского правительства в Багдаде, проник на территорию Ирака и укрепился там, всюду наступая американцам на пятки. В Вашингтоне усиливалось ощущение, что Иран только выиграл от сделки, тогда как США – только проиграли. Тем более, что в связи с её заключением большое количество стран решило воспользоваться моментом и усилило взаимодействие с Ираном в самых разных сферах, особенно в энергетике, что давало режиму в Тегеране крупные финансовые поступления, которые легко можно было инвестировать, в том числе и в ядерную индустрию.

Администрация Д. Трампа сразу же возобновила приостановленные ранее санкции против Ирана в сферах энергетики, финансов, судостроения и грузоперевозок. Д. Трамп предложил объявить КСИР террористической организацией, однако столкнулся с возражениями со стороны собственного Министерства обороны, посчитавшего, что такой поворот дела увеличит возможности ответных действий против американских военных и представителей разведывательного сообщества [2]. Для продолжения нажима на иранскую экономику Трамп пообещал принять меры против тех государств, которые осуществляют закупки иранской нефти.

Занять более жёсткую позицию в отношении Ирана американскую администрацию призывали и её ближневосточные союзники – Саудовская Аравия и Израиль.

Саудовская Аравия вступила в противостояние с Ираном, апофеозом которого стала война саудовской коалиции в соседнем Йемене против местных хуситов, за спиной которых стоял Тегеран. Саудиты с нескрываемым недовольством встретили весть о заключении СВПД. Саудовский король даже нарушил традиционный протокол, не приехав встречать в аэропорту Б. Обаму, прилетевшего для объяснений; президента США встречал губернатор Эр-Рияда. Чтобы наладить отношения с этой ключевой страной региона, Д. Трамп свою первую зарубежную поездку в качестве хозяина Белого дома совершил именно туда и по-

обещал саудовцам поставить самые новые вооружения более чем на 100 млрд долларов.

А для Израиля сам факт обретения Ираном ядерного оружия представлялся едва ли не национальной катастрофой, в силу чего израильтяне призывали руководство США пойти на крайние меры в целях даже не приостановки, а именно уничтожения иранской ядерной программы.

Американо-иранские отношения приняли форму демонстрации силы и «войны нервов». В район Ближнего Востока была отправлена авианосная группа ВМС США с целью продемонстрировать Ирану, что любая его атака на интересы Соединённых Штатов и их союзников «будет отражена с несокрушимой силой». В ответ в Тегеране пообещали увеличить производство тяжёлой воды и степень обогащения урана на своих центрифугах. В мае-июне 2018 г. шесть нефтяных танкеров из Саудовской Аравии, ОАЭ, Норвегии и Японии подверглись атакам в районе Ормузского пролива – в Вашингтоне заявили о причастности к атакам иранской стороны. Иранцы сбили американский разведывательный беспилотник, посчитав, что он залетел в их территориальные воды; в Вашингтоне объявили, что он был сбит в нейтральных водах. Д. Трамп, пообещав отомстить за уничтожение дрона, спустя четыре дня передумал и решил ввести вместо этого дополнительные санкции. В ответ иранская сторона во всеулышание заявила, что превысила ту степень обогащения урана, которая предусматривалась СВПД.

Хронология «войны нервов» продолжалась, и вот как она выглядела на страницах журнала «Ю-эс-эй тудей»:

- в районе Гибралтара британские ВМС захватили иранское судно, якобы незаконно перевозившее сирийскую нефть. Через две недели корабль ВМС США сбил иранский беспилотник, приблизившийся к нему на 400 м;

- Иран в Ормузском проливе захватил танкер, шедший под британским флагом. Спустя два дня в Тегеране объявили об аресте 17 иранцев, обвиняемых в шпионаже в пользу США, несколько человек сразу же казнили;

- 27 декабря проиранская группировка «Хезболла» нанесла ракетный удар по американской диспозиции в Киркуке (Ирак), в результате чего один контрактник погиб и несколько военнослужащих ранены. В ответ американцы нанесли пять ракетно-бомбовых ударов по позициям «Хезболлы» в Ираке и Сирии, в результате которых были убиты 25 человек. А ещё два дня спустя, 31 декабря, «Хезболла» и её сторонники организовали нападение на посольство США в Багдаде [2].

Апофеозом этой борьбы стало убийство 2 января 2020 г. запущенной с беспилотника американской ракетой командующего отрядом «Кудс» иранского генерала Касема Сулеймани и пятерых старших офицеров. В Вашингтоне заявили, что именно Сулеймани организовывал нападения на американских дипломатов и военных. С совершением этой акции отношения с Тегераном обострились до предела, американцы фактически ступили на обозначенную в проти-

востоянии «красную черту». Иранская сторона устами президента Хасана Рухани пообещала возмездие за убийство своего народного героя, и через шесть дней Иран нанёс ракетные удары по позициям американских и коалиционных сил в районе аль-Асада и Эрбиля в Ираке. Выступая по телевидению, Д. Трамп подтвердил факт нанесения ударов, а причинённый вред от них назвал незначительным, человеческих жертв не было.

Очевидно, на этом этапе стороны пришли к пониманию бесперспективности военных и полувоенных действий и сбавили накал противостояния. Д. Трамп включился в свою избирательную кампанию, а иранская сторона – в наблюдение за её ходом в надежде на перемены в Вашингтоне.

ВОЗДЕЙСТВИЕ САНКЦИЙ НА ИРАНСКУЮ ЭКОНОМИКУ

После решения администрации Д. Трампа выйти из СВДП стали незамедлительно приниматься американские экономические санкции. Во-первых, для «оказания максимального финансового нажима на иранский режим» были восстановлены санкции в отношении более чем 700 физических и юридических лиц, самолётов и судов [3]. Во-вторых, был задействован ряд новых, по мнению администрации, ещё более жёстких ограничений, которые когда-либо применялись в отношении Ирана и которые способны «оказать воздействие на критические отрасли экономики страны».

Б. Обама, назвав трамповскую политику ошибочной, заявил: «В условиях демократии всегда будут изменения в политике и приоритетах от одной администрации к другой. <...> Но постоянное нарушение соглашений может подрывать доверие к Америке и вызвать у нас противоречия с ведущими мировыми державами» [1].

Новые санкции принимались пакетами в течение года и нацеливались на наиболее уязвимые сектора иранской экономики. Так, были введены санкции против частных и государственных структур, поставляющих иранскую нефть в Сирию, Китай и иные страны. Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов США обратилось с предупреждением ко всем организациям и физическим лицам (судоходным компаниям, судовладельцам, менеджерам, операторам, страховщикам и финансовым учреждениям) о значительных рисках подпасть под американские санкции в случае участия в транспортировке нефти или нефтепродуктов из Ирана. США пообещали принимать решительные меры, чтобы лишить правительство Ирана доступа к средствам, полученным от незаконного вывоза нефти или нефтепродуктов [4]. Пресечение нефтяных потоков могло бы существенно сократить поступление финансовых средств на иранские программы по производству баллистических ракет.

США нацеливались на запрет продажи и передачи наличных долларов Ирану и обслуживание иранских долговых обязательств, на торговлю с ним золотом и другими драгоценными металлами, на запрет сделок в иранских риалах, на

торговлю алюминием, графитом, сталью, углем и программным обеспечением промышленного назначения, на импорт предметов роскоши, включая иранские ковры и черную икру.

Пакет санкций от 23 июля 2019 г. предусматривал введение ограничений в сфере гражданской авиации, в частности на предоставление разного рода услуг отрасли, несанкционированную передачу самолётов, техники и оборудования, на пользование Ираном американскими технологиями и сопутствующими товарами. Министерство финансов США предупредило, что лица, продолжающие вести бизнес с Ираном в сфере гражданской авиации, тем самым, помогают иранскому режиму разжигать насилие в регионе, осуществлять поставки оружия и проводить иную дестабилизирующую деятельность, включающую эксплуатацию собственного народа через нарушения прав человека, злоупотребления в отношении женщин, политических оппонентов и т.п. [5].

Очередной пакет санкций от 25 октября 2019 г. касался банковской сферы и противодействия финансовым схемам в обход санкций, отмыванию денег, разработке схем по незаконному доступу к международной финансовой системе под прикрытием, якобы, гуманитарных организаций или через подставные компании или обменные пункты, ограничений деятельности Центробанка Ирана, участвующего в переводе денежных средств террористическим организациям. «Если иностранные правительства или финансовые учреждения обнаружат любое возможное злоупотребление этим механизмом со стороны иранских клиентов или участие обозначенных в списках физических либо юридических лиц, они должны будут немедленно ограничить любые подозрительные транзакции и предоставить соответствующую информацию в Министерство», - указывалось в документе [6]. Надзор за соблюдением предписания возлагался на Министерство торговли США.

Перечислять все меры и вводимые механизмы их реализации посредством контролирующих и надзирающих органов, очевидно, не имеет смысла, и для этого не хватит журнального пространства. Нужно лишь подчеркнуть, что они на самом деле носили разносторонний характер и, говоря спортивным языком, походили на «прессинг по всему полю». Правда при этом, надо отдать должное, оговаривалось, что исключения составляют поставки в Иран сельскохозяйственной продукции, лекарств и медицинского оборудования как американскими лицами, так и иностранными гражданами и организациями при условии, что в этих торговых операциях не задействуются лица, причастные к иранской ядерной программе, распространению оружия массового уничтожения (ОМУ) или поддержке Ираном международного терроризма [6].

Понятно, что санкции били не столько по интересам американских компаний и частных лиц, сколько по аналогичным структурам и гражданам из союзных США стран, которым Вашингтон дал полгода на то, чтобы они зачистили свои взаимоотношения с иранской стороной. Вопрос ставился ребром: или - или. Такая постановка оказывала воздействие на союзников и даже на Китай.

Так, если Германия продавала своих товаров в США на 120 млрд евро в год, то с Ираном весь её ежегодный товарооборот составлял лишь 1 млрд евро – и выбор Германии здесь очевиден: в 2019 г. германские компании сократили свои объёмы торговли с Ираном более чем вдвое.

Что касается китайско-иранской торговли, то сначала СВПД способствовал росту китайско-иранской торговли, которая к 2017 г. достигла 38 млрд долл., но в 2019 г. Пекин вынужден был сократить её до 14,9 млрд долл. [7].

Естественно, возникают вопросы: насколько эффективными оказались санкции и как они повлияли на иранскую экономику, социальное положение населения и способности Ирана продолжать свои ядерные разработки? Согласно американским оценкам, экспорт иранской нефти с апреля 2018 г. по январь 2019 г. упал с 2,5 млн барр. до 1 млн барр. в день, в то же самое время экспорт её в Европу сократился с 580 до 100 тыс. барр. [8]. Отдельным европейским странам США разрешили покупать иранскую нефть в течение полугода. Во многом в европейско-иранских торговых отношениях свою роль сыграло отключение иранских банков от международной межбанковской платёжной системы СВИФТ (*SWIFT*). Китай и Индия, закупавшие до 800 тыс. барр. иранской нефти в день, также сократили свои ежедневные объёмы её закупок до 300–350 тыс. баррелей [8].

Тем не менее, у Ирана в его связях с потенциальными покупателями и торговыми партнёрами в запасе оставался важный козырь: он не нарушал положений СВПД и надеялся выправить положение. Что же касается социальных последствий, то, по мнению экспертов, Иран, получив «прививку» санкциями в 2012 г., когда ЕС ввёл против него нефтяное эмбарго, приведшее к спаду экономики, росту инфляции, в связи с заключением СВПД сумел быстро отыграть утраченные позиции. К тому же иранцы рассчитывали на то, что Д. Трамп своими односторонними действиями по выходу из ядерной сделки ущемит интересы и разозлит ряд своих союзников и партнёров. Однако на этот раз нажим на иранскую экономику оказался значительно больше, чем в 2012 г., и его последствия начинали ощущаться всё сильнее.

По иранским данным, инфляция в 2019 г была свыше 45%, цены на продукты и топливо выросли более чем на 60%, а на жильё – более чем на 80% [9]. Безработица равнялась 12,5%, а среди молодёжи до 30 лет в некоторых случаях достигала 60%. Падение ВВП составило 5–5,5% в годовом исчислении. По мнению российского ираниста В. Сажина, причиной падения показателей в экономике стали не только американские санкции, но и отстающая от потребностей времени система управления экономикой, законодательная составляющая, низкая финансовая дисциплина, коррупция [Сажин В. 2019]. Хотя отдельные эксперты считают, что в сравнении с 2012 г. в 2019 г. Иран сумел снизить свою зависимость от углеводородов и, следовательно, опасность последствий от принятых против него санкций, по стране прокатилась волна протестов, связанная с повышением цен на бензин, а по большому счёту с ухудшением социально-экономического

положения населения. Однако каких-либо данных, свидетельствующих в пользу неустойчивости правящего режима, не приводилось. Надо полагать, что в Иране сумели провести некую реструктуризацию экономики, вследствие чего его ядерная программа не подверглась секвестированию, а в производстве топлива для реакторов были задействованы новые и более эффективные центрифуги, позволяющие повысить степень обогащения урана.

ВМЕШАТЕЛЬСТВО ПАНДЕМИИ

В 2020 г. развернувшаяся в мире пандемия коронавируса, наиболее массово поразившая Соединённые Штаты, вмешалась в трамповский санкционный марафон с Ираном и заставила Вашингтон больше внимания уделить проблемам своей страны. Хотя пандемия не изменила ни характера, ни сути американо-иранских отношений, она притормозила эскалацию конфликтной ситуации. В марте 2020 г. Иран стал лидером по числу заражённых инфекцией среди стран Ближнего Востока. Учитывая широко распространённый скептицизм по поводу прозрачности в отношении масштабов вспышки в Иране, госсекретарь М. Помпео заявил, что иранский режим «неделями лгал относительно истинных масштабов вспышки Уханьского вируса в стране» [10]. США также обвинили Иран в проведении выборов в парламент, в результате которых число заражённых резко увеличилось. Иранские власти, со своей стороны, обвинили Вашингтон в том, что он своими санкциями на самом деле преследуют цель шире распространять инфекцию в стране.

По мере увеличения числа инфицированных Иран начал сталкиваться с нехваткой средств индивидуальной защиты и других предметов, необходимых для борьбы с инфекцией – масок, защитных костюмов, лекарств, средств дезинфекции и т.п. Многие из этого он был способен производить сам, но в феврале 2020 г. запасы необходимых средств стали истощаться. В США признали: иранские импортёры столкнулись с трудностями при пополнении необходимых запасов и отчасти из-за санкций США [10]. В сложившейся ситуации администрация Д. Трампа пошла на необычный для неё шаг, когда устами всё того же М. Помпео предложила Ирану помощь в борьбе с пандемией через Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ). Сообщалось также, что Вашингтон в русле происходящих событий не стал блокировать обращение Ирана в Международный валютный фонд (МВФ) о выделении ему займа на 5 млрд долл. в целях борьбы с пандемией [10]. Однако через два дня, 20 марта 2020 г., Иран устами своего духовного лидера аятоллы Али Хаменеи дал понять, что отказывается от американской помощи, поскольку она, дескать, является частью американского заговора против Ирана.

Весной 2020 г. кривые роста заболеваемости в США и Иране поменялись направленностью. Если в Иране заболеваемость стала уменьшаться, то в США, напротив, значительно возрастать, а передовая якобы американская медицина

оказалась бессильной в противостоянии с коронавирусом. В этих условиях уже иранская сторона предложила свою помощь и свой опыт США, что было американской стороной проигнорировано [Фролов А. 2020]. Тем не менее, пандемия дала неплохой шанс вернуться к диалогу, который, к сожалению, вследствие занятости обоих государств своими проблемами был упущен.

ДИЛЕММА ДЛЯ ПРЕЗИДЕНТА БАЙДЕНА

Вскоре после того, как Дж. Байден вступил в должность, британские, французские и немецкие дипломаты обратились в его администрацию с предложением вернуться к СВПД. В частности, они предложили отменить некоторые санкции, которые сначала были сняты президентом Б. Обамой, а затем вновь введены президентом Д. Трампом, и тем самым приблизить Соединённые Штаты к соблюдению ядерного соглашения, от которого они отказались. Бывший посол Франции в Вашингтоне и представитель этой страны в ООН Жерар Аро, который принимал участие в подготовке СВПД, сообщил американским партнёрам о получении от иранцев сигнала, что «как только американцы вернутся, они тоже вернутся» (за стол переговоров. – А.Ф.) [Lynch С. 2021]. Аро предостерег, что с течением времени ситуация вокруг возврата к сделке только усугубится. Растущая оппозиция к ней внутри самих США и молчание администрации оставят Ирану больше денег на новые разработки, снимут с него моральные ограничения в деле реализации программы по созданию баллистических ракет, равно как и позволят укрепить силы ополчения. Тогда на возобновление процесса уйдут месяцы, а, возможно, и годы, если он вообще не будет похоронен.

Действительно, Д. Трамп, отказавшись от ядерной сделки, поставил своего преемника в неловкое положение. Если Дж. Байден вернётся к СВДП, а ситуация для его администрации разворачивается не в лучшую сторону вследствие продолжения иранских ядерных разработок, то этот шаг будет истолкован в Иране как их однозначная победа над американцами, а в самом американском обществе и особенно в консервативной его части, как неспровоцированная сдача американских позиций. Понятно, что каких-то реальных шагов в этом направлении со стороны Вашингтона сложно ожидать без некоего реверанса или уступки с иранской стороны. Но иранское руководство достаточно твёрдо стоит на своей позиции. Раз достигнутое с таким трудом соглашение не выполняется, то Иран считает себя вправе продолжать ядерные разработки.

Дж. Байден пока опасается предпринимать какие-либо смелые инициативы по выполнению данного избирателям обещания, поскольку обеспокоен республиканской оппозицией в Конгрессе, и вместо этого пытается успокоить наиболее агрессивных республиканцев обещаниями выжать из Ирана уступки, какие именно – пока не может озвучить [Parsy Т. 2021]. 7 февраля 120 членов Палаты представителей от Республиканской партии обратились к президенту с предо-

стережением относительно возврата к сделке. Более того, Дж. Байден начал своё общение с Ираном с силовой акции. В конце февраля 2021 г. по указанию президента американские военные нанесли удар по объекту в Сирии вблизи иракской границы, который использовался проиранской шиитской организацией «Хезболла». В Вашингтоне сообщили, что удар был нанесён в ответ на недавнюю атаку на американскую базу в иракском Эрбиле. Иранцы косвенно ответили на этот удар силами шиитской группировки. 23 марта по американской военной базе в районе месторождения газа Коники на севере сирийской провинции Дайр-эз-Заур был нанесён удар ракетами неизвестного происхождения. Сообщалось, что в результате удара несколько военных получили ранения.

Применительно к иранской проблеме у Дж. Байдена довольно зыбкая ситуация в Конгрессе. Без одобрения парламента его политика просто не будет работать ни в ту, ни в другую сторону. К тому же многие республиканцы «не простили» ему сомнительную победу на последних выборах. Сегодня в обеих палатах наблюдается примерное равенство сил: небольшое преимущество республиканцев в Сенате (50 против 48 при двух независимых) и 220 демократов при 211 республиканцах в Палате представителей. Заручиться поддержкой президенту будет не так просто, поэтому администрации, хочет она этого или нет, придётся действовать с оглядкой на Конгресс, где настроения отнюдь не проиранские.

К тому же следует учитывать позицию Китая в его отношениях с Ираном. С приходом в Белый дом Дж. Байдена и, зная его отношение к Д. Трампу, трампизму и его делам, почувствовав слабину, в частности, в отношении СВПД, Китай попросту махнул на престарелого президента США рукой. Будто в пику Вашингтону 27 марта 2021 г. министр иностранных дел КНР Ван И прилетел в Тегеран и заключил со своим иранским коллегой М. Зарифом рассчитанный на 25 лет ирано-китайский Договор о всестороннем сотрудничестве, тем самым, пробив зияющую брешь в бастионе санкционной политики Вашингтона. Договор предусматривает полноценное участие Ирана в китайском мировом проекте «Один пояс – один путь», увеличение взаимной торговли выше уровня 2017 г., инвестирование 400 млрд долл. в десять наиболее перспективных отраслей иранской экономики. При этом особо отмечается, что взаимные расчёты не будут осуществляться в американских долларах. Тем самым, Китай серьёзно укрепил позицию Ирана в переговорном процессе с США.

С одной стороны, СВПД является плодом демократической администрации Обамы – Байдена, а с другой – за прошедшие шесть лет обстановка на Ближнем Востоке и в мире изменилась. Есть ощущение того, что введённые Д. Трампом жёсткие санкции начнут постепенно размываться, а вскоре с ними мало кто будет считаться.

Косвенно на Дж. Байдена продолжается воздействие союзников США на Ближнем Востоке – Саудовской Аравии и Израиля. Последний, как считают наблюдатели, сознательно провоцирует критические ситуации. Когда в ноябре

2020 г. в иранской столице из автоматического стрелкового оружия был застрелен иранский физик-ядерщик Мохсен Фахризаде, считавшийся едва ли не «отцом иранской ядерной программы», и в Иране назвали Израиль как страну – заказчика этого преступления, Белый дом постарался отмежеваться от своей причастности к произошедшему. Взрыв на иранском ядерном объекте в Натанзе 11 апреля 2021 г. иранские власти опять же напрямую связали с израильской диверсией и пообещали не просто усилить меры безопасности и отомстить Израилю, но и усилить свои ядерные разработки путём замены устаревшего оборудования на более современное. Как бы то ни было, но инцидент в том или ином контексте всплывает, когда дело касается обозначения позиций сторон.

В начале апреля этого года на помощь президенту пришли однопартийцы. 27 сенаторов-демократов призвали Дж. Байдена вернуться к СВПД на фоне распространяющихся сообщений о том, что Иран доводит степень обогащения урана до 60%. А это заметно выходит за рамки условий, оговорённых в сделке. Они также предложили привлечь к обсуждаемому формату 5+1 дополнительно Израиль и арабские страны Залива [11]. Но при этом сенаторы-демократы высказали предложение увязать возврат США к сделке с ограничением поддержки Ираном своих экстерриториальных милиционных и военизированных формирований, а также ограничением разработок баллистических ракет.

Примерно в это же время в Вене начались консультации, а затем возобновились переговоры участников СВПД с целью возврата США к соглашению. Поскольку США уже не участвуют в СВПД, их делегация была избавлена от прямого общения с иранскими представителями, а пятёрка участвовала в роли посредников. Американцы должны были публично проявить твёрдость, что и было сделано. Вследствие этого переговоры изначально наткнулись на диаметрально противоположные позиции сторон в вопросе, что должно быть сделано сначала: США снимут трамповские санкции или Иран вернётся к позиции 2015 г. В результате аятолла Али Хаменеи назвал американские предложения «оскорбительными и не заслуживающими внимания». Иранская сторона считает, заявил он, что санкции должны быть сняты не поэтапно, а одномоментно. По мнению Хаменеи, европейские переговорщики признают правоту иранской позиции, однако они лишены независимости в своих действиях [12]. По мнению иранцев, время работает не на США и вскоре степень обогащения урана действительно может быть с 20% доведена до 60%. Тем не менее, иранская сторона выразила определённый оптимизм в отношении переговорного процесса.

Что же касается возможных уступок со стороны США, то эксперты призывают не увязывать ядерную программу с блоком других проблем. Наиболее реальными шагами считается снятие ряда санкций, связанных с терроризмом, разработкой ракет и правами человека.

В этих условиях стороны погрузились в торг относительно объёма санкций и позиций в иранской ядерной программе, подлежащих обсуждению, что уже можно считать определённым прогрессом.

Ход переговорного процесса, естественно, оказался под пристальным наблюдением критиков и не только из лагеря республиканцев, ищущих, за что можно было бы уцепиться в плане дискредитации своих соперников. Среди демократов также оказалось немало приверженцев жёсткой линии в отношении Ирана. Хотя закон, запрещающий возврат к ядерной сделке с Ираном, вряд ли будет иметь перспективы, тем не менее, 220 конгрессменов от обеих партий потребовали от администрации занять более жёсткую позицию на переговорах, чтобы иранское руководство «несло ответственность за своё деструктивное поведение» [13].

В создавшейся ситуации властям приходится демонстрировать осторожный оптимизм. «Мы ещё не достигли договорённости в Вене, – заявил 2 мая 2021 г. помощник президента США по национальной безопасности Дж. Салливан. – Впереди всё ещё немалый путь, чтобы заполнить оставшиеся пробелы, и эти пробелы связаны с тем, какие санкции США и другие страны отменят. Они связаны с тем, какие ядерные ограничения в отношении своей программы примет Иран» [14].

На трудности указали и европейские участники переговорного процесса: «Успех никто не может гарантировать, но он не невозможен» [15]. Американский источник говорит о том, что переговорный процесс осложняется ещё и предстоящими в июне президентскими выборами в Иране, в которых М. Зариф, возможно, станет кандидатом на пост главы исполнительной власти, что, естественно сужает возможности иранской дипломатии для манёвра. Как бы то ни было, но и Роухани, и Зариф находятся под нажимом со стороны иранских сторонников твёрдой линии. А во-вторых, в Иране ещё недостаточно определились с тем, какие преимущества и кому будут предоставлены в случае отмены санкций [16].

Сегодня и в США, и в Иране бразды переговорного процесса по СВПД в руках тех, кто его организовал и подписал в 2015 г., (демократическая администрация Дж. Байдена и Мохаммад Дж. Зариф), и логично было бы возобновить СВПД, но обе стороны находятся под грузом проблем прошедших шести лет вражды и противоборства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Администрация Байдена пока ещё недостаточно чётко обозначает новые важные направления своей ближневосточной политики. Помимо возможного возврата к ядерной сделке с Ираном, это вывод американских войск из Афганистана и Ирака. Их длительное пребывание в регионе не обеспечило США искомым результатов. Но если Байдену удастся завершить задуманное к концу года,

то на Ближнем Востоке может возникнуть принципиально иная ситуация. И такая ситуация уже формируется, когда при посредничестве Ирака, откуда американские войска должны вот-вот уйти, завязывается диалог между главным американским антагонистом – Ираном и американским союзником – Саудовской Аравией. Здесь возникают вопросы, в том числе и касательно сланцевой революции. Означает ли политика Байдена уход США с Ближнего Востока? Насколько это скажется на усилении позиций американских противников из числа тех сил, с которыми они не столь успешно боролись? И наконец, не начнёт ли формироваться новая система региональной безопасности уже без доминирующей американской роли?

