

## **Специфика подходов администрации Д. Трампа к стратегическому использованию ресурсов внешней помощи в нестабильных регионах мира (на примере Ближнего Востока и Северной Африки)**

*Приход к власти Д. Трампа создал неопределенность относительно перспектив политики США как крупнейшего мирового донора. Новый президент демонстрировал одновременно скептическое отношение к широкому использованию инструментов международной помощи и готовность предоставлять ее в целях подкрепления взаимовыгодных сделок. Первое указывало на потенциальную маргинализацию данного направления внешней политики, второе – на возможные изменения в приоритетах, которые могли затронуть и наиболее нуждающиеся в поддержке нестабильные регионы, в частности, Ближний Восток и Северную Африку. Первый риск не воплотился в жизнь. Внешней помощи по-прежнему уделяется значительное внимание в программных документах различного статуса и типа. В то же время сопоставление этих документов с более ранними версиями выявляет сочетание в нынешней политике США по стратегическому использованию ресурсов внешней помощи в нестабильных регионах мира элементов новаторства и преемственности. Акцентированная переориентация помощи на решение задач в области безопасности соседствует с характерным для периодов правления Дж. Буша-мл. и Б. Обамы осознанием комплексных проявлений взаимозависимости проблем безопасности и развития, в том числе и в арабском мире. Вместе с тем, администрация Д. Трампа склонна ретушировать тему демократизации и помогать, в первую очередь, политическим силам, способным обеспечить безопасность и стабильность.*

**Ключевые слова:** США, Д. Трамп, Б. Обама, Ближний Восток и Северная Африка, внешняя помощь, стратегия национальной безопасности, стратегическое планирование, противодействие терроризму, постконфликтное восстановление, стабилизация, демократизация, государственное управление, «хрупкие государства»

Исследование подготовлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №17-37-01018-ОГН.

Внешняя помощь – передача ресурсов на безвозмездной или льготной основе зарубежным странам – один из ключевых инструментов в обширном арсенале механизмов управления глобальными процессами, которым располагают страны Запада<sup>1</sup>. Безоговорочным лидером по объемам помощи и масштабам ее использования для реализации своих политико-стратегических и

---

\* Бартенев Владимир Игоревич – к.и.н., доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов, директор Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (vladimir.bartenev@fmp.msu.ru). Статья поступила в редакцию 22.06.2019.

<sup>1</sup> См. подробнее: Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: зарубежный опыт / Под ред. В.Г. Барановского, Ю.Д. Квашнина, Н.В.Тогановой. М.: ИМЭМО РАН. 2018. 248 с.

экономических интересов вот уже почти три четверти века остаются Соединенные Штаты Америки. Их деятельность как донора, в том числе и по решению наиболее сложных задач, лежащих на стыке безопасности и развития, особенно активно изучается специалистами, правда, преимущественно за рубежом<sup>2</sup>.

США отличает наличие разветвленной системы документов стратегического планирования, в той или иной степени определяющих характер политики оказания помощи зарубежным странам. Венчает ее «Стратегия национальной безопасности» (СНБ), которую дополняет целый комплекс программных документов разного статуса и типа, куда менее известных широкой аудитории. В них установки СНБ конкретизируются и увязываются с приоритетами в других областях и в итоге раскрываются в целях и задачах деятельности США как донора в отдельных регионах, странах и секторах.

Процесс целеполагания, в данном случае, подчиняется логике функционирования бюрократии, предпочитающей инкрементальные изменения. Однако каждый новый президент США, так или иначе, привносит новые идеи и импульсы, транслируемые – через министров и советников – чиновникам более низкого ранга.

Тем больший интерес представляет осмысление характера изменений в концептуальной оформлении американской политики помощи, произошедших после прихода в Белый дом крупного нью-йоркского бизнесмена Д. Трампа – «единственного президента, – по мнению сотрудника Института Брукингса Т. Райта, – когда-либо избранного на платформе, явно отвергавшей все столпы большой стратегии»<sup>3</sup>. Его администрация вот уже третий год подряд предлагает беспрецедентные сокращения внешней помощи, традиционно служившей важным элементом реализации этой «большой» стратегии, но получает мощный отпор от обитателей Капитолийского холма.

Встает вопрос: какими специфическими представлениями о помощи как стратегическом ресурсе государства руководствуются при этом Д. Трамп и члены его команды? Являются настолько уж революционными зафиксированные в текстах принятых с января 2017 г. доктринальных документов стратегические приоритеты – в сравнении, например, с установками администрации Б. Обамы? Наконец, в какой степени обеспечивается увязка общих принципов и приоритетов с целями оказания помощи стратегически важным, но крайне нестабильным регионам, в частности, Ближнему Востоку и Северной Африке (БВСА)?

Поставленные в статье вопросы пока еще не рассматривались в академической литературе, несмотря на огромный интерес к внешней политике и внешнеэкономической деятельности США при Д. Трампе, в том числе и в арабском мире, характер и пределы предсказуемости которой пытаются определить и зарубежные, и российские эксперты<sup>4</sup>. Представляется, что поиск ответа на них

---

<sup>2</sup> Примеры такого рода работ: *Callaway R.L., Matthews E.G. Strategic US Foreign Assistance: The Battle between Human Rights and National Security*. Aldershot: Ashgate. 2008; *Spear J. Militarization of United States Foreign Aid // The Securitization of Foreign Aid*. / Eds by S. Brown and J. Gravingholt. L.: Palgrave, 2016. P. 18-41; *Давыдов А.А. Зарубежная помощь США: гуманитарная помощь в конфликтных зонах (часть 1) // Пути к миру и безопасности*. 2018. № 1(54). Спецвыпуск: Гуманитарные вызовы, гуманитарное реагирование и защита гражданского населения в вооруженных конфликтах. Под редакцией Е.А. Степановой. С. 249-264.