ИСТОЧНИКИ

1. Trump announces withdrawal from Iran nuclear deal. *NBC News*. Available at: <https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/trump-intends-withdraw-iran-nuclear-deal-sources-say-n872291> (accessed 4.04.2021).

2. George Petras, Jim Sargent, Janet Loehrke, Karl Gelles and Javier Zarracina. Timeline: How tensions escalated with Iran since Trump withdrew US from nuclear deal. *USA Today*. Jan. 3, 2020. Available at: <https://www.usatoday.com/in-depth/news/2020/01/03/us-iran-conflict-since-nuclear-deal/2803223001/> (accessed 24.04.2021).

3. Re-imposition of the sanctions on Iran that had been lifted or waived under the JCPOA. U.S. Department of the Treasury Available at: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/iran-sanctions/re-imposition-of-the-sanctions-on-iran-that-had-been-lifted-or-waived-under-the-jcpoa> (accessed 14.04.2021).

4. OFAC Advisory to the Maritime Petroleum Shipping Community. US Department of the Treasury. Washington D.C. 2220. Available at: https://home.treasury.gov/system/files/126/iran_advisory_09032019.pdf (accessed 27.04.2021).

5. Iran-Related Civil Aviation Industry Advisory. US Department of the Treasury. July 23, 2019. Washington D.C. 2020. Available at: https://home.treasury.gov/system/files/126/20190723_iran_advisory_aviation.pdf (accessed 4.04.2021).

6. Financial Channels to Facilitate Humanitarian Trade with Iran and Related Due Diligence and Reporting Expectations. Available at: https://home.treasury.gov/system/files/126/iran_humanitarian_20191025.pdf (accessed 28.04.2021).

7. Товарооборот Ирана с Китаем в 2020 году упал на 35,3%. *IRAN.ru*. 05 февраля 2021. Available at: https://www.iran.ru/news/economics/117390/Tovarooborot_Irana_s_Kitaem_v_2020_godu_upal_na_35_3?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (accessed 30.04.2021).

8. Iran: Efforts to Preserve Economic Benefits of the Nuclear Deal. Updated February 26, 2019. – Washington: Congressional Research Service, 2019.

9. Экономика Ирана. Available at: https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Экономика_Ирана (accessed 04.2021).

10. COVID-19 and U.S. Iran Policy. Updated April 13, 2020. – Washington. Congressional Research Service, 2020.

11. Axelrod T. Democrats back up Biden bid to return to Iran nuclear deal. *The Hill*. Available at: <https://thehill.com/homenews/senate/548067-democrats-back-up-biden-bid-to-return-to-iran-nuclear-deal> (accessed 24.04.2021).

12. Хаменеи назвал предложения США по ядерной сделке оскорбительными. Available at: <https://ria.ru/20210414/iran-1728295610.html> (accessed 24.04.2021).

13. Biden administration eyes major rollback in Iran sanctions to revive nuke deal. *NBC News*. Available at: <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/biden-administration-eyes-major-rollback-iran-sanctions-revive-kuke-deal-n1265821> (accessed 24.04.2021).

14. Салливан сообщил о недостижении договорённостей с Ираном по СВПД. *Известия*, 2 мая 2021 г. Available at: <https://iz.ru/1159930/2021-05-02/sullivan-soobshchil-o-nedostizhenii-dogovorennostei-s-iranom-po-svppd> (accessed 24.04.2021).

15. Iran nuclear deal: Progress slows at talks in Vienna. Available at: <https://www.dw.com/en/iran-nuclear-deal-progress-slows-at-talks-in-vienna/a-57399634> (accessed 24.04.2021).

16. A bombshell recording in Iran threatens to complicate nuclear negotiations in Vienna. *NBC News*. Available at: <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/bombshell-recording-iran-threatens-complicate-nuclear-negotiations-vienna-n1265853> (accessed 24.04.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Сажин В. Иран: некоторые итоги 2019 года и перспективы 2020. *Международная жизнь*. 09.01.2020. Available at: <https://interaffairs.ru/news/show/25018> (accessed 24.04.2021).

Фролов А.В. 2020. Пандемия всколыхнула волну кризисов и майданов // *Обозреватель*, № 11, с.20-36.

REFERENCES

Frolov A.V. 2020. Has the Pandemic stirred up a Wave of Crises and Maidans? *Observer*, No.11, p.20-36.

Lynch C. 2021. Europeans Fear Iran Nuclear Window Closing // *Foreign Policy*. 26.03.2021. Available at: <https://foreignpolicy.com/2021/03/26/europe-us-biden-iran-nuclear-deal-lift-sanctions> (accessed 03.04.2021).

Parsy T. 2021. How a U.S.-Iran Deal Helps Red States // *Foreign Policy*. 26.03.2021. Available at: <https://foreignpolicy.com/2021/03/26/us-iran-deal-jcpoa-biden-republican-states-economy/> (accessed 03.04.2021).

Sazhin V. Iran: some results of 2019 and prospects for 2020 (*in Russ.*). Available at: <https://interaffairs.ru/news/show/25018> (accessed 24.04.2021).

Toosy N. U.S. tries to break Iran nuclear deadlock with new proposal for Teheran. *Politico*. 29.03.2021. Available at; <https://www.politico.com/news/2021/03/29/us-biden-iran-nuclear-deal-478354> (accessed 05.04.2021).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ФРОЛОВ Александр Владимирович, доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. Примакова РАН (ИМЭМО).

117997, Российская Федерация Москва, Профсоюзная ул., 23

Aleksandr V. FROLOV, doctor of sciences (political), Leading research fellow, National Research Institute of World Economy and International Relations RAS.

23, Profsoyuznaya, Moscow, 117997, Russian Federation

Статья поступила в редакцию / Received 13.05.2021.

Статья поступила после рецензирования / Revised 19.05.2021.

Статья принята к публикации / Accepted 23.05.2021.

26 апреля 2021 г. Институт США и Канады РАН и Институт Латинской Америки РАН провели совместную конференцию «Западное полушарие: проблемы двух континентов». В рамках научного мероприятия специалисты двух академических институтов обсудили наиболее актуальные проблемы взаимоотношений американской и канадской политики со странами Латинской Америки, перспективы политики администрации Дж. Байдена на латиноамериканском направлении.

УДК: 327.8, 327.2, 328.124, 328.126

DOI: 10.31857/S268667300015574-1

Латиноамериканская политика администрации Дж. Байдена: первые шаги

М. А.-М. Кодзоев

Институт Латинской Америки Российской академии наук (ИЛА РАН).

Российская Федерация, 115035, Москва, ул. Большая Ордынка, д. 21.

Российский университет дружбы народов (РУДН).

Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9330-5599>

e-mail: zakon2bona@mail.ru

Резюме: Автор предпринимает попытку описать стартовые условия пока ещё формирующейся геополитики администрации Дж. Байдена на латиноамериканском направлении. Пока Вашингтон занят решением глобальных проблем, связанных с климатическими изменениями, пандемией и т.д., мировая политика безостановочно продолжает своё развитие, захватывая и спекулируя всеми другими наболевшими вопросами. Автор предлагает сложить особенности внешней политики «идеологического предтечи» Дж. Байдена Б. Обамы с теми изменениями в региональной повестке дня, которые произошли во времена правления Д. Трампа. Судя по всему, сумма «обамовской» теории и «трамповской» практики должна дать наиболее полное представление о будущих подходах нового руководства. Но спустя сто дней после инаугурации 46-го президента США не существует никакой обобщённой латиноамериканской доктрины Вашингтона, поэтому всё ещё сохраняется «пространство для манёвра» в случае неожиданных пертурбаций на политической карте мира. На сегодняшний день главной особенностью латиноамериканской политики Дж. Байдена (и это роднит его с Д. Трампом) является сохраняющаяся непредсказуемость дальнейших действий.

Ключевые слова: Дж. Байден, США, Латинская Америка, геополитика, «левый поворот», пандемия, климатические изменения, миграция

Для цитирования: Кодзоев М.А.-М. Латиноамериканская политика администрации Дж. Байдена. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2021; 51(7): 63–69.

DOI: 10.31857/S268667300015574-1

The Latin American Policy of the J. Biden Administration: Initial Steps

Magomed A.-M. Kodzoev

*Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences.
21, Bolshaya Ordynka St., Moscow, 115035, Russian Federation.
Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University).
6, Miklujo-Maklaya St., Moscow, 117198, Russian Federation.*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9330-5599> e-mail: zakon2bona@mail.ru

Abstract: The article is an attempt to describe the starting conditions for the still emerging geopolitics of the Biden administration in the Latin American direction. While Washington is busy solving global problems related to climate change, pandemic, etc., world politics continues its development non-stop, capturing and speculating on all other pressing issues. The author proposes to add the features of the foreign policy of the “ideological forerunner” of J. Biden B. Obama with the changes in the global agenda that took place during the reign of D. Trump. Apparently, the sum of Obama's theory and Trump's practice should provide the most complete picture of the future approaches of the new leadership. But a hundred days after the inauguration of the 46th President of the United States, there is no generalized Latin American doctrine of Washington, so there is still room for maneuver in the event of unexpected perturbations on the political map of the world. Today, the main feature of J. Biden's Latin American policy is the continuing unpredictability of further actions.

Keywords: Biden, USA, Latin America, geopolitics, "left turn", pandemic, climate change, migration

For citation: Kodzoev M.A.-M. The Latin American Policy of the J. Biden Administration. Initial Steps. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2021; 51 (7): 63-69.

DOI: 10.31857/S268667300015574-1

Более ста дней прошло с тех пор, как Дж. Байден стал президентом Соединённых Штатов. Его победу в Латинской Америке встретили весьма радушно. За исключением А.М. Лопеса Обрадора и Ж. Болсонару, которые за прошедшие четыре года успели наладить достаточно близкие и даже тёплые отношения с администрацией Д. Трампа, все лидеры ключевых государств региона поздравили нового президента ещё до официального оглашения его победы и выразили надежду на дальнейшее улучшение отношений с Вашингтоном. Не стали исключением ни Н. Мадуро (Венесуэла), ни М. Диас-Канель (Куба), ни Н. Букеле (Сальвадор), ни А. Фернандес (Аргентина). Некоторые из них уже получили положительную или, наоборот, холодную реакцию со стороны Белого дома. К примеру, президент Сальвадора Н. Букеле вскоре после инаугурации Дж. Байдена бывал в Вашингтоне и, как сообщают некоторые источники, пытался встретиться с американским президентом, но тот проигнорировал его визит. Согласно некоторым источникам, причина кроется в том, что демократы смотрят с подозрением на внутривнутриполитические методы Н. Букеле, правого популиста с авторитарными замашками. Надо сказать, что есть веские основания ве-

речь этим слухам. Так и не получив желаемой аудиенции, сальвадорский президент прибегнул к помощи лоббистов из Вашингтона, а именно нанял Томаса Шэннона (известного специалиста по международным отношениям в Западном полушарии) для продвижения и отстаивания своих интересов – и это вполне объяснимо, ведь его правительство всегда делало ставку на помощь США. Н. Мадуро и Д. Ортега также получили косвенное, но более чем ясное свидетельство того, что Дж. Байден не собирается менять политику в отношении их режимов. Зато победу левого Л. Арсе в Боливии, которую тот одержал почти одновременно с Дж. Байденом, Белый дом встретил весьма спокойно и официально признал результаты выборов. Кубинский вопрос пока остаётся в подвешенном состоянии, но личное убеждение автора этих строк состоит в том, что его решение отложено до второго президентского срока Дж. Байдена или, если так случится, до его возможной замены на посту президента. Можно ли в таком случае дать чёткую оценку латиноамериканской доктрине новой администрации?

Хотелось бы сразу выделить американско-кубинские отношения, потому что именно на этом направлении проявится, будет ли политика Дж. Байдена логическим продолжением «обамовской» политики или она примет совершенно новое обличье. Незавершённая нормализация отношений с Гаваной – это не просто «открытый гештальт» 44-й администрации, но и весьма серьёзный вызов для самого Дж. Байдена (как бывшего вице-президента). Он и сам принимал непосредственное участие в американско-кубинском временном сближении. И практически нет сомнений в том, что будет ещё один раунд, а возможно, и не один. Группы интересов, выступающие против этого, перестали оказывать решающее влияние на Белый дом, как это было в период президентства Д. Трампа. Имеется в виду, в первую очередь, сенатор М. Рубио и его друзья. Зато позиции аграриев, кажется, снова усилились. Министром сельского хозяйства назначен Т. Вилсак, который поддерживал нормализацию американско-кубинских отношений, занимая ту же должность в команде Б. Обамы. Дж. Байден и сам неоднократно обещал снять все санкции и ограничения, введённые его предшественником против Острова свободы. Однако, как говорилось выше, в период его первого президентства этого, скорее всего, не произойдёт. Данный вопрос, как сказала пресс-секретарь Дж. Псаки, на сегодняшний день не входит в число приоритетных для Белого дома.

Сейчас внимание Дж. Байдена занято решением совсем других вопросов. Его больше беспокоит несколько тем конкретного характера с совершенно определёнными рисками в случае неудачи. Это иммиграционный кризис на границе с Мексикой, борьба с коронавирусом, климатические изменения, противостояние с Россией и Китаем, отношения с Европейским Союзом и Украиной, вопросы войны на Ближнем Востоке и в Афганистане. А в масштабах Латинской Америки преобладают отношения с Мексикой и странами центральноамериканского, «Северного треугольника», – Сальвадором, Гватемалой и Гондурасом, которым США выделяют 4 млрд долл. на следующие четыре года по условиям Плана по

обеспечению безопасности и процветания во взаимодействии с народами Центральной Америки (*Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America*). Также США волнуют отношения со странами Карибского бассейна как с ближайшими соседями. Интерес Вашингтона к субрегиону обусловлен верой в то, что от благосостояния местных экономик и политической стабильности, уровня жизни и социального развития, медицины и образования, а также ряда других условий напрямую зависит решение миграционного кризиса. Есть основания говорить, что эта проблема затмила собой все остальные, которые годами сохраняли здесь свою актуальность – транснациональная преступность, дошедшая до самых верхов местных элит (в 2018 г., к примеру, в США был задержан брат президента Гондураса А. Эрнандес, который обвинялся в торговле наркотиками). Приблизительно с 2014 г. возникший миграционный ужас стал определять внешнюю политику Вашингтона в Центральной Америке. Некоторые обозреватели обвиняли Б. Обаму в том, что тот своими решениями способствовал возникновению кризиса, а демократы утверждают, что как раз администрация Д. Трампа не справилась с задачей и резко усугубила эту проблему. Но это уже другая история.

План Дж. Байдена был встречен очень хорошо. Президент Гватемалы А. Джамматтеи призвал построить «стену процветания» из Сальвадора, Гондураса и его страны, чтобы совместно бороться с наболевшими проблемами и угрозами. Вместе с тем, в решениях руководства США по центральноамериканскому субрегиону обделены вниманием остальные страны – Никарагуа, Коста-Рика, Белиз, Панама. Недавно президент Коста-Рики К. Альварадо призвал Вашингтон проводить комплексную политику по решению миграционного кризиса, не заикливаясь исключительно на странах «северного треугольника». Но, кажется, Дж. Байден старается не замечать коста-риканского коллегу, который, кстати сказать, не был приглашён на саммит по климату, проходивший в апреле 2021 г. Из латиноамериканских лидеров туда были приглашены только президенты Мексики, Аргентины, Бразилии, Чили и Колумбии, но проблема климатических изменений в Коста-Рике уже довольно давно весьма активно обсуждалась, а руководство страны выступало за предотвращение наихудших последствий. Поэтому коста-риканская общественность ожидала, что К. Альварадо всё-таки будет приглашён. Однако этого не случилось.

С президентом Мексики в последнее время Дж. Байден нашёл общий язык. Америко-мексиканские отношения – отдельная и комплексная тема. Российский исследователь профессор В.П. Сударев придерживается наиболее правдоподобной версии о глубинной сути актуальных американо-мексиканских отношений. Нет смысла останавливаться на этом подробнее, ведь дальнейшие действия Белого дома в отношении Мехико зависят от крайне разнообразных факторов, достойных стать отдельной темой.

Наконец, чтобы завершить разговор о ближайших соседях США, хотелось бы сказать несколько слов о Гаити. В этой стране уже почти год длится внутриво-

тический кризис. Оппозиция утверждает, что президент Ж. Моиз незаконно остается у власти, тогда как он сам считает, что его президентский срок заканчивается в феврале следующего года. После многочисленных демонстраций президент предложил провести референдум и конституционную реформу. США поддержали эту меру, но оппозиция потребовала немедленной отставки действующей администрации. На сегодняшний день трудно сказать, изменится ли отношение Вашингтона к данной проблеме. Но есть достаточно веские основания полагать, что американцам сейчас не до Гаити.

Если говорить о политике США в Южной Америке, то здесь ситуация ещё менее понятная. Однозначно можно утверждать лишь то, что с Суринамом и Гайаной отношения будут развиваться стабильно и предсказуемо. В прошлом году у их берегов были обнаружены огромные запасы нефти и газа, после чего поступило предложение от американских компаний по добыче и реализации обнаруженных запасов на рынке. Это должно серьёзно изменить экономический облик южноамериканских государств с населением всего лишь около полумиллиона человек в Суринаме и примерно 800 тысяч в Гайане. В данном случае все стороны заинтересованы в сотрудничестве.

Что касается левых режимов региона, то здесь всё достаточно сложно. Дж. Байден чётко дал понять, что не собирается смягчать санкции против режима Н. Мадуро. В этом вопросе американское руководство сохраняет последовательность ещё со времен Б. Обамы, который и стал принимать первые жёсткие меры в данном направлении. США продолжают признавать Х. Гуайдо президентом Венесуэлы, в отличие от ЕС, который в этом году отказался от поддержки оппозиционера, чей срок на посту председателя парламента закончился. Левые радикалы радовались победе Дж. Байдена; Н. Мадуро в прямом эфире с воодушевлением поздравлял его и выражал надежду на то, что в скором будущем всё кардинально изменится и в двусторонних отношениях будет «перевернута страница». В итоге кое-что действительно поменялось – концепция «тройки тираний» осталась в прошлом, потому что Куба автоматически, сама собой была из неё исключена. К выборам в Боливии, где победил представитель «Движения к социализму» Л. Арсе, как говорилось выше, претензий у Вашингтона не было. И всё-таки это не совсем то, чего ожидали Н. Мадуро и Д. Ортега, когда говорили о взаимоуважительном диалоге с США. Весьма наивно было рассчитывать на то, что американцы поменяют своё отношение в условиях, когда ко всем леворадикальным режимам в регионе «фортуна повернулась спиной». Годы «левого поворота» давно прошли, и теперь Вашингтону нет нужды широко применять мягкую силу, как это было на саммитах Америк в Тринидаде и Тобаго в 2009 г. и в Колумбии в 2012 г., когда Б. Обама демонстрировал чудеса дипломатического искусства, чтобы не провоцировать оппозиционно настроенные левые правительства региона. Как только будут решены самые наболевшие вопросы в Латинской Америке, Белый дом возьмётся за конструирование новой стратегии против Каракаса. В этом ему понадобится помощь других государств, потому

что демократам хорошо известно, что только совместными усилиями возможно оказывать эффективное санкционное давление на те или иные страны. Это проявилось из опыта правления 44-го президента США.

Что же касается отношений с Бразилией, то вначале между Дж. Байденом и Ж. Болсонару произошла неприятная словесная перепалка из-за высказываний американского президента по вопросам защиты окружающей среды в Амазонии. Ж. Болсонару предостерег американского коллегу от вмешательства во внутренние дела Бразилии. Но со временем его риторика смягчилась, и он даже выразил готовность жёстко пресекать незаконную вырубку лесов, а также снизить к 2030 г. парниковые выбросы в атмосферу на 50%. На бразильскую и американскую общественность эти заявления не оказали существенного влияния. Многие видные общественные деятели в обеих странах призвали Дж. Байдена не верить Ж. Болсонару и не идти на сделку с режимом. Так или иначе, на сегодняшний день можно констатировать, что будущее американо-бразильских отношений зависит от того, как стороны договорятся по вопросам экологии и климата.

То же самое, но в меньшей степени, справедливо и для американо-аргентинских связей. Левый А. Фернандес выбрал более гибкую линию поведения. На саммите по климату он особо подчеркнул необходимость срочного перехода на возобновляемые источники энергии и защиты окружающей среды. Назвав этот переход «экологической справедливостью», он пошёл ещё дальше, поставив её в один ряд с международной экономической и финансовой справедливостью. А. Фернандес отметил, что в новом справедливом мире должны быть установлены более гибкие условия международных кредитов в сроках выплат и в процентных ставках. Конечно, аргентинская экономика, находящаяся в сложном положении, обострённом пандемией, нуждается, в первую очередь, в реструктуризации долга перед МВФ, и президент не упустил случая, чтобы каким-то образом этот момент в своём выступлении обозначить.

Очевидно, администрация Дж. Байдена получила в наследство множество проблем. Д. Трамп пытался справиться с ними, используя весьма жёсткую стратегию, радикально противоречащую идеалам демократов. Но его преемник своими действиями показывает, что далеко не всё в политике Д. Трампа было ошибкой. Многие были сделаны за неимением другого выбора. Скажем, миграционный кризис, появившийся до его прихода к власти и ставший самой сильной головной болью для Дж. Байдена, кажется, не имеет хорошего решения. А на одной из первых пресс-конференций нового президента, где он заявил о том, что проблемами миграции будет заниматься вице-президент Камала Харрис, он казался растерянным, когда журналисты пытались разузнать, что на самом деле происходит в данный момент на мексикано-американской границе.

Ситуацию можно назвать экстремальной, а в таких условиях Вашингтону нелегко строить масштабные геополитические проекты. Множество нерешённых проблем в Латинской Америке требуют оперативного и быстрого решения,

иначе может быть хуже. И лишь потом администрация Дж. Байдена сможет концептуализировать собственную латиноамериканскую доктрину внешней политики и придать ей более чёткую и ясную форму. На первом этапе его правления мы видим лишь интуитивное движение в сторону основополагающих принципов, которые, скорее всего, лягут в основу дальнейших решений. Это вопросы пандемии, климатических изменений и миграции в регионе Центральной Америки и Карибского бассейна.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

КОДЗОЕВ Магомед Абдул-Мажитович, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института Латинской Америки Российской академии наук (ИЛА РАН). Российская Федерация, 115035, Москва, ул. Большая Ордынка, д. 21; доцент Российского университета дружбы народов (РУДН). Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Magomed A.-M. KODZOEV, Candidate of Sciences (Politics), Senior Researcher, Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences. 21, Bolshaya Ordynka St., Moscow, 115035, Russian Federation; Senior Lecturer, RUDN University. 6, Mikluho-Maklaya St., Moscow, 117198, Russian Federation.

Материал поступил в редакцию / Received 7.05.2021.

Материал поступил после рецензирования / Revised 17.05.2021.

Материал принят к публикации / Accepted 30.05.2021.

УДК: 327.81

DOI: 10.31857/S268667300015576-3

Роль военно-гражданских каналов во взаимодействии США и стран Латинской Америки в контексте пандемии

А.Н. Пятаков

Институт Латинской Америки Российской академии наук (ИЛА РАН).

Российская Федерация, 115035, Москва, ул. Большая Ордынка, д. 21.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3934-958X> e-mail: anpyatakov@yandex.ru

Резюме: Автор рассматривает ключевые направления и формы сотрудничества между США и Латинской Америкой во время пандемии *COVID-19*. Рассмотрены основные каналы передачи гуманитарной помощи. Сделан вывод о том, что приоритет отдан каналам военного профиля. В качестве доказательства приводятся многочисленные примеры двустороннего сотрудничества, направленного на амортизацию негативных последствий пандемии в южноамериканских странах.

Ключевые слова: США, Латинская Америка, Южное командование ВС США, военные каналы, гуманитарная помощь, пандемия, безопасность

Для цитирования: Пятаков А.Н. Роль военно-гражданских каналов во взаимодействии США и стран Латинской Америки в контексте пандемии. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2021; 51(7): 70–75. DOI: 10.31857/S268667300015576-3

The Role of Military-Civil Channels in the Interaction Between the United States and Latin America in the Context of the Pandemic

Andrei N. Piatakov

Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences.

21, Bolshaya Ordynka St., Moscow, 115035, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3934-958X> e-mail: anpyatakov@yandex.ru

Abstract: The main directions and forms of cooperation between the United States and Latin America during the COVID-19 pandemic are examined by the author. The main channels for the donating of humanitarian aid are considered. It was concluded that priority was given to military channels. Numerous examples of bilateral cooperation aimed at cushioning the negative effects of the pandemic in South American countries are cited as evidence.

Keywords: USA, Latin America, US Southern Command, military channels, humanitarian aid, pandemic, security

For citation: Piatakov A.N. The Role of Military-Civil Channels in the Interaction Between the United States and Latin America in the Context of the Pandemic. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2021; 51(7): 70-75. DOI: 10.31857/S268667300015576-3

Проблематика вклада США в амортизацию негативных последствий пандемии в Латинской Америке как стратегически важным для Вашингтона регионе –

важнейший аспект актуальных международных отношений в Западном полушарии. Пандемия выступила в качестве новой среды и одновременно стала условием проверки прочности американо-латиноамериканских отношений. Многие международные инстанции указывали на необходимость выработки новых инструментов взаимодействия и подходов к кооперации. Например, Экономическая комиссия по Латинской Америке и Карибам при ООН (*United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC*) в августе 2020 г. провела международный семинар с участием высокопоставленных должностных лиц и послов стран Западного полушария на тему «США и Латинская Америка: диалог навстречу постковидному восстановлению на основе устойчивости и равенства». Речь шла о перспективах обновленного формата диалога между сторонами с целью противодействия вызовам пандемии. В частности, предлагалось расширение кредитных линий со стороны международных финансовых институтов для финансирования чрезвычайного безусловного дохода в условиях пандемии для беднейших слоёв населения. Учёные и политики выступили за облегчение и стимулирование торгового режима между США и Латинской Америкой в условиях спада экономического взаимодействия. Так, в первое полугодие 2020 г. импорт из стран региона в США упал на 20,5%. Пока данные инициативы остаются, что называется, «на бумаге», и в практической плоскости сотрудничество двух Америк ограничилось передачей гуманитарной помощи.

В контексте пандемии США довольно активно сотрудничали со странами региона в формате «медицинской дипломатии», несмотря на мощный удар коронавируса, принятый самими Соединёнными Штатами. В институциональном плане основными каналами реализации помощи выступали Министерство обороны США, осуществившее взаимодействие по линии Южного командования вооружённых сил США (*US SOUTHCOM*, ЮжКом), а также Агентство США по международному развитию (*United States Agency for International Development, USAID*). Можно констатировать относительное разграничение в специфике помощи между Министерством обороны и *USAID*. Первый институт специализировался на поставке лечебных ресурсов и инфраструктурных элементов здравоохранения (мобильные госпитали, средства дезинфекции, маски и пр.). Например, под эгидой ЮжКома было развернуто 24 экспедиционных полевых госпиталя в 11 странах региона, в том числе палатки с климат-контролем, системой вентиляции и электрогенераторами. В компетенцию *USAID* входили поставки сложной аппаратуры (в частности, аппараты ИВЛ) и предоставление медицинских услуг (в частности, услуги телемедицины).

Вместе с тем, по факту значительно бóльшая часть оказанной помощи приходилась именно на первый канал, в связи с чем можно сделать вывод о том, что по форме межрегиональное взаимодействие в контексте пандемии носило чётко выраженный милитаристский или околомилитаристский характер. В связи с этим, на наш взгляд, наиболее адекватным было бы охарактеризовать пандемийный формат взаимодействия США и Латинской Америки как военно-

гражданский. В западной и отечественной политологии при описании процессов, связанных с взаимодействием гражданских и военных институтов, обычно принято обратное соотношение понятий. Например, общеупотребительным является термин «гражданско-военные отношения», призванный указать на примат политики и гражданских институтов по отношению к армии и военным структурам. Однако в данном случае практика кооперации двух Америк даёт основание именно для такой характеристики.

Основными целями пандемийного взаимодействия США и Латинской Америки были обозначены обеспечение безопасности и стабильности. Почему на первый план вышли именно военные институты и каналы взаимодействия? Потому что в компетенцию ЮжКома входит отслеживание и предотвращение попыток конкурирующих правительств использовать потребности стран региона в своих собственных интересах.

Эксперты из «Центра Вильсона» (*Wilson Center*) в докладе «Помощь в Западном полушарии в период COVID-19: роль ЮжКома», опубликованном в декабре 2020 г., подробно описали «кухню» межамериканского взаимодействия. Так, координаторами и медиаторами в процессе передачи гуманитарной помощи выступали посольства США в странах региона, а ответственность за переговорный и организационный вопросы была возложена на такую штатную единицу каждого посольства, как офицер по сотрудничеству в сфере безопасности (*security cooperation officer*). В разгар пандемии они ежедневно связывались со штаб-квартирой ЮжКома с целью передачи оперативной информации об актуальных потребностях и запросах той или иной страны, осуществляя оперативный и эффективный мониторинг ситуации. На наш взгляд, это также подчёркивает то обстоятельство, что на первый план во взаимодействии в контексте пандемии между сторонами выходили вопросы безопасности.

В процессе оказания помощи США вели прямой диалог с принимающей стороной и координировали свои усилия непосредственно с правительствами латиноамериканских стран. Кроме того, при поставках помощи использовались инфраструктурные и транспортные возможности вооружённых сил США, обладающих огромным логистическим потенциалом не только в силу географической близости, но и по объёму задействованных транспортных средств и отработанных транспортных каналов. Всё это позволяло доставлять экстренную помощь оперативно и в установленные сроки. Таким образом, в экстремальных условиях пандемии уже имевшийся задел в обеспечении взаимодействия двух регионов пришёлся весьма кстати.

По данным «Центра Вильсона», ЮжКом в период с марта 2020 г. по январь 2021 г. осуществил 370 проектов в 28 странах региона в рамках Программы гуманитарной помощи (*HAP*), которая была существенно расширена в марте 2020 г. В целом Соединённые Штаты в указанный период осуществили помощь на латиноамериканском направлении на общую сумму 220 млн долл. При этом сумма помощи увеличилась десятикратно: по состоянию на март 2020 г. она состав-

ляла 22,4 млн долл. В начале пандемии Латинская Америка явно находилась на «вторых ролях» по сравнению с остальными реципиентами помощи США. Так, к марту 2020 г. в контексте пандемии на мировом уровне Вашингтон предоставил помощь 57 странам на сумму 274 млн долл., то есть доля латиноамериканских стран составляла только 8%. Нарастивание содействия происходило по мере обострения ситуации с коронавирусом. Несмотря на довольно внушительные «итоговые» объёмы гуманитарной помощи, произвести должного и, возможно, ожидаемого эффекта, судя по росту численности заражений и смертности от коронавируса в регионе, данная помощь не смогла.

Кратко обрисовываем общую ситуацию с коронавирусом в Латинской Америке. Регион оказался в эпицентре пандемии *COVID-19*. В глобальном масштабе на него пришёл самый мощный удар, в результате чего Латинская Америка оказалась в числе лидеров по количеству заражённых и умерших. Достаточно сказать, что почти треть (28%) смертей от *COVID-19* приходится именно на этот регион, хотя проживает здесь только 8,4% глобального населения. В апреле 2021 г. число заболевших коронавирусом в регионе составило 25,3 млн человек, а суммарное количество смертей превысило 800 тысяч. Данные показатели вывели Латинскую Америку на второе место в мире после Европы по степени тяжести протекания пандемии.

Рассмотрим также национальные «портреты» пандемического взаимодействия США. Релевантным источником фактической информации по данному вопросу выступает портал цифрового военного журнала “*Diálogo*” (сайт – <https://dialogo-americas.com>). Анализ общего массива данных наталкивает на вывод, что средства распределялись между странами очень неравномерно. Основными реципиентами помощи стали центральноамериканские страны (Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Панама), Мексика и ближайшие геополитические союзники Вашингтона в Южной Америке (Чили, Перу, Колумбия и Уругвай). Например, Колумбии была передана помощь в объёме 30 млн долл., а Чили – 1,8 млн долл. В Центральной Америке вполне предсказуемо явным фаворитом США оказалась Панама, объём помощи которой с марта по октябрь 2020 г. составил 4,6 млн долл., в частности были переданы три полевых госпиталя. Странам «Северного треугольника» Центральной Америки – зоне стратегических геополитических интересов США – предлагались инициативы, выходящие за рамки Программы гуманитарной помощи, в частности были открыты щедрые кредитные линии. Например, Гватемале был предоставлен кредит в размере 200 млн долл. с целью поддержания малого и среднего бизнеса этой страны (целевое назначение – выдача микрокредитов мелким фирмам). В Карибском регионе в зоне пристального внимания оказалась Доминиканская Республика. Такова общая география распределения североамериканской помощи на южном направлении. Теперь в качестве иллюстрации обрисовываем конкретные двусторонние формы кооперации.

В ноябре 2020 г. Гватемале по линии ЮжКома были переданы два полевых госпиталя на сумму 548 тыс. долл.; Перу в декабре 2020 г. получила от США два

мобильных госпиталя стоимостью 780 тыс. долл. (каждый из них рассчитан на 80 пациентов).

Уругваю с марта по ноябрь 2020 г. по линии ЮжКома проведено восемь гуманитарных donations. Медицинское и санитарное оборудование и госпитали были переданы в распоряжение Национальной системы по чрезвычайным положениям Уругвая (*Sistema Nacional de Emergencias de Uruguay, SINAIE*). Во время восьмого акта передачи гуманитарной помощи Уругвайскому институту изучения детства (*Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, INAU*) произошла передача 88 планшетов с целью технического обеспечения дистанционного обучения во время пандемии подведомственных учреждению школьников.

В Карибском регионе особой зоной приложения усилий США, как отмечалось выше, стала Доминиканская Республика, на помощь которой в борьбе с коронавирусом в период 2020–2021 г. Министерство обороны США поставило пять госпиталей, а также два мобильных центра по проведению операций. Совокупный объём помощи этому карибскому государству оценивается в 6 млн долл. Поставки носят долгосрочный характер и рассчитаны на использование и в постпандемической ситуации, учитывая тот факт, что Доминиканская Республика находится в неблагоприятной зоне природных катастроф. Функционал госпиталей и центров позволяет смягчать негативные социальные последствия ураганов и проливных дождей.

В Боливии после смены режима в 2019 г. и прихода к власти правительства Ж. Аньес возобновило свою работу *USAID*. За 2020 фин. год США поставили в южноамериканскую страну 200 аппаратов искусственной вентиляции лёгких, а также медицинскую и гуманитарную помощь на сумму 2,5 млн долл. Весьма симптоматично, что передача и распределение помощи стали триггером ряда громких коррупционных скандалов в этом южноамериканском государстве, сыгравших роль в формировании негативного общественного имиджа новых властей.

Соседнему Эквадору, принявшему на себя один из самых мощных коронавирусных ударов, США поставили 250 единиц ИВЛ. Один из самых ограниченных форматов помощи развивался между США и Аргентиной, что было обусловлено, вероятно, смещением южноамериканского государства влево. Из всего широкого спектра помощи США ограничились передачей в марте 2021 г. 22-х капсул для транспортировки заражённых пациентов и 13-ти аппаратов по генерации озона.

Представляется, что помощь, оказанная Соединёнными Штатами, носила во многом демонстрационный характер, призванный показать, что латиноамериканские партнёры не остались брошенными со стороны «северного соседа». Также можно констатировать, что эффект от североамериканской помощи оказался паллиативным и не смог внести решающего профилактического воздействия на распространение коронавируса в регионе. Крайне критично по поводу содействия США странам региона в период президентства Д. Трампа высказался

президент влиятельного «мозгового центра» «Межамериканский диалог» (*The Inter-American Dialogue*) Майкл Шифтер. Он констатировал полное отсутствие сотрудничества Соединённых Штатов с Латинской Америкой для совместного решения проблемы, нанёсшей ущерб как странам Латинской Америки, так и самим Соединённым Штатам. Аналитик указал на «императив начать сотрудничество с регионом по этому вопросу на основаниях, отличных от тех, что имели место при президенте Д. Трампе». М. Шифтер призвал администрацию Дж. Байдена сделать антипандемическое взаимодействие основой текущих отношений между США и Латиноамериканским регионом. На наш взгляд, данное высказывание носило во многом оценочный и субъективный характер. Определённый вклад в оптимизацию инфраструктурно-медицинского потенциала Латинской Америки США сделали, хотя это не отрицает отмеченных выше характеристик оказанной помощи.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ПЯТАКОВ Андрей Николаевич, кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Института Латинской Америки РАН (ИЛА РАН).
Российская Федерация, 115035, Москва, ул. Большая Ордынка, д. 21.

Andrei N. PIATAKOV, Candidate of Sciences (Politics), Leading Researcher, Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences.
21, Bolshaya Ordynka St., Moscow, 115035, Russian Federation.

Материал поступил в редакцию / Received 7.05.2021.

Материал поступил после рецензирования / Revised 17.05.2021.

Материал принят к публикации / Accepted 30.05.2021.

УДК: 314.74

DOI: 10.31857/S268667300015577-4

Миграционная проблематика в американо-латиноамериканских отношениях (конфликты и решения)

Н.Ю. Кудеярова

Институт Латинской Америки Российской академии наук (ИЛА РАН).

Российская Федерация, 115035, Москва, ул. Большая Ордынка, д. 21.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6899-0763> e-mail: n.kudeyarova@yandex.ru

Резюме: Трансформация миграционных потоков в Западном полушарии началась за несколько лет до пандемии. Её примерами могут служить два очага напряжённости – кризис караванов мигрантов из государств Центральной Америки и венесуэльский миграционный кризис. Закрытие границ, спад экономической активности – всё это негативно отражалось на причинах и условиях миграции. В период работы администрации Д. Трампа американская политика имела антимиграционную направленность, а с началом пандемии её вытеснила санитарная политика. Несмотря на ограничения мобильности, к 2021 г. интенсивность проникновений на юго-западной границе США вышла на допандемический уровень. На этом фоне новые инициативы администрации Дж. Байдена, связанные с принятием комплексной миграционной реформы, могут вызывать активное сопротивление в Конгрессе.

Ключевые слова: США, Мексика, Центральная Америка, миграционный кризис, миграционный транзит, миграционная реформа, караваны мигрантов

Благодарность: Материал подготовлен при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 20-014-00023 «Трансформация региональных моделей международных отношений в Западном полушарии»).

Для цитирования: Кудеярова Н.Ю. Миграционная проблематика в американо-латиноамериканских отношениях (конфликты и решения). *США & Канада: экономика, политика, культура.* 2021; 51 (7): 76–82. DOI: 10.31857/S268667300015577-4

Migration Issues in the U.S.-Latin American Relations (Conflicts and Solutions)

Nadezhda Yu. Kudeyarova

Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences.

21, Bolshaya Ordynka St., Moscow, 115035, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6899-0763> e-mail: n.kudeyarova@yandex.ru

Abstract: The Western Hemisphere migration flows have started to transform a few years before the pandemic. The two centers of mobility tension – The crisis of Central American migrant caravans and the Venezuelan migration crisis are examples of this transformation. The closure of borders as well as the economic activity decline have inflicted a negative impact on the migration causes and conditions. The initially anti-immigration policy of D. Trump's ad-

ministration was replaced by a sanitary policy after the pandemic start. Despite the mobility limitations, the intensity of U.S. Southwest Border apprehensions has reached a pre-pandemic level by 2021. The Joe Biden's Administration new immigration reform initiatives may attract an active resistance in Congress on this background.

Keywords: USA, Mexico, Central America, migration crisis, migration transit, migration reform, migrant caravans

Acknowledgements: The study was funded by the Foundation for Basic Research as part of the research project 20-014-00023.

For citation: Kudeyarova N.Yu. Migration Issues in the U.S.-Latin American Relations (Conflicts and Solutions). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2021; 51 (7): 76-82. DOI: 10.31857/S268667300015577-4

В современных государствах миграционный аспект оказывает многостороннее влияние: в экономической сфере развитых стран активный приток иностранных граждан воспринимается как рабочие руки и потенциал развития, в политической проекции – как дополнительные голоса избирателей. Однако в сфере безопасности значительное миграционное влияние нередко позиционируется как угроза стабильности. В совокупности это делает миграционную тематику ареной идеологических споров, где каждая из сторон использует аргументы, подкрепляющие её позиции.

Объективные данные говорят о том, что уровень международных миграций растёт во всём мире, а Западное полушарие было и остаётся пространством самой активной мобильности населения мира. Такая ситуация определяется двумя факторами. Будучи крупнейшей экономикой, Соединённые Штаты традиционно притягивают мигрантов со всего мира. В то же время Латиноамериканский регион, благодаря демографической динамике, остаётся донором человеческих ресурсов. Согласно оценкам Отдела народонаселения ООН, страны Латинской Америки и Карибского бассейна были родиной примерно 15% мировой численности мигрантов, что составляло 40,5 млн человек. Это значение фактически в два раза превышало долю жителей стран Латино-Карибской Америки (8,6%) в населении мира.

Миграционные процессы в Западном полушарии во многом отражают демографическую и социально-экономическую динамику. Часть причин, стимулирующих мобильность, имеет долгосрочный характер. Говоря о демографических основаниях, мы подчёркиваем не абстрактную «избыточность» населения, а влияние его активного роста на наличие значительной молодой, экономически активной когорты. Вкупе с тем фактом, что экономики ряда латиноамериканских стран, прежде всего Центральной Америки, не могут справиться с избыточным предложением трудовых ресурсов, это ведёт к диспропорции на рынке труда. При синхронизации с политической нестабильностью и хроническими проблемами безопасности исход населения становится массовым. Как следствие, политические и экономические причины

наблюдаемых миграционных кризисов усиливаются демографической составляющей.

Ввиду того, что американская политика находится в фокусе пристального внимания, основной акцент автор сделал на латиноамериканский контекст отношений.

«Золотое десятилетие» экономического процветания нулевых годов XXI века, сопровождавшееся ростом цен на товары сырьевого экспорта из латиноамериканских стран, сменилось периодом медленного экономического роста и значительного сужения возможностей финансовой поддержки уязвимых слоёв. Накопленные негативные эффекты вылились в два крупных очага миграционной напряжённости, развернувшихся в разных частях Западного полушария. Это центральноамериканский кризис в северной части континента и венесуэльский миграционный кризис в Южной Америке.

Обращаясь к венесуэльскому примеру, можно отметить, что на фоне пандемии он фактически ушёл из медийной повестки. Однако это не означает, что кризис разрешён. Причины, приведшие к массовому исходу населения, не исчезли. Они были вызваны негативными внутренними политическими и экономическими процессами, и возникшее давление было обращено вовне. За пределами государства продолжают находиться около 4 млн граждан страны. Важно, что сопредельные государства, принявшие основную нагрузку этого исхода, также относятся к числу доноров рабочей силы. Это ограничивало возможности интеграции мигрантов в местный рынок труда. Пандемия, остановившая прежде всего легальную мобильность на континенте, привела к значительному экономическому спаду в Латиноамериканском регионе, и в частности, в ключевых странах приёма венесуэльских беженцев – Колумбии, Эквадоре, Перу, в пограничных штатах Бразилии. Это даёт основания полагать, что данный очаг миграционной напряжённости может обостриться. В разрешение ситуации, вызванной массовым исходом жителей Венесуэлы, были вовлечены международные организации и государства, создававшие фонды для облегчения гуманитарной обстановки в принимающих странах. Венесуэла была и остаётся одним из векторов латиноамериканской политики Вашингтона, что ставит миграционные процессы в определённую зависимость от политического взаимодействия между странами.

Второй очаг миграционной нестабильности находится в северной части континента. Он связан с миграцией в США, в которую вовлечены государства Центральной Америки и Мексика. Напряжённость на мексиканоамериканской границе с участием мигрантов из стран «Северного треугольника» Центральной Америки – Гондураса, Сальвадора и Гватемалы, стала нарастать с 2014 г. Начало было положено кризисом «детской миграции», когда в течение года на границе задерживались тысячи детей и подростков без сопровождения взрослых. В тот же период в статистике американского пограничного патруля число задержанных граждан центральноамериканских государств

превысило показатель мексиканцев, долгое время доминировавших в этом списке. Активная фаза кризиса была спровоцирована караванами мигрантов в 2018–2019 гг., которые объединяли выходцев из государств «Северного треугольника». Они двигались по территории Мексики в надежде пересечь границу с США. Массовость этого явления и невозможность быстрого купирования развивавшегося кризиса привели к трансформации всей региональной системы миграционного движения.

Ключевую трансформацию претерпели функции Мексики: если в 1990–2000-х годах она была исключительно миграционным донором, то с 2010 г. это качество начало размываться. На протяжении многих лет роль донора миграции определяла характер отношений Мексики с США. Как следствие, проблемы безопасности общей границы, а также урегулирования комплекса вопросов вокруг миграции были предметом преимущественно двустороннего формата отношений между государствами. Однако с 2011 г., когда был впервые зафиксирован отрицательный баланс миграционных потоков с США, Мексика начала постепенно превращаться из безоговорочного донора в государство транзита и приёма мигрантов и беженцев. Это повлекло за собой изменение роли страны в региональной миграционной системе.

Политику Мексики в отношении миграционного транзита стала определять сложившаяся ещё в начале 1990-х годов международная практика. Она состояла в рекомендациях по усилению пограничного контроля, связанного с введением обязательных виз, по расширению охвата информирования мигрантов, проведению депортаций, а также наличию соглашений о принудительном и добровольном возвращении мигрантов на родину. Всё это отражало различные меры усиления режима для мигрантов и беженцев, а также нацеленность на интеграцию мигрантов преимущественно в странах транзита. В то же время стратегия страны – финального реципиента мигрантов состояла в отдалении линии контроля от своей физической границы за счёт переноса ответственности на государство транзита. Именно такую политику мы могли наблюдать в период работы администрации Д. Трампа (2017–2021). Наиболее ярко позиция была представлена в аккаунте американского президента в «Твиттере» (*Twitter*), где он требовал от мексиканской стороны немедленно остановить караваны и закрыть для мигрантов южную границу Мексики. Эти словесные нападки воплотились в реальных шагах в части процедур предоставления международной защиты и статуса беженца. Администрация Д. Трампа отошла от системного видения миграционных процессов в регионе, выбрав приоритет стратегии охраны суверенного пространства. Воплощением этой политики стало принятие в январе 2019 г. Протоколов защиты мигрантов (*Migrant Protection Protocols, MPP*), программы, известной как «Останься в Мексике» (*Remain in Mexico*). Её суть состояла в том, что люди, пришедшие с мексиканской стороны и подавшие заявление на предоставление убежища, должны были дожидаться судебного решения на террито-

рии Мексики. В терминах практики работы с беженцами Мексика стала «третьей безопасной страной».

Несмотря на первоначальные возражения, мексиканская сторона приняла условия Протоколов защиты мигрантов. Мексика настаивала на собственном видении происходящих процессов, подчёркивая системный взгляд на причинно-следственные связи: в миграционной политике Мексика следовала принципам безопасной регулярной (легальной) миграции, которые были закреплены в законе 2011 г., а также придерживалась стратегии Марракешского пакта – Глобального пакта о безопасной миграции. По мнению президента А.М. Лопеса Обрадора, решение проблемы транзитной миграции зависит от состояния безопасности, социально-экономической стабильности и расширения рынка труда в центральноамериканских странах, а не только от усиления пограничного контроля.

Мексика не стала увеличивать градус эскалации с США относительно Протоколов защиты мигрантов. В ответ на вызов караванов она, совместно с УВКБ ООН развернула пункты работы с беженцами на своей южной границе. В 2019–2020 гг. ежегодно принималось около 70 тыс. обращений. По мексиканским данным, было одобрено 48–49% заявлений, что стало одним из наиболее высоких показателей положительных решений в мире. Также были расширены возможности временного трудоустройства в южных мексиканских штатах, созданы специальные программы занятости. Показательно, что Мексика при взаимодействии с Экономической комиссией ООН для Латинской Америки (ЭКЛА) активно включилась в развитие программ занятости и расширения доступа к образованию на территории Сальвадора, Гондураса и Гватемалы. Были запущены программы «Сея жизнь» (*Sembrando Vida*) и «Молодёжь, строящая будущее» (*Jovenes Construyendo Futuro*). Пандемия затормозила реализацию этих программ, тем не менее к ним подключилось несколько тысяч человек.

Однако пандемия существенно ухудшила ситуацию в регионе. Закрытие границ, падение экономик – всё это отражалось непосредственно как на причинах и условиях миграции, так и на самих мигрантах. В США миграционная политика, носившая в период администрации Д. Трампа антимиграционную направленность, была заслонена политикой санитарной. Ограничения мобильности, введённые в связи с пандемией, нарушили хрупкий баланс найденных решений. С 21 марта 2020 г. администрация Д. Трампа ввела запрет на необязательные пересечения границы, который впоследствии неоднократно продлялся. Служба таможенного и пограничного контроля США получила право в ускоренном порядке высылать мигрантов, которые могли представлять опасность для здоровья окружающих. Введённые ограничения отразились на составе задерживаемых на границе: в апреле 2020 г. 69% были мексиканцами. Однако во втором полугодии 2020 г. привычные показатели задержаний выходцев из стран «Северного треугольника» начали расти, что

свидетельствовало о росте миграции даже в обстоятельствах формальных ограничений. К зиме 2020–2021 г. интенсивность проникновений на мексикано-американской границе вышла на доэпидемиологический уровень и впоследствии превзошла показатели предыдущего года. США продолжали оставаться основной целью для людей, бегущих от бедственного положения в странах Центральной Америки.

Вступление в должность президента Дж. Байдена в январе 2021 г. сопровождалось очередным изменением принципов миграционной политики, принятых предшествовавшей республиканской администрацией. Отмена Протоколов защиты мигрантов всколыхнула новую волну напряжённости на мексикано-американской границе. Этот шаг открыл возможность 70 тыс. мигрантов, ожидавших судебного решения, въехать в США. Однако американские чиновники предостерегали их от таких действия, аргументируя позицию необходимостью временного лага для восстановления системы предоставления убежища. Наряду с изменениями политики в отношении беженцев, вновь проявились кризисные черты детской и подростковой миграции. Так, в марте 2021 г. на границе было задержано около 19 тыс. детей и подростков без сопровождения взрослых, что было самым большим ежемесячным показателем в истории США.

На этом фоне администрация Дж. Байдена анонсировала принятие новой всеохватывающей миграционной реформы. По проекту она может открыть путь для получения гражданства сотням тысяч мигрантов без документированного статуса, а также обеспечить защиту молодым мигрантам, которые воспользовались Программой отсроченных действий для детей (*Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA*), известной как «Мечтатели» (*Dreamers*). Однако такой проект может встретить сопротивления различных групп в обеих партиях. Предшествующие три попытки принятия закона, предпринятые с 2001 г., встречали непреодолимое сопротивление в Конгрессе. В качестве аргументов выдвигались опасения, что легализация приведёт к усилению миграционного давления, а следовательно, без обеспечения безопасности на юго-западной границе страны приступать к реформе нецелесообразно.

Обобщая представленные тезисы, можно сделать несколько выводов. В северной части континента, где происходит непосредственное взаимодействие американской и латиноамериканской миграционных сфер, заметна трансформация роли Мексики. Она постепенно отходит от парадигмы исключительно донора рабочей силы, усиливается её роль как транзитного государства. Управление процессом транзита вынуждало мексиканскую сторону более чётко определять контуры внутренней политики, связанные с поддержанием порядка и обязанностью защиты прав мигрантов и беженцев. Преимущество мексиканской миграционной политики, вкуче с усложнением функциональной роли в миграционной системе, позволило поддержать статус страны в двусторонних мексикано-американских отношениях. Важную роль сыграла пандемия, которая

стала дополнительным негативным макроэкономическим фактором, провоцирующим новые волны исхода жителей государств Центральной Америки. Приход новой команды демократов к руководству в США внёс первые коррективы в миграционную политику, долгосрочную результативность которых оценивать преждевременно.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

КУДЕЯРОВА Надежда Юрьевна , кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник. Институт Латинской Америки РАН. Российская Федерация, 115035, Москва, ул. Большая Ордынка, д. 21.	Nadezhda Yu. KUDEYAROVA , Candidate of Sciences (History), Leading Researcher, Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences. 21, Bolshaya Ordynka St., Moscow, 115035, Russian Federation.
--	---

Материал поступил в редакцию / Received 7.05.2021.

Материал поступил после рецензирования / Revised 17.05.2021.

Материал принят к публикации / Accepted 30.05.2021.

УДК: 327

DOI: 10.31857/S268667300015578-5

Инициативы США на латиноамериканском направлении: проблемы и перспективы

А.С. Евсеенко

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).

Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный переулок, д. 2/3.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3409-5901> e-mail: a.evseyenko@iskran.ru

Резюме: Латиноамериканская политика администрации Дж. Байдена ведётся традиционными методами и на традиционных для США направлениях. От предыдущей администрации и Конгресса 116-го созыва ей осталось наследие в виде нескольких программ и законопроектов. Они характеризуются ярко выраженной антикитайской направленностью. Этим инициативам не хватает представительности, многие из них оторваны от текущих потребностей региона. На их реализации может негативно сказаться нехватка опыта в сфере внешней политики у вице-президента К. Харрис, которая будет курировать латиноамериканское направление. Тем не менее, главным отличием политики действующей администрации от политики, предшествующей является её предсказуемость, в том числе на латиноамериканском направлении.

Ключевые слова: Латинская Америка, США, Китай, Дж. Байден, инициативы, программы

Благодарность: материал подготовлен при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект №20-014-00040 «Трансформация современной политики США в Западном полушарии: региональные последствия и роль глобальных акторов»).

Для цитирования: Евсеенко А.С. Американские инициативы на латиноамериканском направлении: проблемы и перспективы. *США & Канада: экономика, политика, культура.* 2021; 51 (7): 83–89. DOI: 10.31857/S268667300015578-5

Latin America Focus of U.S. Foreign Policy Initiatives: Challenges and Prospects

Andrei S. Yevseenko

Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences.

2/3, Khlebny pereulok, Moscow, 121069, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3409-5901> e-mail: a.evseyenko@iskran.ru

Abstract: U.S. policy in Latin America under the administration of President Biden is still executed with traditional methods and in traditional directions for this area. Most of them were already seen in the last thirty years. Current administration also has a heritage of several programs and bills. Such projects have pronounced counter-China aims. They have a lack of representativeness. Many of them are detached from the real needs of the region. Their realization

can suffer from vice-president K. Harris lack of foreign policy competence. Nevertheless, the main difference between the past and the present one lies in the degree of policies' predictability. Same feature will characterize the U.S. - Latin America policy under the J. Biden administration.

Keywords: Latin America, USA, China, J. Biden, initiatives, programs

Acknowledgements: The study was funded by the Russian Foundation for Basic Research as part of the research project 20-014-00040.

For citation: Yevseenko A.S. Latin America Focus of U.S. Foreign Policy Initiatives: Challenges and Prospects. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2021; 51(7):83-89. DOI: 10.31857/S268667300015578-5

Во внешней политике администрации Дж. Байдена на латиноамериканском направлении пока не произошло фундаментальных сдвигов. Тем не менее, данному региону будет уделено достаточное внимание со стороны американского политического истеблишмента. Латиноамериканская диаспора, несмотря на разобщённость, традиционно играет заметную роль в исходе президентских выборов в США. Поэтому действующая администрация попытается укрепить свой политический капитал при помощи инициатив в Латинской Америке.

На них окажут заметное влияние те инициативы и форматы, которые предложил странам региона американский истеблишмент до прихода Дж. Байдена на президентский пост. Частично будет наблюдаться преемственность с политикой администрации Д. Трампа. Её «Стратегические рамки для Западного полушария» (*“Western Hemisphere Strategic Framework”*), опубликованные Советом национальной безопасности в августе 2020 г., определили две ключевые задачи, стоящие перед США на латиноамериканском направлении: это борьба с нелегальной миграцией и противостояние иностранному влиянию. В качестве последнего определяется влияние Китая, а внутри самого региона «репрессивными диктаторскими режимами» названы Куба, Венесуэла и Никарагуа.

При этом ничего принципиально нового администрация Д. Трампа в латиноамериканскую политику США не внесла. Обозначенные ею проблемы уже звучали со стороны американского истеблишмента в последние 30 лет. Поэтому правомерно говорить о приверженности администрации Дж. Байдена традиционным для Соединённых Штатов императивам. То же можно сказать и о крупнейшей из нынешних американских инициатив на латиноамериканском направлении – «Рост в Западном полушарии» (*Growth in the Americas*). Начатая летом 2018 г. и расширенная в декабре 2019 г., она стала восприниматься как противовес китайской программе «Один пояс, один путь», как попытка восстановить американское влияние в регионе. Тем не менее, её формула существенно отличается от той, что предлагают китайские конкуренты. Инициатива «Рост в Западном полушарии» не предполагает государственных займов или инвестиций государственных корпораций в местную инфраструктуру. Она предполагает стимулы для американского частного капитала заключать сделки с коммерче-

скими структурами в странах Латинской Америки. В этом она очень похожа на программу «План для Колумбии» (*Plan Colombia*). В соответствии с ней в 2000–2016 гг. предполагалось выделение помощи в размере 10 млрд долл., большая часть которой в итоге вылилась в подряды для американских частных военных компаний и производителей оружия. Ещё одна черта, позволяющая поставить инициативу «Рост в Западном полушарии» в один ряд с предыдущими американскими инициативами на латиноамериканском направлении, такими как «План Пуэбло-Панама» (*Plan Puebla-Panama*) и «План Мезоамерика» (*Plan Mesoamerica*), – это нацеленность на привлечение инвестиций в энергетику. Даже Дж. Байден, находясь в должности вице-президента, рассматривал инвестиции в данную сферу как часть стратегии по борьбе с наплывом в США мигрантов из стран Латинской Америки. Поэтому можно ожидать от администрации 46-го президента США традиционной ставки на частные коммерческие структуры, приоритетности энергетических проектов и продвижения позиций американского бизнеса при укреплении американского влияния в регионе и сдерживании китайского влияния.

Ещё одной такой инициативой, дополняющей «Рост в Западном полушарии» и расширенной в декабре 2019 г. на Латиноамериканский регион, стала программа «Партнёрство цифровых каналов связи и кибербезопасности» (*Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership, DCCP*). Она также нацелена на привлечение американских компаний для сотрудничества с местными коммерческими структурами, но уже в сфере цифровой экономики. Применительно к Латинской Америке она призвана решать фундаментальную проблему последних лет – наладить сотрудничество между государственными и частными структурами в вопросах технического взаимодействия. Вызов заключается в преодолении недоверия представителей местного бизнеса к передаче информации чиновникам. Латиноамериканские коммерсанты подчёркивают, что подобное сотрудничество равносильно передаче данных криминальным элементам. В краткосрочной перспективе эта часть киберстратегии останется под контролем Государственного департамента, в то время как за привлечение инвестиций будет отвечать Корпорация финансирования международного развития США (*International Development Finance Corporation*).

Следует заметить, что антикитайская составляющая этих инициатив явно не декларировалась. Наоборот, акцент делался на актуальные потребности региона и интерес Соединённых Штатов в процветании стран Латинской Америки. Этого нельзя сказать про законопроект Конгресса 116-го созыва. Они более чётко отражали антикитайскую составляющую не только принятых инициатив, но и возможных будущих инициатив на латиноамериканском направлении. В качестве примера можно привести законопроект, инициированный обеими палатами в 2020 г. «О продвижении конкурентоспособности, транспарентности и безопасности в Западном полушарии» (*S. 4528 / H.R. 8716 – Advancing Competitiveness, Transparency, and Security in the Americas Act of 2020*). От остальных законопроектов

его отличает широкий охват сфер, где предполагается принятие контрмер в отношении китайского влияния. В целом он абсорбирует и институционализирует все ранее принятые наработки по противодействию Китаю в Западном полушарии. Согласно данному документу, КНР «подрывает американские интересы и ценности в Латинской Америке». Выправить ситуацию должно усиление экономических позиций США в регионе, ужесточение контроля за иностранными инвестициями среди региональных союзников США, равно как и отбора инвестиционных проектов. Также предлагается принятие властями выработанных ранее рекомендаций по борьбе с киберпреступлениями, персональные санкции против лиц, замешанных в коррупционных схемах, снижение зависимости стран Карибского бассейна от углеводородной энергетики. Отдельное внимание уделялось китайскому влиянию в сфере образования. В ответ предполагается расширить уже существующие образовательные программы и программы продвижения гражданского общества. Основными «проводниками» данного курса станут Государственный департамент, Министерство финансов США и Агентство по международному развитию. Курировать ситуацию на местах будут сотрудники американских посольств по взаимодействию с Китаем (*China Engagement Officers*).

Более сжатая версия данных мер нашла своё отражение в законопроекте «Об американском труде, экономической конкуренции, альянсах, демократии и безопасности» (S. 4629 – *The America Labor, Economic competitiveness, Alliances, Democracy and Security Act, The America LEADS*). Данный двухпартийный законопроект нацелен на противодействие китайскому влиянию в ключевых регионах мира, в том числе в Западном полушарии. При этом следует заметить, что в данном регионе в качестве основного направления антикитайских усилий рассматривается Канада, а не латиноамериканские государства.

Отдельного внимания заслуживает принятый в ноябре 2020 г. закон «О безопасности стран Карибского бассейна» (*Caribbean Basin Security Initiative Authorization Act*). Он утвердил выделение 74,8 млн долл. ежегодно в течение 2021–2025 фин. г. Эти средства будут направлены на усиление кооперации США и их региональных союзников в сфере подготовки личного состава вооружённых сил, сил охраны правопорядка, систем кибербезопасности, продвижение антикоррупционных мер и ювенальной юстиции. Данные меры направлены не только на укрепление местных сил безопасности и закрепление за ними проамериканской ориентации, но и на «противодействие злонамеренному влиянию авторитарных режимов». К таким странам документ относит не только Китай, но и Россию. В качестве главных проблем указывается их сотрудничество с региональными акторами в сфере безопасности, инвестирование в местную инфраструктуру, создание рисков для утечки технологий и содействие распространению дезинформации и коррупционных практик. В совокупности это ставит под угрозу оказание американской помощи региональным союзникам. В качестве контрмер указываются ограничения американских инвестиций

и поставок технологий, а также продвижение механизмов транспарентности и подотчётности в странах Карибского бассейна. Отдельно прописаны меры, которые, без сомнения, можно отнести к насущным потребностям региона – это подготовка и преодоление последствий природных катастроф.

Помимо традиционных для США направлений в латиноамериканской политике и сложившегося наследия американского истеблишмента, необходимо дать оценку шагам действующей администрации на основе её программных документов и выступлений её представителей. В частности, предвыборная платформа Демократической партии в качестве первоочередного вызова обозначила помощь в преодолении последствий пандемии. Однако предложенный инструментарий трудно назвать новаторским. К примеру, обозначена запущенная ещё первой администрацией Б. Обамы инициатива «Североамериканский план борьбы с животным и пандемическим гриппом» (*North American Plan for Animal and Pandemic Influenza*). Тот же традиционный подход обозначен и в направлении борьбы с массовой миграцией. Акцент сделан на искоренение её первопричин – насилия, беззакония, коррупции, бедности, низкого уровня образования, а также разрушения окружающей среды. «Временное стратегическое руководство по национальной безопасности» (*The Interim National Security Strategic Guidance*) уточнило сумму, которую администрация будет требовать на эти цели у Конгресса – 4 млрд долл. ежегодно в течение ближайших четырёх лет.

В таком аспекте, как изменение климата, платформа демократов всё-таки содержит некоторую новизну. Она заключается в декларировании защиты лесов Амазонии от вырубki. Данный вопрос способен привнести напряжённость в американо-бразильские отношения, что подтверждают первые итоги климатического саммита в США в апреле 2021 г. Одновременно эта тема способна внести конструктивную повестку в отношения Соединённых Штатов с Боливией, Перу и Колумбией. В частности, можно ожидать увеличения объёмов американской помощи на данных направлениях, создания финансовых стимулов для сохранения лесов в странах-бенефициарах.

В решении проблемы венесуэльских беженцев уже сделаны первые шаги: в апреле 2021 г. они получили защиту на 18 месяцев от депортации. Ещё одна отражённая в платформе, но пока не реализованная мера – организация широкого многостороннего формата для оказания помощи беженцам из Венесуэлы. Основа для него уже существует и находится под эгидой ООН и ЕС. Применительно к режиму Николаса Мадуро набор предлагаемых мер выглядит традиционно для внешней политики демократов: переговоры в многостороннем формате и «эффективное давление» в случае неуступчивости официального Каракаса. Та же традиционность наблюдается и на кубинском направлении: возобновление денежных переводов и предоставление права поездок на остров представителям кубинской диаспоры.

Переходя к «Временному стратегическому руководству по национальной безопасности», следует отметить, что центральным негосударственным вызовом

во внешней и внутренней политике США обозначено изменение климата. Оно нашло своё отражение и на латиноамериканском направлении. Именно этой тематике были посвящены первые телефонные переговоры избранного президента США с лидерами Аргентины, Чили и Коста-Рики в ноябре 2020 г. Среди перечисленных направлений именно аргентинское выглядит наиболее перспективным с точки зрения конкретных шагов со стороны Соединённых Штатов. В стране существуют десятки проектов по разработке возобновляемых источников энергии, которые были заморожены вследствие нехватки финансирования. Кроме того, аргентинские власти не скрывают стремления получить доступ к американским инвестициям и призывают США к сотрудничеству в этой сфере. Тем не менее, в климатической политике администрации Дж. Байдена есть важные ограничения. Они заключаются в позиции Конгресса, в котором не все готовы поддержать ассигнования на борьбу с изменением климата. Также следует учитывать опыт последних двадцати лет американской политики, где приход республиканской администрации сопровождался отменой решений по климату, принятых предшествовавшей демократической администрацией.

В целом, сохраняется риск действий администрации Дж. Байдена в духе предшественников – оказание давления без предложения положительных стимулов. Предлагаемые проекты и помощь имеют ту или иную степень условности. Тем не менее, они же создают потенциал изменить этот тренд. Действующие программы могут быть скорректированы в сторону реальных потребностей региона. В большинстве случаев их отличает симметричный ответ на расширение китайского влияния в регионе. При этом они опираются на прежние форматы взаимодействия, без попытки их реформирования. Помимо встраивания нового содержания в прежние структуры международного сотрудничества, администрации Дж. Байдена предстоит решать проблему представительности выдвигаемых проектов. Пандемия, безусловно, ограничила возможности по нанесению официальных визитов в регион. Однако проблему это не снимает. Со времён первой администрации Б. Обамы в Латинскую Америку не совершалось визитов американских торговых делегаций, программу «Рост в Западном полушарии» продолжают представлять заштатные чиновники, а число официальных визитов председателя КНР в страны Латинской Америки сильно контрастировало с числом визитов президента США Д. Трампа.

На данном этапе ключевым вопросом остаются дипломатические навыки вице-президента Камалы Харрис. Именно ей предстоит осуществлять представительские функции Вашингтона на латиноамериканском направлении. Её первые официальные визиты (в июне 2021 г.) запланированы в Мексику и Гватемалу и связаны, прежде всего, с притоком мигрантов в США. Эта тема неизбежно поднимет другие проблемные вопросы, такие как коррупция в центральноамериканских государствах и борьба с наркокартелями. Поэтому вице-президенту предстоит взаимодействовать не только с официальными лицами, но и с негосударственными акторами. Здесь может сыграть положительную роль

не только опыт К. Харрис как общественного деятеля, но и фигура её советника по внешней политике Нэнси Макэлдоуни, бывшего кадрового дипломата с многолетним стажем. Однако даже при всех нераскрытых переменных нельзя не отметить, что во внешнюю политику США с приходом администрации Дж. Байдена вернулась предсказуемость.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЕВСЕЕНКО Андрей Сергеевич, кандидат политических наук, старший научный сотрудник, учёный секретарь Института США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).
Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный переулок, д. 2/3.

Andrei S. YEVSEYENKO, Candidate of Science (Politics), Senior Researcher, Academic Secretary of the Institute for the U.S. and Canadian Studies (ISKRAN).
2/3, Khlebny pereulok, Moscow, 121069, Russian Federation.

Материал поступил в редакцию / Received 7.05.2021.

Материал поступил после рецензирования / Revised 17.05.2021.

Материал принят к публикации / Accepted 30.05.2021.

УДК: 339.542, 339.543.624, 94 (7)
DOI: 10.31857/S268667300015579-6

ЮСМКА при администрациях Д. Трампа и Дж. Байдена: сходство и различия в подходах

Е.Г. Комкова

*Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).
Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный переулок, д. 2/3.*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6424/8617> e-mail: lena.komkova2012@yandex.ru

Резюме: Обещание перезаключить НАФТА было одним из самых ярких и запомнившихся в предвыборных речах Д. Трампа, а ратификация и вступление в силу Соглашения США – Мексика – Канада (ЮСМКА) в 2020 г. – одним из его главных достижений на посту президента США.

Судя по риторике и первым шагам администрации Дж. Байдена, сменившие республиканцев демократы считают ЮСМКА примером двухпартийного консенсуса и намерены активно участвовать в его реализации. Однако между прошлой и нынешней администрацией заметны и расхождения в подходах. Они касаются как тона и стиля, так и большей склонности демократической администрации к строгому контролю за исполнением странами-участницами экологических, трудовых и прочих обязательств, зафиксированных в ЮСМКА, равно как и желания дополнить этот документ положениями по борьбе с изменением климата в соответствии с Парижским соглашением по климату.

Ключевые слова: ЮСМКА, внешнеторговая политика США, администрация Д. Трампа, администрация Дж. Байдена

Для цитирования: Комкова Е.Г. ЮСМКА при администрациях Д. Трампа и Дж. Байдена: сходство и различия в подходах. *США & Канада: экономика, политика, культура.* 2021; 51 (7): 90–94. DOI: 10.31857/S268667300015579-6

USMCA under Trump's and Biden's Administrations: Continuity and Divergence in Attitudes

Elena G. Komkova

*Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences.
2/3, Khlebny pereulok, Moscow, 121069, Russian Federation.*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6424/8617> e-mail: lena.komkova2012@yandex.ru

Abstract: The task of NAFTA re-negotiating was one of Donald Trump's signature campaign promises, whereas the resulting United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA), in force since July 1, 2020, is his key legacy in the international trade policy.

As it is demonstrated by the rhetoric and first steps, the Biden's administration largely intends to continue President Trump's nationalist, protectionist and worker-centric trade policy that USMCA epitomizes. However, there are some apparent differences in style and tone between the two American administrations. The incoming Democratic administration is more

inclined than the previous Republican one to provide strict enforcement of ecological, labor and other provisions and is seeking to amend the USMCA to require the three countries to abide by the terms of the Paris Climate Agreement.

Keywords: USMCA, U.S. trade policy, Trump's administration, Biden's administration

For citation: Komkova E.G. USMCA under Trump's and Biden's Administrations: Continuity and Divergence in Attitudes. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2021; 51(7):90-94. DOI: 10.31857/S268667300015579-6

Соглашение ЮСМКА (Соглашение США – Мексика – Канада), которое было заключено, ратифицировано и вступило в силу при республиканской администрации Д. Трампа, в январе 2021 г. перешло по наследству демократической администрации Дж. Байдена, которая это соглашение с готовностью приняла и активно включилась в процесс реализации: 18 мая было проведено первое (виртуальное) заседание Комиссии по свободной торговле, а 17 июня 2021 г. – первое заседание Комиссии по экологии ЮСМКА.

Состоявшаяся гладкая передача ЮСМКА от одной американской администрации к другой объясняется несколькими моментами:

- во-первых, значимостью этого соглашения: ЮСМКА – крупнейшее соглашение о свободной торговле из всех, когда-либо заключённых США;
- во-вторых, нечастым для политически разделённой Америки двухпартийным характером этого соглашения;
- в-третьих, личной позицией на этот счёт Дж. Байдена;
- в-четвёртых, конкретным подбором лиц на ключевые внешнеполитические и внешнеторговые должности, ответственные за развитие отношений с Канадой и Мексикой и реализацию ЮСМКА.

Рассмотрим эти аргументы подробнее.

(1) В последние годы во внешнеторговом обороте Соединённых Штатов Мексика и Канада занимают второе и третье места, незначительно отставая от Китая. В сумме их доля составляет немногим меньше трети товарооборота США. Кроме того, Канада на протяжении нескольких десятилетий выступает для США главным рынком сбыта, а Мексика – вторым по важности рынком сбыта.

ЮСМКА, как и действовавшее в течение 25 лет до него НАФТА, пользуется расположением американского бизнеса. Помимо этого, впервые с 2001 г., когда было заключено фритредерское соглашение США с Иорданией, ЮСМКА получило одобрение со стороны крупнейшего американского профсоюзного объединения АФТ-КПП.

(2) ЮСМКА является нечастым случаем торговых соглашений, которые пользуются в США двухпартийной поддержкой.

Здесь напрашивается определённая аналогия с соглашением НАФТА, переговоры о котором велись в 1991–1992 гг. республиканской администрацией Дж. Буша-старшего, а ратификацией в 1993 г. занималась уже демократическая администрация У. Клинтона. Тогда, чтобы сохранить лицо и обеспечить голоса

представителей собственной партии в Конгрессе, У. Клинтону пришлось пойти на косметические изменения, добавив к НАФТА два дополнительных соглашения – о Сотрудничестве по трудовым вопросам (*North American Agreement on Labor Cooperation*) и о Сотрудничестве в области охраны окружающей среды (*North American Agreement on Environmental Cooperation*).

Переговоры по ЮСМКА в 2016–2018 гг. тоже велись республиканской администрацией, но уже Д. Трампа. Однако поскольку в ходе промежуточных выборов 2018 г. республиканцы утратили контроль над нижней палатой и не были уверены в успехе ратификации, им пришлось пойти на уступки демократам. Летом 2019 г. по инициативе спикера палаты представителей Н. Пелоси была сформирована комиссия из девяти конгрессменов-демократов под руководством председателя бюджетного комитета Р. Нила, которая провела переговоры с главой Управления торгового представителя США Р. Лайтхайзером. Итогом стал 27-страничный «Протокол об изменениях» в ЮСМКА, подписанный представителями трёх стран-участниц в декабре 2019 г. В протоколе были усилены те положения, которые, по мнению демократов, были неудовлетворительно прописаны в первоначальном варианте ЮСМКА, и сняты некоторые не устраивавшие их моменты. Речь идёт о таких исправлениях, как усиление исполнительской дисциплины и разработка более разветвлённого и строгого механизма правоприменения; ужесточение контроля за соблюдением странами обязательств в области защиты трудовых и экологических прав; отказ от согласованного республиканской администрацией Д. Трампа десятилетнего срока патентной защиты для лекарств класса «биопрепараты» в пользу более короткого периода в восемь лет.

(3) Следующий момент – личная позиция Джозефа Байдена. В 1993 г. Дж. Байден, бывший в то время сенатором, голосовал за ратификацию предтечи ЮСМКА – НАФТА. Своё положительное отношение к этому соглашению он подтвердил в 2007 г., когда заявил, что «в итоге реализации [НАФТА. – Е.К.] было, по-видимому, создано больше американских рабочих мест, чем потеряно». Баллотировавшись на пост вице-президента в паре с Б. Обамой, он в 2008 г. обещал пересмотреть соглашение НАФТА, но после победы на выборах это обещание было забыто. В сентябре 2020 г. в интервью корреспонденту «Си-эн-эн» Дж. Тапперу эту свою забывчивость Дж. Байден объяснил тем, что такой пересмотр не нашёл бы понимания у республиканцев, контролировавших в то время обе палаты Конгресса США. Наконец, в том же интервью Дж. Байден признал, что подписанное администрацией Д. Трампа соглашение ЮСМКА «лучше, чем НАФТА». При этом он ясно дал понять, что ЮСМКА серьёзно улучшилось только после того, как летом 2019 г. к его редактированию подключилась вышеупомянутая комиссия из конгрессменов-демократов под руководством Р. Нила. В частности, он особо отметил усилия демократов по исключению из первоначального текста ЮСМКА положения о десятилетнем сроке патентной защиты

для лекарств класса «биопрепараты», выгодного крупным американским фармакологическим компаниям.

(4) И наконец, последнее немаловажное обстоятельство. Формировать и проводить американский курс в отношении Канады и Мексики будут ключевые фигуры администрации Дж. Байдена – госсекретарь США Э. Блинкен и представитель США на торговых переговорах К. Тай. Во второй администрации У. Клинтона Э. Блинкен занимал пост директора по европейским и канадским делам в Совете национальной безопасности США и поэтому хорошо знает Канаду. К. Тай работала главным юристом по торговым вопросам в бюджетном комитете Палаты представителей Конгресса США и в 2019 г. активно участвовала в переговорах между демократами и республиканцами по «Протоколу об изменениях» в ЮСМКА. При этом она отстаивала близкую Канаде идею о том, что новые соглашения о свободной торговле должны включать усиленные обязательства сторон в области защиты трудовых и экологических прав.

В первом после утверждения в должности выступлении в Центре за американский прогресс (*Center for American Progress*) в апреле 2021 г. К. Тай заявила, что «это модернизированное соглашение содержит самые всеобъемлющие... экологические стандарты» в мире и что «США, Мексика и Канада должны гордиться ЮСМКА». При этом она отметила, что считает главным недостатком соглашения то, что оно обходит молчанием проблему изменения климата. Здесь К. Тай мыслит в унисон с Камалой Харрис, которая тоже назвала главной причиной своего отказа поддержать ЮСМКА при голосовании в Сенате в январе 2020 г. «отсутствие положений по борьбе с климатическими изменениями».

В том же ряду стоит и назначение президентом Дж. Байденом в мае 2021 г. Т. Ли на пост директора Бюро по международным трудовым отношениям в Министерстве труда, где она будет следить за соблюдением Мексикой и Канадой соответствующих обязательств в рамках ЮСМКА. Т. Ли – бывшая помощница президента АФТ–КПП Р. Трумки. В последние годы она была президентом связанного с профсоюзами и известного левыми взглядами вашингтонского Института экономической политики (*Economic Policy Institute*).

Таким образом, говоря о сходстве подходов, можно констатировать, что и администрация Д. Трампа, которая перезаключила ЮСМКА, и администрация Дж. Байдена, которая приняла от неё эстафету, рассматривают это соглашение как американский успех и сходятся во мнении, что оно «лучше, чем НАФТА». Главный недостаток, который усматривают в ЮСМКА некоторые высокопоставленные демократы, такие как К. Харрис, К. Тай и, особенно, сенатор Б. Сандерс, – это отсутствие в нём положений о признании проблемы изменения климата и мер по борьбе с ним. Можно предположить, что это упущение будет в скором времени исправлено путём, например, добавления в текст Соглашения США – Мексика – Канада обязательства соблюдать положения Парижского соглашения по климату, по примеру семи других международных экологических договорённостей, перечисленных в статье 24.8 ЮСМКА. Это не потребует новой

ратификации и с согласия Канады и Мексики может быть реализовано явочным порядком.

Что касается различий, то они заключаются в изменившихся стиле и тональности, а также в свойственном демократам большем акценте на строгости правоприменения трудовых и экологических обязательств.

Для Д. Трампа отмена или пересмотр НАФТА были одним из главных предвыборных обещаний, своего рода идеей фикс. Он относился к переговорам как к игре с нулевой суммой и не скрывал цели добиться для США экономических преимуществ за счёт Канады и Мексики. Его отличал чисто бухгалтерский подход к проблеме, слишком узкий и мелочный взгляд, который без особой нужды напрягал и травмировал главных партнёров США.

Дж. Байден же и его администрация рассматривают ЮСМКА как хотя и важный, но лишь один из фрагментов мозаичной картины взаимоотношений с Канадой и Мексикой. Для них ЮСМКА – часть более широкого стратегического замысла, который включает в себя открытие границ с соседями, синхронизированный запуск североамериканской экономики после пандемии коронавируса, регионализацию глобальных цепочек создания стоимости в стратегически важных областях, укрепление объединённого фронта трёх стран в противостоянии с Китаем.

Такой подход нашёл своё выражение в 12-страничной Дорожной карте по возрождению канадо-американского партнёрства (*Road Map for a Renewed Canada-U.S. Partnership*), которая была принята Дж. Байденом и премьер-министром Канады Дж. Трюдо на их первой виртуальной встрече 23 февраля 2021 г., то есть всего через месяц после инаугурации 46-го президента США. Там есть, в частности, пункты о возобновлении ежегодных встреч лидеров трёх североамериканских государств, усилении безопасности канадо-американских цепочек создания добавленной стоимости, Совместном плане действий по сотрудничеству в области производства критически важных минералов, а также о модернизации Объединённого командования аэрокосмической обороны Северной Америки (НОРАД).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

КОМКОВА Елена Геннадиевна, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института США и Канады РАН.
Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный переулоч, д. 2/3.

Elena G. KOMKOVA, Doctor of Sciences (Economics). Leading Analyst, Canadian Department, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences.
2/3, Khlebny pereulok, Moscow, 121069, Russian Federation.

Материал поступил в редакцию / Received 7.05.2021.

Материал поступил после рецензирования / Revised 17.05.2021.

Материал принят к публикации / Accepted 30.05.2021.

УДК: 327.82

DOI: 10.31857/S268667300015580-8

Стратегия администрации Трампа в отношении арабских государств Персидского залива

Н.Н. Бобкин

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)

Российская Федерация, 121029 Москва, Хлебный переулок, д. 2/3

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0009-8699> e-mail: nnbobkin@rambler.ru

Резюме: При президенте Трампе Персидский залив стал источником значительного роста нестабильности на Ближнем Востоке. Политика максимального давления на Иран предполагала усиление присутствия США и укрепление сотрудничества с арабскими союзниками. Цель этой статьи состоит в том, чтобы проанализировать внутренние и внешние аспекты стратегии Трампа в Персидском заливе. Рассматривается его политика в отношении Саудовской Аравии, Объединённых Арабских Эмиратов и Катара. Основное внимание уделено анализу решений президента США, приведших к росту военной напряженности. Приведены обоснованные аргументы в защиту выдвинутой автором научной гипотезы, что упор на коммерческие отношения и продажи оружия был решающим фактором в стратегии Трампа. Это привело к отказу от политики США, критикующей положение с правами человека в Саудовской Аравии, возобновлению военного вмешательства США в войну в Йемене, возвращению Америки к поставкам самых современных вооружений в Объединённые Арабские Эмираты. Показано, что углубление военного сотрудничества с государствами Залива было направлено на повышение безопасности Израиля и изменение баланса сил не в пользу Ирана.

Ключевые слова: Президент Трамп, США, Персидский залив, Саудовская Аравия, катарский кризис, конфронтация с Ираном, продажи американского оружия

Для цитирования: Бобкин Н.Н. Стратегия администрации Трампа в отношении арабских государств Персидского залива. США & Канада: экономика, политика, культура. 2021; 55(7): 95-111. DOI: 10.31857/S268667300015580-8

The Trump Administration's Strategy for the Arab States of the Persian Gulf

Nikolay N. Bobkin

Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Science (ISKRAN).

2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0009-8699> e-mail: nnbobkin@rambler.ru

Abstract: Under President Trump, the Persian Gulf has become the source of a significant increase in instability in the Middle East. The policy of maximum pressure on Iran involved strengthening the US presence and strengthening cooperation with Arab allies. The purpose of this article is to analyze the internal and external aspects of Trump's Gulf strategy. The article examines its policy towards Saudi Arabia, the United Arab Emirates and Qatar. The main at-

tention is paid to the analysis of the decisions of the President of the U.S.A that led to the growth of military tension. There are well-grounded arguments in defense of the scientific hypothesis put forward by the author that the emphasis on commercial relations and arms sales was a decisive factor in Trump's strategy. This led to the abandonment of US policy criticizing the human rights situation in Saudi Arabia, the renewal of US military intervention in the war in Yemen, and America's return to the supply of the most modern weapons to the United Arab Emirates. It is shown that the deepening of military cooperation with the Gulf states was aimed at increasing the security of Israel and changing the balance of power not in favor of Iran.

Keywords: President Trump, USA, Persian Gulf, Saudi Arabia, Qatari crisis, confrontation with Iran, sales of American weapons

For citation: Bobkin N.N. The Trump Administration's Strategy for the Arab States of the Persian Gulf. *USA & Canada: economics, politics, culture*. 2021; 55(7): 95-111.

DOI: 10.31857/S268667300015580-8

ВВЕДЕНИЕ

Персидский залив и его прибрежные государства Иран, Ирак, Кувейт, Саудовская Аравия, Бахрейн, Катар, Объединённые Арабские Эмираты (ОАЭ) и Оман стали свидетелями нескольких конфликтов за последние десятилетия. Они видели ирано-иракскую войну 1980-1988 гг. и две войны в Персидском заливе с участием США, которые сделали этот регион крайне нестабильным. После исламской революции 1979 г. в Иране действия, предпринимаемые Америкой в регионе, были обусловлены главным образом двумя интересами: во-первых, обеспечение непрерывного потока экспорта нефти, а во-вторых, предотвращение иранского доминирования.

Хотя Америка, возможно, больше не будет зависеть от арабской нефти в долгосрочной перспективе, защита Персидского залива, включая Ормузский пролив, остается необходимым интересом Соединённых Штатов. Тот факт, что США близки к энергетической «независимости», не меняет американского интереса к обеспечению безопасности союзников и партнеров. Сдерживание Ирана является жизненно важным интересом для США и в свете обеспечения безопасности Израиля. Дальнейшая поддержка союзников в Персидском заливе и военное присутствие отвечают этой цели. Кувейт, Бахрейн, Катар и Оман позволяют размещать американские базы на своей территории, а в Бахрейне находится штаб-квартира Пятого флота США, который является важным элементом военного превосходства Америки не только в Персидском заливе, но и во всей западной части Индийского океана.

Все страны Персидского залива, за исключением Ирана и Ирака, являются членами Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ). США успешно сотрудничают с членами этого альянса и используют их потенциал для противодействия иранскому влиянию на Ближнем Востоке и международной борьбы с терроризмом. Дестабилизация Персидского залива по какой-либо причине может нанести серьезный ущерб американским интересам.

Сохранение военного присутствия возможно только в том случае, если будут сохранены союзные отношения с ССАГПЗ.

В целях поддержания стабильности администрация Обамы воскресила вариант доктрины Никсона, предлагая посредничество в примирении Саудовской Аравии с Ираном. Вашингтон стремился снизить угрозу войны посредством ядерного соглашения с Тегераном, одновременно успокаивая арабских партнёров, таких как Саудовская Аравия, путём увеличения продаж военной продукции. Критики этого подхода указывали на отсутствие для США перспектив играть балансирующую роль между враждующими лагерями, называя это недостижимым. Вместе с тем, они признавали, что военное присутствие США создаёт дополнительные риски, стимулируя более агрессивное поведение со стороны американских партнёров в отношении Ирана.

Администрация Трампа продолжила продажу оружия арабским странам Персидского залива, перейдя при этом к открытой конфронтации с Ираном и наращивая всестороннее сотрудничество с Израилем. Ситуация с безопасностью в Персидском заливе в годы президентства Трампа стала ещё более нестабильной, санкционная кампания его администрации по «максимальному давлению» ослабила экономику Ирана, но не заставила Тегеран изменить курс. Тем не менее, важно подчеркнуть, что дефицит безопасности в Персидском заливе проистекает не только из-за ошибок и недостатков политики США, но также из-за роста агрессивности государств Персидского залива, прежде всего Саудовской Аравии.

АЛЬЯНС ТРАМПА С САУДОВСКОЙ АРАВИЕЙ

Королевство Саудовская Аравия (КСА) квалифицируется как американский союзник в том же смысле, что и государство Израиль. В правовом отношении Саудовская Аравия никогда не была союзником Америки. Две страны никогда не подписывали договор или пакт о взаимной обороне, и отношения между ними никогда не выходили за рамки сотрудничества или партнёрства по избранным вопросам. В силу того, что Эр-Рияд сталкивается со многими вызовами национальной безопасности, с которыми не в состоянии справиться самостоятельно, саудовское руководство придаёт особое значение развитию тесных отношений с Вашингтоном.

Вместе с тем, королевская династия всегда демонстрировала критичное отношение к демократическим ценностям, которых придерживаются Соединённые Штаты и другие страны Запада. КСА как абсолютная монархия и США как демократическая республика являются полярными противоположностями с точки зрения политического управления и культуры. В глобальном рейтинге нелиберальных и недемократических режимов Саудовская Аравия занимает ведущее место, однако ни один президент США не отрицал, что Эр-Рияд необходим для достижения определённых целей Америки на Ближнем Востоке.

Две страны поддерживают тесные связи с 1943 г., когда президент Ф. Рузвельт пригласил короля Абд аль Азиза аль Сауда направить своих представителей в Вашингтон в разгар Второй мировой войны. С тех пор сменявшие друг друга американские президенты видели финансовую и геополитическую выгоду в сотрудничестве с одним из самых авторитарных режимов в мире. Стратегическое положение на Ближнем Востоке, экспорт нефти и закупки американского оружия сделали саудовцев жизненно важным союзником США.

У предшественника Трампа президента Обамы не было хороших отношений с Саудовской Аравией. Он называл саудовцев «так называемыми» союзниками, критиковал внутреннюю политику королевства, осуждал воинственную версию исповедуемого саудовской династией ислама, вдохновляющую террористов, и даже предлагал арабским государствам Персидского залива научиться «делить» Ближний Восток с его соперником Ираном. Справедливо отмечалось, что саудовцы считали Обаму недружественным президентом, споря с ним по ядерной сделке с Ираном и ставя под сомнение его невмешательство в гражданскую войну в Сирии [1]. Однако он посещал Саудовскую Аравию чаще, чем любой другой американский президент, четыре раза за восемь лет. Его администрация признавала, что без участия саудовцев сотрудничество с арабскими союзниками США в Персидском заливе невозможно. И при Обаме альянс США и КСА имел важное региональное значение для защиты интересов Америки на Ближнем Востоке [2].

Трамп с первых дней своего пребывания в должности, несмотря на критику саудовского режима в ходе своей избирательной кампании, сохранил схожее отношение США к Саудовской Аравии. Королевство осталось в центре внешней политики на Ближнем Востоке. Положительно оценивая позицию Эр-Рияда в отношении Ирана и его готовность к крупномасштабным закупкам оружия американского производства, администрация Трампа объявила о готовности преодолеть те разногласия, которые обозначились при президенте Обаме. Саудовцы приветствовали отказ Трампа от взглядов Обамы на Ближний Восток.

Первой страной, которую Трамп посетил 20 мая 2017 г. с официальным визитом была Саудовская Аравия. В отличие от Обамы новая администрация взяла курс на всестороннюю поддержку суннитских мусульманских стран и Израиля против правительства Ирана, возглавляемого шиитами. «Мы тесно координируем наши усилия с точки зрения того, как противостоять экстремизму Ирана и его экспорту экстремизма», – заявил госсекретарь Тиллерсон на совместной пресс-конференции в Эр-Рияде с министром иностранных дел Саудовской Аравии Адель аль-Джубейром [3].

Отказ от дальнейшего выполнения администрацией Трампа достигнутых при Обаме договорённостей с Тегераном был воспринят как шаг к перезагрузке американо-иранских отношений. От политики сдерживания США переходили к открытой конфронтации с иранским режимом, в том числе и в военной области. Подписав в ходе визита соглашение о поставках Эр-Рияду в течение 10 лет оружия на сумму 350 млрд долл., из которых контракты на 110 млрд долл. всту-

пали в силу немедленно, США сделали решающий шаг в изменении баланса сил в пользу КСА. Тиллерсон так и сказал: «Пакет оборонного оборудования и услуг поддерживает долгосрочную безопасность Саудовской Аравии и всего региона Персидского залива, в частности, перед лицом пагубного иранского влияния и связанных с Ираном угроз, которые существуют на границах Саудовской Аравии со всех сторон» [4].

Трампа воспользовался правом президента ускорить поставки оружия в случае возникновения чрезвычайной ситуации, угрожающей интересам национальной безопасности США. Его сторонники полагали, что это принесёт пользу США в противостоянии с Ираном, но критики считали, что этот шаг создаст новую напряжённость в регионе. В Конгрессе оппоненты Трампа в этой связи отмечали, что на фоне продолжения войны в Йемене решение президента неправомерно. Администрация Обамы поставки вооружений приостановила из-за опасений по поводу жертв среди гражданского населения.

Двухпартийная группа из 31 члена Палаты представителей 6 апреля 2017 г. отправила письмо министру обороны и госсекретарю с просьбой оценить прогнозируемые последствия продажи КСА новых высокоточных боеприпасов. Они ставили под сомнение способность саудовской авиации избежать жертв среди гражданского населения при боевом применении этих боеприпасов и оспаривали полномочия администрации поддерживать саудовскую коалицию в войне с Йеменом [5].

Конгресс и ранее выражал озабоченность по поводу продаж американского оружия коалиции для ведения войны в Йемене. В 2016 г. была рассмотрена резолюция о блокировании продажи оружия Саудовской Аравии, но администрация Обамы добровольно ограничила свою поддержку коалиции, сократив продажи оружия и количество своих военных советников в Эр-Рияде. Возвращение администрации Трампа к полноценному военному сотрудничеству с коалицией вызвало новые попытки Конгресса ограничить участие США, включая принятие совместных резолюций о блокировании конкретных продаж оружия. Однако эти резолюции не были приняты. На этот раз законодатели ограничились принятием положений, которые запрещали некоторые ассигнования, если государственный секретарь не подтвердил, что КСА и ОАЭ предпринимают действия для уменьшения побочного ущерба получаемого из США высокоточного оружия [6].

Во время всего президентства Трампа Конгресс продолжал обсуждать законодательные предложения, направленные на ограничение или запрещение участия американских военнослужащих в военных операциях в Йемене, требовал дополнительной отчётности о деятельности США в отношении прекращения войны, вводил запреты на оказание исполнительной властью определённой поддержки коалиции или продажу определённых видов вооружений Саудовской Аравии. При этом отметим особое внимание Конгресса к оружейному бизнесу с Эр-Риядом. Обычно законодатели не требуют строгого надзора за поставками вооружений близким союзникам США, таким как НАТО, Япония и Южная

Корея, где риски, возможно, менее значительны. Но продажи вооружений странам ССАГПЗ остаются проблемным направлением оружейного экспорта, которые особо рассматриваются американскими законодателями вопреки принятым решениям в администрации президента [7].

Несмотря на это, администрация Трампа уведомила Конгресс о своём намерении приступить к продаже высокоточных управляемых боеприпасов, которые были отложены администрацией Обамы, и увеличить подготовку военно-воздушных сил КСА. В своих двухгодичных письмах в Конгресс о развёртывании американских сил за рубежом в боевых действиях президент Трамп не только упомянул о расширении контртеррористических операций США в Йемене, но и подчеркнул, что американские силы продолжают оказывать поддержку коалиции, борясь с проиранскими повстанцами-хуситами [8].

Это не единственный пример, когда Конгресс и Трамп конфликтовали из-за политики в Персидском заливе или разделения полномочий между Белым домом и Капитолийским холмом. Так, в мае 2019 г. Палата представителей и Сенат проголосовали за прекращение военной поддержки США кампании в Йемене, но Трамп наложил вето на эту резолюцию. Объявив чрезвычайное положение в стране из-за напряжённости в отношениях с Ираном, президент отнёс возражения Конгресса о завершении продажи оружия Саудовской Аравии, Объединённым Арабским Эмиратам и Иордании на сумму более 8 млрд долларов [9].

При президенте Трампе отмечен наибольший рост поставок оружия в страны Персидского залива, которые импортировали на 25% больше оружия в 2016-2020 гг., чем в 2011-2015 гг. Саудовская Аравия – крупнейший в мире импортёр оружия – увеличила импорт оружия на 61%, а Катар – на 361%. Импорт вооружений Объединёнными Арабскими Эмиратами упал на 37%, но несколько запланированных поставок основных вооружений, в том числе 50 боевых самолётов F-35 из США, согласованных с администрацией Трампа в 2020 г., предполагают, что ОАЭ будут продолжать импортировать большие объёмы американского оружия [10].

Упор на коммерческие отношения как на решающий фактор в сотрудничестве с Эр-Риядом стал причиной отказа администрации Трампа занять более жёсткую позицию в отношении убийства Джамала Хашогги. Саудовский журналист-диссидент, обозреватель «Вашингтон пост» (*Washington Post*) Джамал Хашогги в октябре 2018 г. был убит в консульстве Саудовской Аравии в Стамбуле [11]. Проводившие расследование эксперты ООН, сделав вывод об ответственности КСА за это убийство, указали на наличие доказательств, требующих дальнейшего расследования причастности к убийству наследного принца Мохаммеда бен Салмана. Предлагалось возбудить уголовное дело со стороны ООН. Однако администрация Трампа предупредила, что США заблокируют любые действия по этому инциденту в Совете Безопасности или в Генеральной Ассамблее ООН [12].

В октябре 2018 г. ЦРУ с высокой уверенностью оценило, что наследный принц лично отдал приказ об убийстве. Однако Трамп проигнорировал серьёз-

ность этого момента для американо-саудовских отношений. Президент в своих замечаниях опровергал выводы о причастности Мохаммеда бен Салмана к организации убийства. В Конгрессе призвали Трампа быть жёстким по отношению к наследному принцу, отмечая недопустимость ставить личные отношения с ним выше интересов Америки. От Трампа требовали публичного признания, что улучшение положения с правами человека и демократизация в Саудовской Аравии должны быть заявленной целью американской политики. Администрации предлагали сосредоточить внимание не на коммерческих отношениях с КСА, а на поддержке независимого международного расследования дела Хашогги. Тем не менее, Трамп не только не осудил наследного принца за убийство, но продолжал поощрять его непримиримость к политическим оппонентам как в Саудовской Аравии, так и за её пределами.

Нет сомнений в том, что у администрации Трампа были доказательства причастности к убийству Мохаммеда бен Салмана. Отчёт американской разведки, опубликованный при новом президенте Байдене, подтверждает, что наследный принц подписал план убийства Джамала Хашогги. Новая администрация не оспаривает этот вывод, а президент Байден отказывается напрямую разговаривать с ним, хотя де-факто Мохаммед бен Салмана остаётся правителем королевства. Вскоре после выхода доклада госсекретарь Блинкен объявил о новом «запрете Хашогги», который позволяет США ограничивать визы для официальных лиц, преследующих журналистов [13].

Однобокая поддержка Трампом Саудовской Аравии изменила расстановку сил в Персидском заливе. Его администрация проводила региональную политику, которая была близка КСА и ОАЭ, но не в полной мере учитывала интересы других государств Персидского залива, что привело к росту конкуренции и расколу внутри ССАГПЗ.

Стремление Эр-Рияда к региональной гегемонии всегда было проблемой для единства блока, более мелкие государства Персидского залива настаивали на увеличении военного присутствия США на своей территории. Американское военное присутствие не только защищало Катар, Кувейт и Оман от традиционных угроз, исходящих от Ирана и Ирака, но и обеспечивало своего рода защиту от гегемонии Саудовской Аравии. При Трампе из-за его особых отношений с Мохаммедом бен Салманом США не решались предпринимать какие-либо серьёзные политически уравнивающие действия, которые сдерживали бы стремление саудовцев к абсолютной лидирующей роли в ССАГПЗ.

ПОЗИЦИЯ ТРАМПА И ПОЛИТИКА США В ОТНОШЕНИИ КАТАРА

Администрация Трампа, к примеру, не учитывала, что такие государства, как Саудовская Аравия и Катар, из-за роста их экономик и региональных амбиций стали проводить самостоятельную политику, расходящуюся по ряду направлений. Серьёзные различия в их мировоззрении и повседневной регио-

нальной политике создавали проблемы для единства ССАГПЗ. При Обаме они избегали открытых конфликтов, во многом благодаря американскому посредничеству и приверженности США к развитию разносторонних связей с обоими государствами. В отношениях Вашингтона с Дохой традиционно определяющее значение имело военное сотрудничество.

Катар является важным стратегическим партнёром США в области обороны, и при президенте Обаме в 2013 г. две страны повторно подписали и продлили десятилетнее соглашение о сотрудничестве в области обороны, чтобы ещё больше укрепить свои военные отношения [14].

Несмотря на возражения Эр-Рияда, США согласились оказать содействие Дохе в модернизации вооружённых сил и повышении их обороноспособности. В 2016 г. США одобрили продажу 72 истребителей *F-15QA* Катару в рамках сделки на сумму 21,1 млрд долл., а ранее, в июне 2014 г., подписали соглашение на 11 млрд. долл. о продаже Катару ударных вертолётов «Апач» (*Apache*) и систем противовоздушной обороны.

Расширение военного сотрудничества с Дохой имеет особое значение для Америки. В Катаре расположена авиабаза Аль-Удейд, остающаяся крупнейшей военной базой США на Ближнем Востоке, на территории которой находится передовой штаб Центрального командования Вооружённых сил США (*United States Central Command; USCENTCOM* или *CENTCOM*). Две взлётно-посадочные полосы Аль-Удейд являются крупнейшими в регионе и способны обслуживать весь спектр боевых самолётов, используемых ВВС США. В июне 2017 г. на базе находилось более 11 тыс. военнослужащих возглавляемой США коалиции против ИГИЛ, а также более 100 боевых самолётов.

Есть и второй американский объект в Катаре, который не так часто учитывается, но, тем не менее, имеет также важное военное значение. Речь идёт о базе в Аль-Сайлия, где дислоцирован логистический центр позиционирования. Здесь хранится оружие, боеприпасы и оборудование для бронетанковой бригады армии США и некоторые склады для других подразделений сухопутных сил, ведущих боевые действия в регионе [15].

Эти две базы играют важную роль в текущих операциях США на Ближнем Востоке и будут играть важную роль в обозримом будущем. Военные объекты США в Катаре используются для проецирования силы в самых разных американских целях и сыграли важную роль в американских операциях в Афганистане, а также против ИГИЛ в Сирии и Ираке. Понимание этой ситуации и стремление к сохранению военных связей с Катаром имели решающее значение для определения американской политики сдерживания стремления Эр-Рияда к безусловному лидерству в ССАГПЗ.

С приходом администрации Трампа эта политика США стала меняться в пользу Саудовской Аравии. 5 июня 2017 г. Саудовская Аравия, Бахрейн, ОАЭ, Египет, а также пять других государств объявили о разрыве дипломатических отношений с Катаром, обвинив Доху в поддержке террористических организа-

ций и дестабилизации ситуации на Ближнем Востоке. Они объявили о блокаде Катара [16]. Катару был представлен список требований, которые он никогда не смог бы выполнить, не отказавшись от своего суверенитета. Это наводило на мысль, что эти крайние меры были лишь прелюдией к военному вмешательству, а не средством фактического получения каких-либо уступок из Дохи.

Кризис в отношениях Катара с Саудовской Аравией и союзными ей государствами стал во многом продолжением старых противоречий между этими монархиями Персидского залива ещё со времен «арабской весны» и последовавших за ней событий. Недовольство Катаром тлело в течение многих лет, в основном из-за его поддержки исламистских движений, в том числе «Братьев-мусульман» и ХАМАС, его не конфронтационных отношений с Ираном, а также его практики приёма оппозиционных деятелей и предоставления им права голоса на широко просматриваемом на Ближнем Востоке телевизионном канале «Аль-Джазиры».

С приходом Трампа Саудовская Аравия предприняла новую попытку подчинить себе Катар. Бывший госсекретарь Тиллерсон прямо связывал антикатарскую позицию Трампа с лоббированием наследного принца Мохаммеда бен Салмана, который якобы напрямую обратился к президенту с просьбой оказать давление на Доху, минуя официальные каналы США, общаясь через советника американского президента Кушнера. Выступая в Белом доме 9 июня 2017 г., Трамп одобрил блокаду [17]. При этом его высказывания по кризису были особенно запутанными, потому что, как представляется, официальной позиции у США не было.

Тем не менее, Министерство обороны и Госдепартамент США не поддержали позицию президента и смогли преодолеть его негативное отношение к Катару. Госдепартамент выступил с официальным заявлением, которое резко контрастировало с позицией Трампа, давшего согласие на блокаду и выдвинувшего против Катара те же обвинения, что и Саудовская Аравия. США призвали конфликтующие стороны разрешать разногласия мирным путём без необходимости вмешательства Вашингтона в качестве посредника [18].

Отметим, что эти усилия внешнеполитического ведомства США по решению проблемы между Катаром и другими государствами ССАГПЗ имели временный характер, конфликт интересов не исчез, а перспективы восстановления продуктивного сотрудничества при президенте Трампе были неочевидными. Можно утверждать, что блок монархий Персидского залива оказался при нём в глубоком структурном кризисе. США не предлагали жизнеспособное решение этого многомерного конфликта, который угрожал самому существованию Катара как суверенного государства. Позже стало известно, что Тиллерсону удалось остановить выполнение плана вторжения и завоевания Катара, который был подготовлен Саудовской Аравией и поддержан ОАЭ.

Блокада Катара не привела к ожидаемым результатам. В течение трёхлетней блокады Катар страдал от различных экономических, финансовых, социальных и гуманитарных проблем, однако не капитулировал. Всё это время Доха продолжала финансовую поддержку хуситов в Йемене, не придерживалась амери-

канских санкций в отношении Ирана, выплата Катаром 100 млн долл. за использование иранского воздушного пространства рассматривалась как существенная помощь для Тегерана в условиях максимального давления со стороны США.

У Катара не было выбора, кроме как сблизиться с Турцией, которая увеличила военное присутствие в регионе Персидского залива. В качестве важного политического шага Катар объявил о выходе из Организации стран – экспортёров нефти (ОПЕК) с января 2019 г. и стал первой страной Персидского залива, вышедшей из нефтяного картеля. Идеологические разногласия по поводу роли и актуальности «Братьев-мусульман» на Ближнем Востоке сохранились.

Саудовская Аравия вынуждена была признать необходимость примирения с Дохой. Усилия по примирению были начаты в 2020 г. Кувейт с одобрения администрации Трампа пытался провести переговоры у себя, но безрезультатно. В конце 2020 г. выборы в США ускорили развитие событий, на этот раз Кувейт при поддержке Вашингтона добился значительного успеха в процессе примирения.

5 января 2021 г. представители шести стран – членов ССАГПЗ собрались на саммите в саудовском городе Аль-Ула. Саудовская Аравия, ОАЭ, Бахрейн и Египет сняли блокаду Катара и восстановили дипломатические отношения с этой страной. Хотя окончание блокады Катара является позитивным событием, кризис в Персидском заливе ещё далек от завершения.

Примирение было вызвано усталостью от блокады и желанием наследного принца Саудовской Аравии Мухаммеда бен Салмана изменить свой запятанный имидж перед новой администрацией США. Это произошло без каких-либо компромиссов со стороны Катара в отношении своей независимой политики или без каких-либо проявлений раскаяния со стороны Саудовской Аравии или ОАЭ по поводу дестабилизирующих последствий блокады для ССАГПЗ.

СДЕЛКА ТРАМПА С ОАЭ И ИЗРАИЛЕМ

В трансформации регионального порядка администрация Трампа во многом полагалась на союзные отношения с ОАЭ, которые традиционно являются важным партнёром Америки в сфере безопасности, помогая противостоять региональным угрозам, размещая американский военный персонал на военных объектах, закупаая современную военную технику США и поддерживая антииранскую политику Вашингтона. Поскольку связи США с давними союзниками Турцией и Саудовской Аравией испортились, а Египет и Иордания борются с внутренними вызовами, ОАЭ сейчас занимают уникальное положение на Ближнем Востоке. Способность ОАЭ проектировать власть в регионе является результатом многолетнего оборонного сотрудничества с США.

ОАЭ являются единственной арабской страной и одной из трёх стран в мире, которые участвовали вместе с США в шести действиях коалиции за последние 20 лет. Эти действия включают войны в Афганистане, Ливии, Сомали, Бос-

нии и Косово, войну в Персидском заливе и борьбу с ИГИЛ. ОАЭ разместили тысячи военнослужащих вместе с США, воюющими в Афганистане. Постоянное военное сотрудничество и координация между США и ОАЭ являются ключевыми в борьбе с экстремизмом, а также в патрулировании жизненно важных морских коммуникаций в Персидском заливе и вдоль африканского побережья.

При Трампе ОАЭ оставались жизненно важным партнёром США по широкому кругу вопросов региональной безопасности. В то время как американские отношения с большинством других арабских стран за последнее десятилетие обострились, союз Вашингтона с Эмиратами значительно укрепился, в том числе и в военной сфере. 24 мая 2019 г. США и ОАЭ ещё на 15 лет продлили действие Соглашения о сотрудничестве в области обороны (*Defense Cooperation Agreement*) [19], которое расширяет военную координацию между двумя странами, продвигая и без того прочное военное, политическое и экономическое партнёрство.

Становится всё более очевидным, что ОАЭ больше не являются второстепенным игроком на Ближнем Востоке. Страна стала проводить более активную внешнюю политику и превратилась в ведущую региональную державу, обладающую соответствующим значением и престижем. Администрация Трампа пыталась использовать растущее региональное влияние ОАЭ в интересах продвижения своего плана создания пакта о региональной безопасности, который она называла Ближневосточным стратегическим альянсом (*MESA*). По мнению Белого дома, этот альянс может послужить интересам США, укрепив панарабскую решимость противодействовать действиям Ирана. Это также могло позволить создать местные силы для борьбы с экстремистскими группировками и облегчить военное и стратегическое бремя США.

Для продвижения этого проекта госсекретарь М. Помпео провёл в Нью-Йорке переговоры с министрами иностранных дел Бахрейна, Египта, Иордании, Кувейта, Омана, Катара, Саудовской Аравии и Объединённых Арабских Эмиратов. Однако усилия США в этом направлении не нашли должной поддержки, поскольку арабские государства не сумели преодолеть разногласия, вытекающие из их различных стратегических приоритетов в регионе, а также принципиально разного отношения как к Ирану, так и к политическому исламу.

Наряду с угрозой со стороны Ирана и его региональных ставленников, ОАЭ также всё больше осознают серьёзные угрозы, исходящие от транснациональных исламских группировок, таких как «Братья-мусульмане» и его ответвления. Здесь важно отметить, что ни ОАЭ, ни Саудовская Аравия никогда не позволяли транснациональным, нерелигиозным идеологиям или политическим партиям из региона, таким как насеризм или баасизм, укорениться в своих границах. ОАЭ выступают против всех транснациональных радикальных идеологий, которые отвергают легитимность национального государства и продвигают программы внешних политических организаций. Список запрещённых террористических организаций, опубликованный ОАЭ в 2014 г., является вторым по величине в мире после США.

Эволюция внешней политики ОАЭ определялась в годы администрации Трампа рядом событий, в первую очередь затяжным кризисом с участием Катара и последующим разрывом отношений между арабским квартетом (Саудовская Аравия, Египет, ОАЭ и Бахрейн) и Дохой в июле 2017 г. Другие важные события включают выход США из ядерной сделки с Ираном в июне 2018 г. и новое введение санкций против Тегерана и связанные с ними последствия для морской безопасности и энергоснабжения в Персидском заливе, Ормузском проливе и Оманском заливе. В сентябре 2019 г. ОАЭ официально присоединились к возглавляемой США Международной коалиции по безопасности на море (*International Maritime Security Construct, IMSC*), которая была создана для обеспечения безопасного судоходства в Персидском заливе в целях сдерживания Ирана.

Изменяющаяся региональная и международная обстановка явно повлияла на эволюцию региональной политики ОАЭ. Мирное соглашение, подписанное в сентябре 2020 г. между ОАЭ и Израилем [20] и спонсируемое президентом Трампом, следует охарактеризовать как отдельный этап внешней политики ОАЭ.

Это стратегическое событие можно рассматривать как коренной сдвиг в региональной и геополитической среде на Ближнем Востоке. Мирный договор с Израилем стал знаковым в укреплении альянса США и ОАЭ и восстановил доступ Абу-Даби к передовым американским вооружениям, который был под запретом Конгресса в связи с войной в Йемене. Несмотря на объявление о выводе из Йемена большей части своих сухопутных войск в середине 2019 г., ОАЭ продолжали воздушные операции и поддержку дружественных местных вооружённых группировок. Огромное влияние ОАЭ внутри Йемена остаётся очевидным. В дополнение к критике за роль в войне в Йемене, ОАЭ также обвиняли в открытом нарушении эмбарго ООН на поставки оружия в Ливию.

После поражения на выборах администрация Трампа официально уведомила Конгресс о своём намерении продать ОАЭ современное вооружение на сумму более 23 млрд долл. Нет сомнений, что это решение Трампа связано с соглашением, в котором ОАЭ и Израиль нормализовали отношения.

Отметим, что запланированные поставки вооружений в ОАЭ в состоянии значительно увеличить оборонный потенциал страны и изменить региональный военный баланс. На это нужно согласие Израиля. Продажи Америкой оружия любой стране Ближнего Востока и Северной Африки должны сопровождаться определением того, что эта продажа не повлияет на качественное военное превосходство Израиля в регионе. В случае с ОАЭ это вызывает сомнения. Речь идёт о поставках, которые включают в себя до 50 самолётов F-35 на сумму 10,4 млрд долл., до 18 боевых беспилотных летательных аппаратов MQ-9B на сумму 3 млрд долл., а также комплект боеприпасов класса «воздух-воздух» и «воздух-земля» на сумму 10 млрд долларов [21].

Продажа F-35 ОАЭ вряд ли могла получить одобрение Конгресса, если бы она столкнулась с решительным противодействием со стороны Израиля, который является одним из ключевых международных партнёров американской программы

разработки этого истребителя и получил свои первые F-35 в 2016 г. Израильские официальные лица первоначально возражали против получения арабским государством истребителей того же типа, который состоит на вооружении в ВВС Израиля. Однако администрации Трампа удалось обойти подобные возражения. В октябре 2020 г. после встречи с министром обороны США Эспером министр обороны Израиля Ганц уступил и согласился с продажей F-35 в ОАЭ. США заверили, что Израиль получит в качестве компенсации дополнительный оборонный потенциал, который позволит ему сохранить своё качественное преимущество [22].

Отставной адмирал ВМС США и бывший верховный главнокомандующий НАТО в Европе Дж. Ставридис полагает, что решить вопрос с сохранением израильского превосходства в воздухе возможно путём изменения конфигурации F-35, которые будут продаваться в ОАЭ. По его данным, существует несколько вариантов, и можно продать версию без всех передовых технологий с учётом боевых возможностей израильской ПВО. Кроме того, по его мнению, обеспечение ОАЭ современным вооружением не только укрепит альянс против Ирана, но и поможет избежать конкуренции в сфере продаж оружия со стороны России и Китая [23].

Тем не менее, план продаж F-35 в ОАЭ вызывает у сторонников Израиля опасения. К примеру, руководители Еврейского института национальной безопасности Америки (JINSA) обеспокоены тем, что, если ОАЭ получат разрешение на покупку самолётов F-35, это станет снежным комом, другие страны обратятся к США с просьбой о поставках этих истребителей, и, возможно, их получат. Катар уже обратился с этой просьбой, Саудовская Аравия тоже намерена попытаться получить F-35 в обмен на нормализацию отношений с Израилем [24].

Вместе с тем, продажа самолётов F-35 в ОАЭ также может дать Соединённым Штатам некоторые стратегические преимущества. По мере того, как Америка уходит с Ближнего Востока, для неё важно вооружить своих союзников в достаточной мере, чтобы они могли продвигать общие интересы. С этой точки зрения поставки F-35 в ОАЭ, безусловно, могут обеспечить более надёжное сдерживание Ирана, а также стать сильным сигналом для Турции, врага ОАЭ, о противодействии Америки растущей региональной амбициозности Анкары.

Начало поставок F-35 в ОАЭ ожидается не ранее 2027 г., что даёт Вашингтону время наложить вето на решение Трампа. Так, к примеру, США недавно прекратили поставки истребителей F-35 в Турцию после того, как последняя закупила российские системы ПВО С-400. Это маловероятный сценарий, учитывая политическую стабильность в Эмиратах и союзные отношения с ОАЭ. Тем не менее, в Конгрессе не считают, что это лучший выбор США, чтобы поощрить Абу-Даби за мирное соглашение с Израилем.

Законодатели неоднократно пытались за четыре года президентства Трампа заблокировать его планы по продаже оружия. Однако ни одна из этих попыток не увенчалась успехом либо отклонялась в Сенате, возглавляемом республиканцами, либо, в случае принятия, не сумела завоевать большинство в две трети в

Сенате и Палате представителей, чтобы преодолеть вето Трампа. И на этот раз попытка остановить сделки президента Трампа с ОАЭ в отношении продажи высокотехнологичного оружия потерпела неудачу в Сенате. При голосовании 9 декабря 2020 г. поддерживающие Трампа республиканцы выступили против резолюций неодобрения, направленных на блокирование продажи F-35 [25].

Вопрос был отложен до вступления Байдена в должность 20 января 2021 г., однако администрация Трампа одобрила продажу оружия в ОАЭ за час до инаугурации Байдена. Когда президент США готовился к приведению к присяге, его предшественник подписал письмо о соглашении с ОАЭ на закупку до 50 боевых самолётов F-35 и 18 вооружённых беспилотников [26].

Новая администрация временно приостановила несколько крупных продаж иностранного оружия, инициированных бывшим президентом США, в том числе сделку по поставке F-35 в ОАЭ. Госсекретарь Блинкен заявил тогда, что администрация проверяет ожидающие продажи оружия, как это типично в начале работы новой администрации. В апреле 2021 г. помощники Байдена проинформировали Конгресс о плане президента оставить сделку без изменений. В Госдепартаменте подтвердили о намерении «продвигать эти предлагаемые оборонные продажи в ОАЭ», даже несмотря на то, что американцы продолжают изучать детали и консультироваться с официальными лицами Эмиратов, чтобы убедиться, что «достигли взаимопонимания в отношении обязательств ОАЭ» [27].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С окончанием президентства Трампа государства Персидского залива оказались в кардинально иной операционной среде, чем они были в последние несколько лет. Приход администрации Байдена ведёт к пересмотру отношений Вашингтона с Советом сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), многие решения Трампа поставлены под сомнение.

В течение четырёх лет руководство Саудовской Аравии полагалось на свои тёплые отношения с администрацией Трампа, в частности со старшим советником Дж. Кушнером, чтобы оградить себя от критики Вашингтона за свою проблемную внутреннюю политику. Байден ясно дал понять в ходе предвыборной кампании, что его администрация будет требовать от Эр-Рияда ответственности за убийство журналиста Джамала Хашогги и в целом негативно оценивает политику КСА в области прав человека. Усиление критики в отношении прав человека в Эр-Рияде может быть одной из сфер, в которой администрация Байдена получит поддержку обеих партий в Конгрессе. Можно ожидать, что администрация будет стремиться сохранить связи с Эр-Риядом, однако вероятность более сложных отношений и некоторого сокращения сотрудничества вполне реальна.

В первые месяцы президентства Байдена в Конгрессе нарастает новое двухпартийное стремление к принятию резолюции о военных полномочиях, запрещающей поддержку Соединёнными Штатами возглавляемой Саудовской Ара-

вией коалиции в Йемене. США намерены предотвратить усугубление гуманитарного кризиса, не допустить развала государства, и, по крайней мере, в ближайшей перспективе сохранить правительство Хади.

От Саудовской Аравии Белый дом потребовал закончить войну и принял решение о прекращении любой поддержки коалиции и назначении специального посланника по Йемену. Администрация Байдена отменила принятое в последние дни президентства Трампа решение о признании йеменской группировки хуситов террористической организацией.

Разработка нового подхода Белого дома к Ирану также становится источником напряжения в отношениях Америки и ССПГЗ. По ходу предвыборной кампании избранный президент заявил, что он поддержит возвращение к ядерной сделке с Ираном, если Иран возьмёт на себя обязательство вернуться к соблюдению его условий. Но Саудовская Аравия и ОАЭ настаивали на том, что они должны участвовать в любом новом контакте с Тегераном. Обе страны настаивают, что новое соглашение должно решать их проблемы, выходящие за рамки иранской ядерной программы. Администрации Байдена предстоит справиться с их настойчивостью.

Есть у администрации Байдена и возражения против одобренных Трампом продаж оружия государствам Персидского залива. При Трампе экспорт оружия на Ближний Восток почти удвоился благодаря новым контрактам с этими странами, которые, вопреки возражениям Конгресса, рассматривались администрацией Трампа в качестве наиболее перспективных импортёров вооружений.

ИСТОЧНИКИ

1. Toosi N. Obama, in an awkward twist, becomes Saudi Arabia's defender // *Politico*. September 22, 2016. Available at: <https://www.politico.com/story/2016/09/obama-saudi-arabia-228521> (accessed: 27.03.2021).

2. Jaffe G. Obama's visit to ally Saudi Arabia shadowed by tensions with the kingdom // *The Washington Post*. April 20, 2016. Available at: https://www.washingtonpost.com/politics/obamas-visit-to-ally-saudi-arabia-shadowed-by-tensions-with-the-kingdom/2016/04/20/a0a987e0-06eb-11e6-a12f-ea5aed7958dc_story.html?utm_term=.ec236b5e369b (accessed: 27.03.2021).

3. Saudis Welcome Trump's Rebuff of Obama's Mideast Views // *New York Times*. May 20, 2017. Available at: <https://www.nytimes.com/2017/05/20/world/middleeast/donald-trump-saudi-arabia.html> (accessed: 27.03.2021).

4. Donald Trump, Saudi Arabia Sign Agreements in Move to Counterbalance Iran // *The Wall Street Journal*. May 20, 2017. Available at: <https://www.wsj.com/articles/president-donald-trump-arrives-in-saudi-arabia-as-overseas-trip-starts-1495263979> (accessed: 27.03.2021).

5. Arms Sales to Saudi Arabia and Bahrain Should be Rejected *Arms Control Association*. May 03, 2017. Available at: <https://www.armscontrol.org/issue-briefs/2017-05/arms-sales-saudi-arabia-bahrain-should-rejected> (accessed: 27.03.2021).

6. John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019. H.R.5515. 115th Congress (2017-2018). Available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text> (accessed: 27.03.2021).

7. Mahanty D., Shiel A. Time to flip the script on congressional arms sales powers // *The Hill*. March 15, 2020. Available at: <https://www.defenseone.com/ideas/2019/09/its-time-congress-rein-us-arms-exports/159779/> (accessed: 27.03.2021).

8. Text of a Letter from the President to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate. Hard National Security Choices. December 12, 2017. Available at: <https://www.lawfareblog.com/document-white-house-dec-11-war-powers-report> (accessed: 27.03.2021).

9. Defying Congress, Trump sets \$8 billion-plus in weapons sales to Saudi Arabia, UAE // *Reuter*. May 24, 2019. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-saudi-arms-idUSKCN1SU25R> (accessed: 27.03.2021).

10. Trends in International Arms Transfers, 2020. March 15, 2021. Available at: <https://reliefweb.int/report/world/trends-international-arms-transfers-2020> (accessed: 27.03.2021).

11. Jamal Khashoggi's murder. Anadolu Agency Publications.47. Ankara, January 2019. Available at: https://www.aa.com.tr/uploads/userFiles/79121245-49cb-4f77-bd45-d9d308a833b3/08_2019%2F11_subat%2F03%2FCEMALKASIKCI-CINAYETI-EN.pdf (accessed: 27.03.2021).

12. Rasheed Z. UN report blames Saudi Arabia for Khashoggi's murder. What next? // *Aljazeera*. Jun 20, 2019. Available at: <https://www.aljazeera.com/news/2019/6/20/un-report-blames-saudi-arabia-for-khashoggis-murder-what-next> (accessed: 27.03.2021)

13. Herb Jeremy, Gaouette Nicole. US intelligence report finds Saudi Crown Prince responsible for approving operation that killed Khashoggi // *CNN*. February 26, 2021. Available at: <https://edition.cnn.com/2021/02/26/politics/biden-administration-khashoggi-report/index.html> (accessed: 27.03.2021).

14. Blanchard C. Qatar: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service. November 4, 2014. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL31718.pdf> (accessed: 27.03.2021).

15. des Roches D. A base is more than buildings: the military implications of the Qatar crisis. June 8, 2017. Available at: <https://warontherocks.com/2017/06/a-base-is-more-than-buildings-the-military-implications-of-the-qatar-crisis/> (accessed: 27.03.2021).

16. Qatar crisis: What you need to know // *BBC*. July 19, 2017. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-40173757> (accessed: 27.03.2021).

17. Gulf crisis: Trump escalates row by accusing Qatar of sponsoring terror // *The Guardian*. June 09, 2017. Available at: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jun/09/trump-qatar-sponsor-terrorism-middle-east> (accessed: 27.03.2021).

18. Finnegan C. State Department takes sudden hard line on Saudis over Qatar // *ABC News*. June 21, 2017. Available at: <https://abcnews.go.com/International/state-department-takes-sudden-hard-line-saudis-qatar/story?id=48168079> (accessed: 27.03.2021).

19. U.S. Security Cooperation With the United Arab Emirates / Bureau of political-military affairs. January 20, 2021. Available at: <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-the-united-arab-emirates/> (accessed: 27.03.2021).

20. Trump announces historic peace agreement between Israel and United Arab Emirates // *The Washington Post*. August 14, 2020. Available at: https://www.washingtonpost.com/politics/trump-announces-historic-peace-agreement-between-israel-and-united-arab-emirates/2020/08/13/363f3c54-dd76-11ea-8051-d5f887d73381_story.html (accessed: 27.03.2021).

21. Wrigley A. New UAE Arms Sales Raise Concerns // *The Arms Control Association*. December 2020. Available at: <https://www.armscontrol.org/act/2020-12/news/new-uae-arms-sales-raise-concerns> (accessed: 27.03.2021).

22. Roblin S. After OKing UAE F-35s, Israel Asks For F-22 Raptors. Here's Why That's Not Likely To Fly. Aerospace & Defense // *Forbes*. October, 2020. Available at: <https://www.forbes.com/sites/sebastienroblin/2020/10/26/after-okaying-uae-f-35s-israel-asks-for-f-22-raptors-heres-why-thats-not-likely-to-fly/?sh=3560506e374b> (accessed: 27.03.2021).

23. Stavridis J. Selling Fighter Jets to the UAE Is All About Israel // *Bloomberg*. September 23, 2020. Available at: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-09-23/selling-f-35-fighter-jets-to-the-uae-is-all-about-israel> (accessed: 27.03.2021).

24. Makovsky M. What Selling F-35 Stealth Jets to the UAE Means for Israel. The Jewish Institute for National Security of America. December 7, 2020. Available at: <https://jinsa.org/what-selling-f-35-stealth-jets-to-the-uae-means-for-israel/> (accessed: 27.03.2021).

25. U.S. Senate backs massive arms sales to UAE after Trump veto threat // *Reuters*. December 09, 2020. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-emirates-arms-idUSKBN28J2BZ> (accessed: 27.03.2021).

26. Khalel S. Trump administration approved UAE arms sale hour before Biden inauguration. January 21, 2021. Available at: <https://www.middleeasteye.net/news/trump-administration-signs-contract-uae-arms-sale-just-bidens-inauguration> (accessed: 27.03.2021).

27. Biden admin intends to move forward with \$23B UAE weapons sales // *CNN*. April 14, 2021. Available at: <https://edition.cnn.com/2021/04/14/politics/uae-f-35-arms-sales/index.html> (accessed: 21.04.2021).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

БОБКИН Николай Николаевич, кандидат военных наук, доцент, старший научный сотрудник Отдела военно-политических исследований Института США и Канады (ИСКРАН).
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., д. 2/3.

Nikolay N. BOBKIN, Candidate of Sciences (Military), Associate Professor, Senior Researcher Fellow Center for Military-Political Studies, Institute for the U.S. and Canadian Studies Russian Academy of Sciences.
2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation.

Поступила в редакцию / Received 5.05.2021.

Поступила после рецензирования / Revised 15.05.2021.

Принята к публикации / Accepted 18.05.2021.

УДК 327.8

DOI: 10.31857/S268667300015584-2

«Племенная дипломатия» на Ближнем Востоке: опыт США в Ираке

А.Р. Аганин

*Министерство иностранных дел Российской Федерации
119200 Москва, Смоленская-Сенная площадь, 32/34.*

E-mail: dvp@mid.ru

Резюме: в статье анализируется взаимодействие американских оккупационных и экспедиционных контингентов в Ираке (2003–2010 гг.) с традиционными арабскими родоплеменными социальными структурами этой страны. До войны в Ираке подобного опыта у США не было; автором прослеживается изменение характера этих отношений от практически полного непонимания и недооценки фактора племён и шейхов до сотрудничества и финансирования некоторых потребностей местных общин, в частности в провинции Аль-Анбар. Описывается также вклад американских научно-экспертных кругов, в первую очередь Института мира, базирующегося в Вашингтоне.

Ключевые слова: дипломатия, племена, трайбализм, Ирак

Для цитирования: Аганин А.Р. «Племенная дипломатия» на Ближнем Востоке: опыт США в Ираке. *США & Канада: экономика, политика, культура* 2021; 51 (7): 112-126. DOI: 10.31857/S268667300015584-2

"Tribal diplomacy" in the Middle East: U.S. experience in Iraq

Aydar R. Aganin

*The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,
32/34 Smolenskaya-Sennaya Square, Moscow, Russian Federation*

e-mail: dvp@mid.ru

Abstract: The author analyses the engagement by the U.S. occupation and expeditionary forces in Iraq (2003-2010) of traditional Arab social structures of this country - namely the whole range of tribal networks. Before entering Iraq the U.S. did not have this experience and thus it's useful to follow the change in the character of the relationship with tribes from the level of almost absolute absence of understanding and underestimation of tribal factor to the level of cooperation and even financing of certain needs of local communities, in particular in Al Anbar province. Light is also shed at the contribution of the American think-tankers, first of all by the Washington based U.S. Institute of Peace.

Keywords: diplomacy, tribes, tribalism, Iraq

For the citation: Aganin A.R. "Tribal diplomacy" in the Middle East: U.S. experience in Iraq. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture* 2021; 51 (7):112-126.

DOI: 10.31857/S268667300015584-2

ВВЕДЕНИЕ

Начиная иракскую авантюру в марте 2003 г., Вашингтон имел весьма ограниченное представление о той стране, которую собирался подчинить, а затем демократизировать. Имевшиеся знания о регионе, наработанные многочисленным и разветвлённым американским научно-экспертным сообществом, не оказали ощутимого эффекта на подходы и действия посланного в Ирак контингента вооружённых сил и созданной там оккупационной власти.

После взятия Багдада в апреле 2003 г. управление Ираком в 2003–2004 гг. осуществляла Администрация по реконструкции и гуманитарному содействию (*The Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance*), созданная в США в январе 2003 г., ещё до вторжения в Ирак сил так называемой Международной коалиции. Возглавлял Администрацию близкий к министру обороны США Д. Рамсфельду генерал-лейтенант в отставке Дж. Гарнер. Вся созданная американцами система управления, состоявшая из нескольких уровней и структур, представляла собой эксперимент по строительству новой государственности (*state-building*) на Ближнем Востоке. Однако уже в мае 2003 г. администрация Гарнера была заменена на Коалиционную временную администрацию (КВА). Дж. Гарнера 11 мая 2003 г. сменил бывший дипломат Льюис Пол Бремер, 3-й (более известный как Пол Бремер), который, помимо статуса главы КВА, получил должности спецпредставителя президента США в Ираке и администратора Ирака. 13 июля по его поручению был сформирован подотчётный КВА Иракский правящий совет (ИПС). Несмотря на весьма лимитированную самостоятельность ИПС, Лига арабских государств в сентябре 2003 г. признала его в качестве легитимной власти страны, и представитель ИПС смог занять место представителя Ирака в ЛАГ.

1 сентября 2003 г. ИПС объявил состав подчинённого ему кабинета министров из 25 человек. Он просуществовал до 1 июня 2004 г., когда было создано Переходное правительство Ирака, взявшее с 28 июня 2004 г. всю полноту власти в стране, КВА была официально распущена. Пол Бремер в тот же день покинул иракскую территорию.

США И АРАБСКИЕ ПЛЕМЕНА ИРАКА В 2003–2005 гг.

Родоплеменное сообщество Ирака – значительный, если не сказать, наиболее масштабный компонент в структуре иракского населения. Исследования по этой теме имелись в англоязычном информационном пространстве как в виде переводной литературы с арабского языка, так и за авторством самих западных, правда, по большей части британских, экспертов. Дефицита в сведениях, по сути, не было. Писали на эту тему и газеты. Так, в мае 2000 г. обозреватель «Уолл-стрит джорнел» Ст. Глейн опубликовал красноречиво озаглавленную статью «Иракские племена – ключевой источник как лояльности, так и бунта» и фактически предупредил администрацию США о следующем: «По меньшей мере, три четверти иракцев принадлежат к 150 племенам этой страны, которые изначально происходят с Аравийского полуострова, но мигрировали севернее в поисках воды. Семейными узами и кодексом чести они связаны сильнее, чем этническим

происхождением или религией. Все, кто правил Ираком – турки-османы, британцы и затем поддерживавшаяся Великобританией иракская монархия, были вынуждены добиваться сотрудничества с их стороны» [1].

В той же статье цитируется проживающий в Лондоне с конца 1980-х годов шейх южноиракского племени Бени Хаджим по имени Сами Азара Аль Маджун (названный в статье *Sami Alzara al Haiam*) о контактах с англичанами и американцами: «Британцы знают нас (то есть племена. – А.А.), так как они знают, как функционируют племена, американцы же этого не понимают». Помимо этого, в статье Глейна приводилось небезынтересное наблюдение представителя иракской королевской семьи шерифа Али: «Многие в американском истеблишменте считают более удобным иметь дело с аналогичными [американским] структурами <...> Когда же я говорю им о племенах, они смотрят на меня непонимающим взглядом».

Имеются данные, что, войдя в Ирак, американские военные всё же обращались к теме племён в своих внутренних обсуждениях. Якобы была «дискуссия среди представителей Коалиции о желательности работы с племенами»: «Некоторые выступали за то, чтобы там, где это возможно, племена использовались для нанесения поражения сопротивлению и установлению стабильности. Другие называли племена анахронизмом и препятствием долгосрочной цели построения демократии в Ираке» [Eisenstadt M. 2007: 28]. Вторая точка зрения возобладала: «Коалиционная временная администрация сознательно оставляла в стороне тему племён в 2003 г., чтобы сфокусироваться на построении современного демократического государства в Ираке, которое должно быть нетрайбалистским» [Kilcullen D. 2007].

В итоге «строительство иракской демократии» по сути было запущено по лекалам, нормам и практике, принятым в западной культуре. Одним из итогов оказалось то, что за пределами внимания американских властей Ирака почти полностью осталось племенное сообщество страны, которое заметно укрепилось ещё в годы международных санкций, а со сломом государства и его институтов в результате силовой акции США и их союзников (собиравательно назвались «Международной коалицией») стало играть весьма существенную роль, будучи естественным и порой единственным прибежищем дезориентированных и обездоленных людей.

Более того, занимаясь поиском свергнутого Саддама Хусейна и его бывших высокопоставленных соратников (знаменитая «колода карт», придуманная военными), силы Коалиции бесцеремонно прочёсывали жилые массивы в разных районах Ирака, обстреливали их, арестовывали влиятельных лидеров племён. Не обошлось без трагических инцидентов, хотя их обстоятельства не обязательно указывают на силы Коалиции. Тем не менее, были подозрения о её причастности к смерти в августе 2003 г. в Мосуле одного из шейхов племени Шаммар из рода аль-Джарба (речь о шейхе Шааляне аль-Фейсале аль-Джарба) [2]. Гораздо резонанснее оказался арест в сентябре 2003 г. 70-летнего главного шейха племени Аназа по имени Махрут бен Митьеб бен Фахд аль-Хаззаль. В контролируемую

мой американцами тюрьме его, по разным данным, продержали от 9 до 15 дней [3]. Возмущение, протесты и требования освободить его поступили к госсекретарю США К. Пауэллу и другим членам администрации Дж. Буша-младшего от имени королевских домов Саудовской Аравии и Бахрейна, а также от эмира Кувейта, поскольку все они также происходят из племени Аназа [4]. Лидеры монархий Персидского залива отказались встречаться с К. Пауэллом, пока не будет освобождён шейх Махрут [3].

С фактическим уничтожением иракской государственности вследствие действий США трибализм и родоплеменные отношения стали быстро набирать силу и вес. Арабоязычные журналисты, приехавшие в Багдад после свержения С. Хусейна, довольно чётко уловили новые тенденции: «Из-за падения Багдада и оккупации Ирака <...> сунниты предпочли от зависимости от государства перейти к защите со стороны своих могучих кланов <...> Шейх Мансур аль-Хадиси утверждает, что вопрос принадлежности араба к своему племени в регионе Аль-Анбар не менее важен, чем приверженность исламу. Он считает, что “религия формирует основу для племенных традиций” <...> и что “всякий раз, когда погибает кто-то из племени, оно должно искать отмщения за него, а силы Коалиции так и не смогли этого понять”»[5].

После декабря 2003 г., когда были написаны приведённые выше строки, американские военные ещё многие месяцы продолжали обыскивать иракские дома, проводить аресты с последующим унижающим и бесчеловечным отношением к пленникам, почти постоянно применять силу, результатом чего становились как увечья и ранения, так и смерть иракских жителей. Соответственно солдаты США своими руками постоянно расширяли социальную базу протестов и мести, поскольку императив «кровь за кровь» – это часть кодекса чести племён. Родственники и соплеменники жертв попросту не могли не следовать ему, если не хотели подвергнуть пересмотру собственный статус как полноправных и достойных членов своих родоплеменных ячеек.

Ситуацию вполне адекватно описал подполковник Майкл Сильверман в своей книге «Победа. Пробуждение»: «Осознанно или нет, но наше племя, то есть вооружённые силы США, вошло в кровную вражду со многими [иракскими] племенами <...> Многие шейхи активно участвовали в национальном повстанчестве. Они организовывали добровольцев, снабжали националистические ячейки, а некоторые из них даже выдвинулись на роль лидеров в националистических группах» [Silverman M. 2011: 72].

Если разговор с племенами и происходил, то в основном в виде односторонних ультиматумов: «Генерал Абизейд (четырёхзвёздный генерал Ф. Абизейд с июля 2003 по май 2007 г. возглавлял Центральное командование США, в ведении которого был весь Ближний Восток. – А.А.) встретился с шейхами, потребовав, чтобы они проявили власть и остановили насилие. В пригородах Фаллуджи, где власть была у шейхов, количество нападений было таким же, как внутри города, где доминировали клирики. На другой встрече с шейхами генерал-майор Чарлз Сваннак, командующий 82-ой [воздушно-десантной дивизией], был также напо-

рист: “Я не собираюсь больше терпеть эти нападения, – заявил он. – Я знаю, что шейхи могут контролировать свои племена”. Шейхи, протестуя, заявили, что командующий 82-ой дивизией не понимает пределы их власти. Угрозы в их адрес ни к чему хорошему не приведут» [Eisenstadt M. 2007: 23].

Командиры на местах интуитивно осознавали, что племена важны и с ними необходимо налаживать контакты и взаимодействие, однако не получали в этом поддержки командования. Так, Джон Нагл, офицер 1-го танкового батальона в составе 1-й пехотной дивизии, размещённой на базе «Манхэттен» под Фаллуджи, встречался с шейхами и, по его словам, “пытался расшифровать политические хитросплетения племён, но не имел помощи ни от кого – ни от Госдепартамента, ни от американского Агентства по международному развитию <...>, при этом <...> возникло убеждение, что опора на дипломатов в буквальном смысле спасла бы жизни <...> солдат”» [Abels Zach. 2017].

Наибольшее сопротивление действиям оккупационных властей сформировалось в провинции Аль-Анбар, которая находится к западу от Багдада и граничит с Саудовской Аравией, Иорданией и Сирией. Она почти полностью населена суннитскими племенами, многие из которых имеют соплеменников по другую сторону границы, то есть, имеют своего рода «тыловое прикрытие», что существенно осложняет любые усилия по оказанию политического и силового давления на эти племена.

В феврале 2005 г. влиятельная НКО Совет по международным делам подала своего рода сигнал официальным лицам Министерства обороны и администрации Дж. Буша-младшего о важности племенного фактора в Ираке; в марте того же года бывший военный аналитик консалтинговой компании «Эплайд ноледж интернэшнл» (*Applied Knowledge International*) У. Маккаллистер написал: «Для начала было бы хорошо просчитать, как лучше задействовать трайбалистскую систему и особенно влиятельных клириков и племенных лидеров, которые могли бы поделиться важными связями, насыщающими сеть [трайбалистского общества]» [McAllister W. 2005]. Были и другие публикации, но все они, судя по всему, эффекта не возымели.

Ко второй половине 2005 г. американские военные постепенно всё же начали осознавать, что общество в Ираке, особенно вне городов, имеет родоплеменную структуру, что племена опираются на коллективную солидарность, имеют свои устои, правила, традиции.

Летом 2005 г. командир дивизиона 3-го бронетанкового полка подполковник Крис Хики по собственной инициативе занялся изучением организации иракского общества в зоне базирования полка в провинции Мосул. «В течение нескольких месяцев он уделял 40–50 часов в неделю встречам с шейхами многочисленных племён Тель-Афара; в первую очередь шиитскими шейхами, в целях убедить их, что на американцев можно рассчитывать в обеспечении безопасности в их кварталах, а затем с суннитскими шейхами, многие из которых пассивно или активно поддерживали сопротивление» [6]. Он даже стал восприниматься экспертом в «родоплеменных политических хитросплетениях» [Abels Z. 2017]. Таким образом,

несмотря на малопродуктивные результаты, Коалиция всё же нарабатывала опыт и осознание места и роли родоплеменных структур.

В августе 2005 г. вышла аналитическая работа отставного офицера Армии США Ричарда Тейлора «Трайбалистские альянсы: пути, способы и ключи к успешной стратегии». В ней он, в частности, отмечал: «Настоящее исследование посвящено <...> проверке следующего тезиса: “Национальная военная политика США должна признать жизнеспособность племён как эффективной организационной структуры”». И далее: «Инструменты военной силы не упоминают потенциала племенных коалиций <...> Почему? Видимо, присутствие племён и их потенциал относятся к оперативной тактике, не видны “на радарях” политиков от национальной безопасности и применимы лишь на уровне театра [военных действий] <...> Нам следует признать и оценить врождённые преимущества и недостатки, присущие племенам, если мы собираемся обратиться к ним в интересах национальной безопасности» [Taylor R. 2005: 1, 13].

В апреле 2006 г. в Авиационном университете на базе ВВС США «Максуэлл» в Алабаме военный эксперт Пол Дансеро (профессор Ниагарского университета) выступил с докладом на тему «Влияние трайбализма на политическую стабильность Ближнего Востока: есть ли взаимосвязь» [Dansereau Paul. 2006]; первоначально его исследование предназначалось для преподавательского состава этого учебного заведения и лишь в 2012 г. вышло в свет [Danseeau Paul T. 2012].

В июне того же года был закончен и представлен объёмный коллективный труд, выполненный по заказу Министерства обороны США, – «Изучение племён Ирака: провинция Аль-Анбар: племена Альбу-Фахд, Альбу-Махаль, Альбу-Иса» [Todd Lin, study director. 2006]. Исследователи пришли к «неожиданному» выводу: «К сожалению, отношения между лидерами иракских племён в Аль-Анбаре [с одной стороны] и Коалицией и правительством Ирака [с другой] находятся на низшей точке, затрудняя возможности Коалиции достичь договорённости с племенами» [Todd Lin. 2006: 7A-19]. При этом авторы дали конкретные рекомендации: налаживать связи с племенами и для этого привлекать иракцев, имеющих родственные связи с этими племенами, в качестве посредников в переговорах и источников агентурной разведки (*human intelligence*). «В Западном Ираке, – утверждали авторы, – формирование альянсов с племенами должно происходить в увязке с усилением присутствия правительства и его деятельности». Авторы исследования напомнили известную историю шейха Махрута бен Митьеба аль-Хаззади, являвшегося, по сути, верховным главой всей племенной конфедерации Аназа, давшей арабскому миру монархические дома Бахрейна, Кувейта и Саудовской Аравии [Todd Lin. 2006: 7A-22, 7A-23].

Но в военном ведомстве и в руководстве коалиционного контингента в Ираке об этом, видимо, информации не имели.

Ряд других племён, проживающих вдоль Евфрата, имеет территории на сирийской стороне. Например, Баккара, Окейдат и многие составные части конфедерации Дулейм, а также ряд кланов и клановых групп в районах Мосула и Киркука.

Неожиданно в вопросе отношений и взаимодействия с иракскими племенами в пользу США сыграло то, что антиамериканская партизанщина в суннитских районах, прежде всего в Аль-Анбаре, оказалась подмятой под себя экстремистами из «Аль-Каиды» в Междуречье». Изначально сопротивление американцам во многом инициировали западноиракские племена, но затем они благосклонно приняли помощь радикалов, обладавших солидным боевым потенциалом, и в целом сотрудничали с группировкой в рамках борьбы с иностранной оккупацией. Например, доминирующее на западе района Среднего Евфрата племя Альбу-Махаль фактически сформировало и оснастило так называемый «Батальон Хамза» (в составе иракской «Аль-Каиды») [Knarr W.; Hein M. 2018]. Однако алькаидовцы, решив, что они тут главные, начали навязывать свои правила шейхам племён, устраивать публичные наказания несогласных и т.п. Со временем экстремисты вошли в серьёзный конфликт с рядом племён, который в первый раз прорвался наружу с убийством видного деятеля Альбу-Махаль (конфедерация Дулейм) майора полиции Ахмеда Адийи Асафа. Произошло это 2 мая 2005 г. в городке Хусайба в округе аль-Каим провинции Аль-Анбар. 10 мая боевики «Аль-Каиды» похитили губернатора провинции Наввафа Фархана, который приходился двоюродным братом верховному шейху Альбу-Махаль по имени Сабах аль-Саттам бен Аффан бен Фархан аш-Шурджи аль-Азиз аль-Махлауи.

Здесь необходимо сделать отступление. В действительности из-за нарастающего недовольства окопавшимися в Аль-Анбаре экстремистами шейхи ряда секций конфедерации Дулейм предлагали американцам «договориться» ещё в марте 2005 г. Они были готовы выдать *такфиристов* (местное наименование алькаидовцев. – А.А.) из зон контроля своих кланов и этим, к примеру, прекратить столь тревожившие Коалицию взрывчатые закладки, устанавливавшиеся вдоль наземных транспортных артерий. Взамен просили оружие, боеприпасы и – главное – гарантию прав племён самим действовать на своей территории в плане обеспечения безопасности. Им отказали. Генерал Дж. Данфорд (в 2005 г. командовал полком морской пехоты, в 2014 г. стал командующим всем Корпусом морской пехоты США) сформулировал свой жёсткий отказ следующим образом: «Вы имеете национальное правительство и новую армию. Посылайте сыновей своих племён в Таджики [армейский центр подготовки]». У него спросили, вернуться ли бойцы из Таджики в зону своих племён. Ответом было: «"Нет <...> Существует избранное правительство, и нет необходимости в другой военизированной милиции. Дни племён закончились"» [Fitzsimmons M. 2013: 33].

Убеждение, что «дни племён закончились» довольно долго муссировалось в рядах, что сегодня постфактум признают и те, кто воевал в этой стране в составе оккупационных войск [Fitzsimmons M. 2013: 34] Хотя порой стараются списывать своё подозрительно-настороженное отношение к племенам не на невежество, а на то, что «было трудно различать истинных вождей от шарлатанов и авантюристов ("фейковых шейхов")» [Knarr W.; Hein M. 2018].

В мае 2005 г. племя Альбу-Махаль вступило в вооружённое противостояние с «Аль-Каидой» и, понимая, что силы не равны, приняло решение обратиться за

помощью к американским военным. Контакт состоялся на территории Кемп-Фаллуджа (одна из баз войск США на территории Аль-Анбара), интересы Альбу-Махаль представлял бывший губернатор провинции Фейсал аль-Кауд из родственного племени Альбу-Нимр. Просьбу помочь племени против «Аль-Каиды» поддержал также вице-премьер Ирака Нури Шавис (этнический курд), который обратился напрямую в штаб Международной коалиции в Багдаде [Knarr W.].

Поскольку для американцев все вооружённые иракцы были «на одно лицо», координация не сработала. Коалиция нанесла удар как по террористам, так и по племенному ополчению (операция «Матадор»), бомбардировкам подверглись целые деревни [7]. Сказалось абсолютное непонимание американскими военными того, как и зачем нужно работать с племенами. Ситуация начала меняться лишь в конце июля 2005 г., когда под натиском стянутых чуть ли со всего Ирака алькаидовцев Альбу-Махаль на уровне своего главного шейха вышли на министра обороны страны Саадуну Дулейми (из родственного племени Альбу-Риша), а он в свою очередь на главкома Коалиции Дж. Кейси. На совещании в кабинете Кейси в Багдаде впервые относительно конкретно речь пошла о поддержке некоторых племён против радикалов (“некоторых”, поскольку часть племён и кланов продолжали стоять за «Аль-Каиду»). Полевые контакты с Альбу-Махаль, в том числе в плане привлечения его ополченцев в официальные структуры минобороны Ирака, начались в августе 2005 г. [Knarr W.; Hein M. 2018].

Выступившие против «Аль-Каиды» племена продолжали требовать от американцев оружия и военной подготовки. Коалиция в итоге, казалось, в целом была не против, но тоже обозначала условия: необходимость уважать центральное правительство и соблюдать межплеменной баланс [Knarr W.; Hein M. 2018]. То есть, не усиливать одних за счёт других, не позволять устраивать кровную месть на клановом уровне за потери в ходе столкновений с экстремистами (которые во многом тоже происходили из местных племён). Такая философия свела на нет возможность помогать тем племенам, которые сами инициативно шли на контакт и просили помощи.

И всё же перелом в понимании роли племён начался. Возможно, в своих записках и интервью постфактум офицеры США, приподнимая себя, искусственно сдвигают своё «озарение» на лето 2005 г. Так, командовавший в то время в Рамади бригадой в составе 2-й пехотной дивизии полковник Гэри Паттон позднее свидетельствовал: «Реальная власть в Рамади была у племён, так что, если мы хотели подобраться к [системе] управления, мы пришли к мнению, что нам придётся работать через шейхов и племена. Это не то, что было понятно в первый же день, потребовалось время, осознать это <...> почему так долго это заняло? Потому что мы пытались работать через правительство и не были рады вскармливать центры силы вне правительственных каналов» [Fitzsimons M. 2013:55]. Тем не менее, в том же Рамади даже получилось создать некое подобие «совета шейхов по безопасности» при 2-й бригаде 2-й пехотной дивизии, с участием чуть ли не более 20-ти шейхов, но очень нестабильным функционированием по принципу «пару шагов вперёд, пару шагов назад» [Fitzsimmons M. 2013: 55].

США И ИРАКСКОЕ «ПРОБУЖДЕНИЕ» (2006–2009)

В силу весьма локального характера драмы с Альбу-Махаль кардинальной перестройки отношений Коалиции с суннитскими племенами Аль-Анбара в 2005 г. не произошло. Для этого потребовалось ещё почти десять месяцев. Даже убийство шейха племени Альбу Фахд Насера Абдель Карима аль-Михлефа в центре Рамади в январе 2006 г., хоть и имело резонанс, не вызвало антикаидовского движения в племенах. Знаковым событием в этом плане явилось обращение за помощью к американским военным со стороны шейха Абдель Саттара бен Базиа бен Фтейхана ар-Ришауи из клана Альбу Риша летом того же года. Оно стало своего рода отправной точкой в трайбалистском движении против «Аль-Каиды», получившем наименование «сахва» (пробуждение). Пробуждение – потому что, мол, до этого племена воспринимали алькаидовцев как партнёров, а американцев как врагов, а пробудившись, осознали, кто есть кто [Knarr W.].

Но снова продуманная линия в отношении «пробуждения» племён поначалу отсутствовала – по той же причине, отмеченной позднее самими американскими военными: «У США был ошибочный взгляд <...>. На протяжении всей истории игнорирование племён никогда не было умным шагом. Шейхи имели власть в течение тысяч лет и пережили бесчисленные попытки подрывать своё влияние во имя модернизации» [Michaels J. 2010: 86].

Когда силовая операция США в Аль-Анбаре фактически началась (июнь-июль 2006 г.), фактор шейхов и их соплеменников почти полностью выпал из поля зрения американских военных. Командир 1-й бригады 1-й танковой дивизии полковник Шон Макфарланд просто «решил рискнуть» и пойти на взаимодействие с шейхом Абдель Саттаром, который, потеряв отца, убитого боевиками «Аль-Каиды», имел личные счёты с экстремистами. При этом американских военных очень пугала самостоятельность шейхов и племён, в том числе в деле формирования и вооружения ополчений. Это воспринималось как покушение на прерогативы центрального правительства в Багдаде и назначенных им представителей на местах [Michaels J. 2010: 96]. Даже нижние чины в воюющих с террористами американских подразделениях верили в навязывавшийся из Вашингтона тезис, что «племена, защищая свою территорию и интересы, насаждают родоплеменной закон, который подрывает гражданскую администрацию [Ирака]» [8].

Военные из состава Коалиции в качестве негативных факторов при налаживании контактов с племенами называли также языковой и культурный барьеры. Встречи с шейхами зачастую носили показательный характер без какого-либо взаимопонимания в буквальном смысле. Сказывалось обоюдное незнание языков. В окружении командира 2-й бригады 10-й горнопехотной дивизии полковника Майкла Кершоу придумали термин «шейхапалуза» (*sheikhapalooza*)*, чтобы обо-

* От неологизма *palooza*, идущего от возникшего в конце XIX века американского «*lollapalooza*» или «*lalapalooza*», означающего что-то необычайно впечатляющее или яркий при-

значать «непродуктивные театральные действия, которыми характеризовались посиделки американских военных с лидерами племён» [Abels Z. 2017]. Однако важнее тут то, что встречи и посиделки всё же проводились. Рано или поздно эффект от них должен был появиться. И он появился.

В результате ряда встреч и совещаний, в том числе в доме шейха Абдель Саттара, который на удачу оказался практически соседом созданной силами Коалиции базы в Рамади, многие шейхи и их племена согласились объединить усилия с военными США в целях изгнания «Аль-Каиды» из Ирака. 9 сентября 2006 г. на сходе видных трайбалистских фигур в городе Рамади шейх Абдель Саттар ар-Ришауи объявил о начале кампании «Пробуждение Аль-Анбара», был образован «Совет спасения Аль-Анбара». В шестом пункте принятого заявления говорилось об «осуждении нападений на войска Коалиции и сохранении их присутствия столько, сколько будет необходимо для восстановления безопасности и стабильности в провинции Аль-Анбар» [Silvermann M. 2011: 75]. В ходе кампании американцы тесно контактировали с иракцами и поддерживали племенные ополчения, которые вели войну против «Аль-Каиды». Эти ополчения, которые получили название «Сыны Ирака», сумели собрать под свои знамена примерно 13 тыс. человек и затем довести их до 103 тысяч [9]. И хотя им не предоставлялось американское вооружение, Вашингтон оказывал ощутимое содействие военной подготовкой и выплатой 350 долл. каждому бойцу [9].

23 января 2007 г. Дж. Буш-младший отметил в ежегодном выступлении перед Конгрессом, что «местные силы [в Аль-Анбаре] начали проявлять готовность бороться с “Аль-Каидой”» [10].

Договорённость между США и шейхом Абдель Саттаром также предусматривала строительство и защиту американцами цепи полицейских (иракских) участков в Рамади, в то время как шейх должен был обеспечить формирование за счёт его соплеменников и членов других сотрудничающих племён новые полицейские кадры, которых после их почти полного разгрома «Аль-Каидой» требовались сотни [11].

«Пробуждение» распространилось и на другие районы Ирака. В мае 2007 г. шейхи провинции Дияля создали свой «Совет спасения». В одном из самых беспокойных столичных пригородов Амирийе бывшие повстанцы сформировали организацию «Багдадские патриоты», аналогичный процесс произошёл и в районе Азымийя (непосредственно в Багдаде) [12]. Американских военных стали приглашать на племенные сходы, где обсуждались вопросы борьбы с экстремистами [13].

Тесное взаимодействие по линии офицеров из США неизбежно перешло и в политическую плоскость. Руководством к действию служило мнение, озвученное командующим 3-м бронетанковым полком полковником Г. Макмастером (позднее дослужился до генерал-лейтенанта, а в 2017–2018 гг. был советником по нацио-

мер; в настоящее время слова, объединённые с *a-Palooza*, по сути, означают некие мероприятия с чрезмерно раздутым значением.

нальной безопасности президента Д. Трампа): «Классическая [антиповстанческая] доктрина, разработанная британцами в Малайе в 1940–1950-х годах, гласит, что война с повстанцами на 20% военная и на 80% политическая» [Abels Z. 2017].

Следует также отметить довольно прорывную идею, которую в итоге нащупал и реализовал Вашингтон. К началу лета 2007 г. генерал Д. Петреус и ново-назначенный посол США в Ираке Раян Крокер придали боевым подразделениям Коалиции так называемые Временные группы по реконструкции (*Provincial reconstruction teams, PRT*), в которые вошли представители Госдепартамента, АМР, министерств сельского хозяйства и юстиции США. Группы должны были работать практически на «линии фронта» над урегулированием социально-экономических проблем местного населения. А полковник М. Кершоу решил усилить эти группы координационной связью с финансируемым Конгрессом и Госдепартаментом «мозговым трестом» – Институтом мира (*United States Institute of Peace, USIP*). По словам Кершоу, это было как “озарение, поскольку в штате Института были иракцы, которые могли контактировать и вести переговоры с шейхами буквально на одном языке”» [Abels Z. 2017].

В результате иракские сотрудники Института мира начали действовать в зоне боевых действий на базе 2-й бригады 10-й горнопехотной дивизии. Их действия проводились практически точно – с конкретными людьми и кланами. При этом Институт смог преподнести себя местному населению не как часть американских оккупационных структур, а как независимое НПО. У Института было много преимуществ – он не подпадал под военную и гражданскую бюрократическую системы подчинения и мог взаимодействовать одновременно с Госдепом и Минобороны, чтобы решать вопросы внутри Ирака на самых различных уровнях. В итоге сотрудники Института добились, пусть и холодного, но всё же одобрения своей деятельности со стороны ближнего круга премьер-министра Н. Малики [Abels Z. 2017].

Вот как описывал действия иракских сотрудников Института мира З. Абелз в 2017 г. в статье, опубликованной в журнале «Нэшнл интерес»: «Институт мира тщательно создавал сеть местных посредников и влиятельных лиц в «Треугольнике смерти»* <...> Внимание было обращено и на суннитских лидеров из Махмудии**, находящихся в изгнании. Без них всё предприятие рисковало зайти в тупик. Постсаддамовский Ирак разорил их жизненный уклад и заставил укрыться в Аммане в Иордании <...>. Среди тех, кого Институт рекрутировал для миссии в Аммане самым старшим иракским военным в Махмудии был 35-летний генерал иракской армии Али аль-Муфраджи <...> и когда сенаторы

* «Треугольником смерти» («*Triangle of Death*») американские военные называли территорию к югу от Багдада между городами Махмудия, Латыфия, Юсефия, Искандерия и Джурф ас-Сахр (первые три – в провинции Багдад, последние – в провинции Бабиль).

** Аль-Махмудия (Эль-Махмудия) – город и административный центр одноимённого округа в 15 км к югу от Багдада. Население округа – около полумиллиона человек, преимущественно представители суннитских племен Дулейм, Джанабия, Бени Тамим, Зубейд, Джибур, Бени Халед и др.

Л. Грэм и Д. Маккейн посещали сектор, Кершоу настоял, чтобы они встретились с аль-Муфраджи. Делом этого генерала было убедить изгнанников в Аммане в жизнеспособности инициативы <...>. Изгнанники согласились с выгодами проекта [сотрудничать с США против “Аль-Каиды”] и впоследствии убедили старших племенных лидеров Махмудии принять участие в диалоге. В письме от 23 августа 2007 г. М. Кершоу высоко оценил то, что Институт “создал атмосферу, в которой могла происходить реальная коммуникация” и упросил вести проект дальше» [Abels Z. 2017].

Кульминацией работы Института мира стала трёхдневная конференция трайбалистских деятелей в гостинице «Рашид» в Багдаде, которая открылась 16 октября 2007 г. Несмотря на споры и непростые дискуссии, ко второму дню форума шейхи по многим темам достигли консенсуса, который сотрудники Института оперативно трансформировали в проект итогового документа, названного «Махмудия: основа для мира и национального согласия». Документ подписал 31 шейх из суннитских и шиитских племен Ирака [Abels Z. 2017]. И хотя в документе акцентировался в основном район Махмудии, значение конференции и принятого документа было гораздо шире. По сути, масштабное одобрение трайбалистских вождей получила идея сотрудничества с американцами с двойной целью: развитие иракских районов и борьба с «Аль-Каидой».

11 февраля 2009 г. командующий американским контингентом генерал Д. Петреус вознёс хвалу «миротворческим усилиям Института мира» в Ираке в письме в Административно-бюджетное управление администрации Б. Обамы. Опыт Махмудии был признан большим успехом, при том, что он, мол, обошёлся всего в 1,5 млн долл. – цену одной крылатой ракеты «Томагавк». Этот момент в дальнейшем был использован многими экспертами и аналитиками как доказательство того, что инвестировать в кропотливую работу с племенами гораздо выгоднее и в финансовом плане, нежели бросать ресурсы на умножение военного антиповстанческого потенциала. Речь всё больше шла о том, чтобы постепенно передавать сферу безопасности на местах самим иракцам непосредственно из жителей провинций. Уже в июне 2007 г. генерал Д. Петреус назвал результаты действий против террористов «ошеломляющими», позволившими сократить инциденты на 90%. На слушаниях в Конгрессе в апреле 2008 г. он дал прогноз о возможности передачи власти иракцам к июлю того же года [9].

Ранее, в ноябре 2007 г. и в июне 2008 г. в Вашингтоне были приняты шейх Ахмед ар-Ришауи (брат шейха Абдель Саттара, убитого 13 сентября 2007 г. предположительно алькаидовцами) и губернатор Аль-Анбара Маамун Рашид аль-Альвани. Приезд трайбалистских фигур непосредственно в США показателен. Это были одновременно и сигнал иракским племенам, что отношения с ними Вашингтон считает важными, и доказательство сомневающимся внутри собственно американского политикума, что судьбу Ирака можно будет вручать таким вот «настоящим иракцам с реальной властью на местах» [6].

В Вашингтоне уже предвкушали мягкий процесс трансфера полномочий в сфере безопасности натренированным американцами ополченцам, которым

предполагалось придать официальный статус сотрудников правоохранительных структур. Однако всё застопорилось из-за позиции Багдада и лично премьер-министра Н. Малики. В США его обвиняли в неприкрытой враждебности к суннитам.

На волне успеха «Пробуждения» и поддержки со стороны США Ахмед ар-Ришауи решил было идти в большую иракскую политику. Возглавляемое им движение открыло 230 представительств по стране, количество членов достигло 400 тысяч. Всё это встретило серьёзное сопротивление со стороны центральных властей Ирака, которые закрыли 30 представительств «Пробуждения» в Багдаде и Южном Ираке, а премьер Н. Малики якобы настоятельно рекомендовал шейху ограничить свою активность границами провинции [14]. Это был своего рода ответный сигнал американцам, что возвращённые ими трайбалистские «лидеры» должны оставаться в своих районах и не пытаться играть в большую политику.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вашингтон не смог (или не захотел) убедить правительство Ирака поддержать включение натренированных ополчений племён в состав официальных военных структур страны. Премьер Малики подходил ко всему суннитскому с позиции «им веры нет». В 2011 г. у него испортились отношения даже с членами собственного кабинета из числа суннитов, в частности, с его заместителем Салехом аль-Мутлаком и министром финансов Рафи аль-Исауи, а также с вице-президентом Тарекком аль-Хашими. На этом фоне Б. Обама вёл дело к полному выводу американского контингента из Ирака. 19 августа 2010 г. домой была отправлена последняя боевая единица армии США – 4-я бригада 2-й пехотной дивизии; оставшиеся военнослужащие уже имели статус инструкторов и советников.

31 августа Б. Обама заявил, что «Американская боевая миссия в Ираке завершена. В операции “Иракская свобода” (*Iraqi Freedom*) поставлена точка, и народ Ирака теперь сам несёт ответственность за безопасность в своей стране». Затем начался поэтапный вывод уже контингента «инструкторов». 18 декабря 2011 г. последняя группа из 500 военнослужащих пересекла границу с Кувейтом. Взаимодействовавшие с американцами племена и их лидеры остались без «прикрытия» и начали подвергаться всестороннему давлению со стороны Багдада. У шейхов возникло чувство, что Вашингтон их использовал и бросил на милость собственных центральных властей, которые стремились распустить и разоружить формирования, появившиеся в результате «Пробуждения».

В конце 2013 г. протестующие вооружённые ополченцы из Аль-Анбара захватили часть этой провинции. К тому моменту в стране уже набирала силу новая террористическая сеть – «Исламское государство». В январе 2014 г. её боевики прибыли в Рамади и Фаллуджу для «оказания помощи суннитскому восстанию».

Круг замкнулся. Ситуация вернулась практически в 2004 год, только место «Аль-Каиды» и оккупационной коалиции заняли «Исламское государство» и власти Ирака соответственно. До очередного входа в страну американских воен-

ных оставалось меньше полугода: уже 15 июня 2014 г. президент США отдал распоряжение направить в Ирак 275 военнослужащих [17]. К 30 июня численность наземного контингента была доведена до 480 человек [18].

ИСТОЧНИКИ

1. Glain Stephen J. Stronghold Can Backfire: Iraq Tribes Are Key Source of Loyalty, Rebellion // *The Wall Street Journal*, 23.05.2000. Available at: <https://www.wsj.com/articles/SB95903511917902858> (accessed 15.06.2021).
2. دفن نجلي صدام ومقتل جندي أميركي شمال بغداد Available at: <https://www.aljazeera.net/news/arabic/2003/8/2/%20دفن-نجلي-صدام-ومقتل-جندي-أميركي-شمال-بغداد> 2.08.2003. (accessed 15.06.2021).
3. *Аш-Шарк аль-Аусат*. 11.09.2003.
4. Сообщение агентства «Франс-пресс» от 8.12. 2003, цит. по иорданской газете *Аль-Араб аль-Яум*, 9.12.2003.
5. Brinkley Joel. Few Signs of Infiltration by Foreign Fighters in Iraq // *The New York Times*, 9.11.2003.
6. Packer George. The Lessons of Tel Afar // *The New Yorker*, April 10, 2003.
7. Hannah Allam and Mohammed Dulaimy. Iraqis Lament a Call for Help // *Philadelphia Inquirer* 17.05.2005. Available at: <https://archive.globalpolicy.org/security/issues/iraq/occupation/2005/0517lament.htm> (accessed 15.06.2021).
8. Scott Tyson Ann. In a Volatile Region of Iraq, U.S. Military Takes Two Paths // *The Washington Post*, 15.09.2006. Available at: <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/14/AR2006091401900.html> (accessed 15.06.2021).
9. Al Qaida in Iraq: Assessment and Outside Links. Available at: <https://www.everycrsreport.com/reports/RL32217.html> (accessed 15.06.2021).
10. Transcript of President Bush's State of the Union address as recorded by The New York Times // *The New York Times*, 23.01.2007. Available at: <https://www.nytimes.com/2007/01/23/washington/23bush-transcript.html> (accessed 15.06.2021).
11. Kukis Mark. Turning Iraq's Tribes Against Al-Qaida // *Time Magazine* (electronic version), 26.12.2006. Available at: <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1572796,00.html> (accessed 15.06.2021).
12. Partlow Joshua. U.S. unit enters an alliance of last resort // *NBC News*, 9.06.2007. Available at: <https://www.nbcnews.com/id/wbna19103676> (accessed 15.06.2021).
13. Dagher Sam. Sunny Muslim sheikhs join U.S. in fighting Al Qaeda // *Christian Science Monitor*, 3.05.2007. Available at: <https://www.csmonitor.com/2007/0503/p01s04-wome.html> (accessed 15.06.2021).
14. Fairweather Jack. Leader's ambitions worry Baghdad elite // *Financial Times*, 15.04.2008. Available at: <https://www.ft.com/content/19ed9c72-0d6c-11dd-b90a-0000779fd2ac> (accessed 15/06/2021).
15. President Obama's Address on Iraq // *The New York Times*, 31.08.2010 (electronic version). Available at: <https://www.nytimes.com/2010/09/01/world/01obama-text.html> (accessed 15.06.2021).
16. Logan Joseph. Last U.S. troops leave Iraq, ending war // *Reuters*, 18.12.2011. Available at: <https://reuters.com/article/US-Iraq-withdrawal-idUSTRE7BH03320111218> (accessed 15.06.2021).

REFERENCES

- Abels Zach. 2017. Will the COINdinistas Rise Again? *The National Interest*. 3.05.2017. Available at: <https://nationalinterst/jpg/feature/will/the/coindinistas/rise/again-20463?No-paging> (accessed 30.05.2021).
- Dansereau Paul T. 2012. Tribal Influence on Middle East Political Stability: Is there a Relationship? - *Biblioscholar*, U.S., Illustrated edition. 34 pages.
- Eisenstadt Michael (Lieutenant Colonel, U.S. Army Reserve). 2007. Tribal Engagement. Lessons Learned // *Military Review*. September-October 2007.
- Fitzsimmons Michael. 2013. Governance, Identity, and Counterinsurgency: Evidence from Ramadi and Tel Afar / *Strategic Studies*. Institute U.S. Army War College/ March 2013.
- Glubb John. 1948. *The Story of the Arab Legion*. – London Hodder & Stoughton, 371 pp.
- Kilcullen David. 2007. Anatomy of a Tribal Revolt // *Small Wars Journal*, 29.08.2007. Available at: <https://smallwarsjournal.com/blog/anatomy-of-a-tribal-revolt> (accessed 24.04.2021).
- Knarr William (Dr.). Al-Sahawa: an Awakening in Al Qaim. Available at: <https://globalecc.org/al-sahawa-an-awakening-al-qaim> (accessed 30.05.2021).
- Michael W. Hein (major US army) Western Anbar under after the Awakening. A Tale of Three Cities. Available at: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/March-April-2018/Hein-Western-Anbar/> (accessed 30.05.2021).
- McCallister William S. 2005. Anatomy of a Tribal Rebellion // *Small Wars Journal*, 5.03.2005. URL: <https://smallwarsjournal.com/blog/anatomy-of-a-tribal-rebellion> (accessed 15.06.2021).
- Michaels Jim. 2010. *A Chance in Hell: the Men Who Triumphed over Iraq's Deadliest City and Turned the Tide of War*. - New York. St. Martin's press, 272 pp.
- Silverman M. 2011. *Awakening Victory. How Iraqi Tribes and American Troopes Reclaimed I-Anbar Province and Defeated Al Qaida in Iraq*. Haventon (PA), Casemate Publishers 2011, 352 pp.
- Taylor Richard. 2005. *Tribal Alliance: Ways, Means and Ends to Successful Strategy*. Strategic Studies Institute/ U.S. Army War College. Carlisle PA. August 2005.
- Todd Lin (Study director & Primary Researcher). 2006. *Iraq Tribal Study - Al Anbar Governorate: the Albu Fahd Tribe, the Albu Mahal Tribe and the Albu Issa Tribe*. Research completed June 18, 2006 under contract with Department of Defence. Available at: <http://www.comw.org/warreport/fulltext/0709todd.pdf> (accessed 15.06.2021).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

АГАНИН Айдар Рашидович, кандидат политических наук, заместитель директора департамента внешнеполитического планирования МИД России, Москва, Смоленская-Сенная площадь, 32/34

AGANIN A.R. Deputy Director of the Policy Planning Department. Russian Ministry of Foreign Affairs. 32/34 Smolenskaya-Sennaya Square, Moscow, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 13.05.2021.

Статья поступила после рецензирования / Revised 20.05.2021.

Статья принята к публикации / Accepted 25.05.2021.

Информация для авторов

Редакция принимает материалы, соответствующие тематическому профилю журнала, отвечающие международным стандартам научных публикаций и оформленные в соответствии с установленными правилами. Рукопись должна представлять результаты оригинального авторского исследования, изложенные в научном стиле. Объём принимаемых к рассмотрению статей до 45 тыс. знаков, рецензий – до 15 тыс. знаков.

К статье должны прилагаться: информативная аннотация (200–250 слов), ключевые слова и подробные данные об авторе (полностью фамилия, имя, отчество, степень, учёное звание, должность и полное название места работы, адрес организации с индексом, e-mail). При этом аннотация представляет собой резюме, подробный пересказ содержания и выводов статьи. В аннотации следует избегать использования словосочетаний вроде «в статье рассматривается», «автор считает» и пр. Под ключевыми словами подразумеваются наиболее часто упоминающиеся в работе понятия и термины.

Вся прилагаемая информация должна быть продублирована на академическом английском языке. *Бумажная версия* печатается на одной стороне листа (шрифт *Arial*, кегль 12, интервал полуторный, поля слева и справа по 3 см). Автор индексирует свою статью по Универсальной десятичной классификации (УДК). Обязательно наличие у автора цифрового идентификатора ORCID. Его можно оформить на сайте <http://orcid.org/>.

Электронная версия представляется в форматах *doc*, *docx* или *rtf*. Текст статьи и вся сопровождающая информация представляется в одном файле в следующем порядке: название статьи (русск., англ.), аннотация (русск., англ.), ключевые слова (русск., англ.), полная информация об авторе (русск., англ.), текст статьи, библиографический список.

Отсутствие библиографического списка может стать причиной отказа в регистрации статьи. Материалы для рубрик "Размышляя над прочитанным" и "Книжная полка" могут не содержать библиографический список. На каждый источник из списка обязательна ссылка в тексте.

Полные библиографические описания даются в списке литературы, размещённом после текста статьи. В список включаются ссылки на статьи из научных периодических изданий и монографии. Этот список состоит из двух частей: на русском и английском языках ("Список литературы" и "References" соответственно). Англоязычная часть содержит перевод и транслитерацию названий русскоязычных источников на английский язык (см. сайт: <http://translit.net/>). Транслитерация производится по системе Библиотеки Конгресса США (ALA-LC).

Отсылки в тексте заключаются в квадратные скобки и содержат фамилию автора (авторов), год издания, номера цитируемых страниц; допускается частичная замена длинных заглавий многоточием.

1. При описании книг указываются в следующем порядке: фамилия и инициалы автора, год издания, название (*курсивом*), город издания, издательство, количество страниц.

2. Если книга написана коллективом авторов, на первое место выносится её название, после года издания в круглых скобках указывается редактор, редактор-составитель и т.п.

3. При описании переводной книги следует указать сначала ссылку на оригинальное издание, а затем – на издание русского перевода (если русское издание не является оригинальным составным сборником трудов иностранного автора).

4. Ссылки на информационные, официальные и прочие источники, в том числе на интернет-ресурсы, не являющиеся научно-аналитическими материалами (законы, материалы слушаний, выступления и обращения официальных лиц, статистические источники, материалы прессы), следует приводить в разделе "Источники", который размещается после текста статьи перед списком литературы. Ссылки в этом разделе нумеруются, отсылки к ним в тексте имеют вид номера публикации в квадратных скобках.

5. Публикации в разделах "Источники" и "Список литературы/References" приводятся в алфавитном порядке.

Примеры отсылок в тексте статьи: [1] – на публикацию в разделе "Источники", [Иванов И.И. 2001: 25] – на публикацию в разделе "Список литературы".

Все таблицы и рисунки должны быть пронумерованы, иметь заголовки и ссылки в тексте. Данные, заимствованные из другого источника, сопровождаются библиографической ссылкой. Весь графический материал принимается только в редактируемом виде (не картинками!).

Все присланные в Редакцию материалы отдаются на рецензирование.

Плата за публикацию не взимается.

Дополнительные варианты оформления ссылок и библиографии авторы могут найти на страницах журнала и на сайте <http://www.iskran.ru/journal.php>.

За разрешением на перепечатку или перевод опубликованных в нашем журнале материалов обращаться в Редакцию.

Все статьи журнала размещаются в базе данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ). Журнал входит в Перечень рецензируемых научных изданий Высшей аттестационной комиссии (ВАК). С декабря 2015 г. журнал входит в базу *Russian Science Citation Index (RSCI)* на платформе *Web of Science*.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АКАДЕМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ГУМАНИТАРНЫХ НАУК**
ФАКУЛЬТЕТ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Лицензия на право ведения образовательной деятельности в сфере профессионального образования серия 90Л01 № 0009385 от 09.08.2016 г. Свидетельство о государственной аккредитации № 3207 от 24.07.2019 г.

Осуществляет приём студентов очного (дневного) отделения по направлениям бакалавриата (срок обучения – 4 года):

- «**международные отношения**», направление подготовки: 41.03.05
- «**зарубежное регионоведение**», направление подготовки: 41.03.01

Приём проводится на основе конкурса по результатам сдачи ЕГЭ по предметам:

История России; Иностранный язык; Русский язык

по направлению **магистратуры** (срок обучения - 2 года)

- «**зарубежное регионоведение**» (Американские исследования), направление подготовки: 41.04.01

Приём проводится на основе конкурса по результатам сдачи экзамена по зарубежному регионоведению и по итогам собеседования.

Телефон приёмной комиссии: 8(499) 238-04-12.

Адрес факультета: 121814, Москва, переулок Хлебный, д. 2/3. (м. «Арбатская»); 109004, Москва, переулок Тетеринский, д. 12, стр. 5 (м. «Таганская»)

Сайт факультета: www.fmp.redline.ru, www.iskran.ru

Сайт ГАУГН: www.gaugn.ru

Электронный адрес: worldpolitics@mail.ru

Факультет мировой политики (ФМП) ГАУГН основан в 2000 г. на базе **Института США и Канады РАН (ИСКРАН)** – ведущего российского научного центра в области американских исследований, канадоведения, международных отношений и международной безопасности. Декан факультета – научный руководитель ИСКРАН, академик РАН С.М.Рогов. Факультет входит в структуру Государственного академического университета гуманитарных наук (ГАУГН) – высшего учебного заведения, созданного благодаря сотрудничеству Российской академии наук и Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Президент ГАУГН – академик РАН, профессор А.О. Чубарьян, ректор – Д.В. Фомин-Нилов. В ГАУГН действуют 10 факультетов, каждый из которых базируется в профильном институте РАН.

Учебные планы и программы обучения, составленные на основе государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования по направлениям бакалавриата и магистратуры “Зарубежное регионоведение” и “Международные отношения”, предусматривают изучение общих гуманитарных, естественнонаучных, профессиональных и специальных дисциплин, предметов по выбору студента, а также дополнительных и факультативных дисциплин.

Специфика ИСКРАН, активно участвующего в процессе формирования внешней политики России, дает студентам факультета уникальную возможность приобщиться к практике экономического и политического анализа и консультирования, ориентированных на реализацию внешнеполитических интересов России.

Основу профессорско-преподавательского состава ФМП составляют научные сотрудники Института США и Канады РАН. Многие из них имеют многолетний опыт научной и педагогической работы в МГИМО (У) МИД РФ, МГУ, МГЛУ, а также в ведущих университетах США и стран Западной Европы.

ГАУГН-ПРЕСС

«ГАУГН-ПРЕСС» осуществляет свою деятельность на базе Государственного академического университета гуманитарных наук (ГАУГН) и научно-исследовательских институтов Российской академии наук социогуманитарного профиля в рамках их сетевого взаимодействия.



КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

- формирование учебно-методических комплексов
- развитие научной периодики
- внедрение новых стандартов научной коммуникации



ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- интеграция науки и образования
- модульный характер актуализации гуманитарного знания
 - сетевое взаимодействие научных и методических центров

НАУЧНАЯ И УЧЕБНАЯ ЛИТЕРАТУРА



СЕТЕВАЯ ПЕРИОДИКА



По вопросам приобретения научной и учебной литературы, печатных изданий журналов Российской академии наук, а также оформления подписки на сетевую периодику обращаться по адресу press@gaugn.ru