<sup>3</sup> *Abrams E. Trump the Traditionalist. A Surprisingly Standard Foreign Policy // Foreign Affairs*. 2017. Vol. 96. №4. P. 10.

<sup>4</sup> См., например: *Wright T. Trump's Foreign Policy Is No Longer Unpredictable. Gone Are the Days of a Divided Administration // Foreign Affairs*. 18.01.2019; Политика администрации Д. Трампа на Ближнем Востоке как отражение лозунга "Америка прежде всего" // Проблемы национальной стратегии. 2019. No.2. С. 11-51.

может иметь не только собственно научное значение (в том числе для осмысления изменений в американской политике обеспечения глобального лидерства), но и практическое применение. Речь идет, прежде всего, об аналитическом обеспечении внешнеполитической деятельности России, которая все более активно проявляет себя в качестве донора, в том числе и на Ближнем Востоке.

### **Внешняя помощь в картине мира Д. Трампа и членов его команды**

Дональд Трамп еще в ходе избирательной кампании, одним из ключевых лозунгов которой стал слоган «Америка прежде всего», недвусмысленно обозначил свое отношение к внешней помощи. Кандидат от Республиканской партии громко заявил: «США должны перестать направлять помощь странам, которые нас ненавидят, и начать инвестировать в инфраструктуру на собственной территории»<sup>5</sup>. Такая риторика, с одной стороны, должна была найти отклик у изоляционистски настроенной части электората, на которую хотел опереться Д. Трамп, с другой – отражала его отрицательное отношение как бизнесмена к выделению значимых сумм на благотворительность. Его взгляды в рассматриваемом вопросе были в большей степени близки позиции «Движения чаепития», чем большинству представителей партийного истеблишмента. В предвыборной программе Республиканской партии, принятой на Конвенте в Кливленде летом 2016 г., к примеру, звучали куда более привычные тезисы: «Внешняя помощь должна, в первую очередь, служить американским интересам. В современном мире, полном сложных вызовов, помощь зарубежным странам является критически важным инструментом обеспечения интересов США в области безопасности и экономики, который помогает предотвращать конфликты, обеспечивать стабильность, открывать рынки для частных инвестиций и приходить на помощь попавшим в беду, проявляя сострадание, которое является одной из важнейших национальных ценностей»<sup>6</sup>. Руководство Республиканской партии исходило также из разделяемой многими американскими военными идеи о том, что применение инструментов содействия развитию и дипломатии в целях поддержания мира сопряжено со значительно меньшими финансовыми и людскими потерями, чем вооруженные интервенции<sup>7</sup>. Зримым расхождением в позициях кандидата в президенты и нехотя согласившейся на его выдвижение «Великой старой партии» предстояло в полной мере проявить себя после выборов.

Пройдя инаугурацию, Д. Трамп не стал отходить от озвученных ранее тезисов. Его администрация поразила всех без исключения акторов, вовлеченных в процесс оказания внешней помощи – и в США, и за их пределами – исторически беспрецедентными и диспропорциональными сокращениями соответствующих ассигнований. Их президент обосновал следующим образом: «Пришло время сделать приоритетом безопасность и благосостояние американцев и потребовать от остального мира нарастить усилия и вносить более справедливую долю»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Quinn B. Will Trump Honor Pledge to 'Stop Sending Aid to Countries That Hate Us'? // The Guardian. 13.11.2016; См. также: Trump D. Remarks at Prescott Valley Event Center in Prescott Valley, Arizona. October 04, 2016. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-prescott-valley-event-center-prescott-valley-arizona> (дата обращения: 16.06.2019).

<sup>6</sup> Republican Platform 2016. URL: [https://prod-static-ngop-pbl.s3.amazonaws.com/media/documents/DRAFT\\_12\\_FINAL%5b1%5d-ben\\_1468872234.pdf](https://prod-static-ngop-pbl.s3.amazonaws.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL%5b1%5d-ben_1468872234.pdf) (дата обращения: 16.06.2019). P. 52

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Trump D. The Budget Message of the President. 16.03.2017. URL:

В своем обращении к Конгрессу в январе 2018 г. Д. Трамп призвал парламентариев «принять закон, согласно которому внешняя помощь будет предоставляться только друзьям США и только в том случае, если она будет содействовать американским интересам»<sup>9</sup>. Как посчитали многие, включение этого пункта стало реакцией президента на голосование множества стран-реципиентов американской помощи в поддержку резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, осудившей решение Белого дома признать Иерусалим столицей Израиля.

Эта же мысль была озвучена Д. Трампом с трибуны ГА ООН в сентябре 2018 г.: «США – крупнейший донор в мире, но лишь немногие страны дают нам что-то взамен... В будущем мы предполагаем предоставлять внешнюю помощь только тем странам, которые нас уважают, и, не буду скрывать, являются нашими друзьями»<sup>10</sup>. Такое «транзакционалистское» отношение к внешней помощи было характерно и для некоторых предшественников Д. Трампа, в частности, Р. Рейгана, но Д. Трамп первым счел возможным выразить его с трибуны главной мировой организации.

Важно отметить, что 45-й президент США в своих высказываниях о внешней помощи затрагивал также и ближневосточное направление. Так, например, он неоднократно подчеркивал, что считает помощь таким странам, как Ирак и Афганистан, пустой тратой бюджетных средств, демонстрировал свое неприятие политики «строительства нации» и обещал положить конец данной практике<sup>11</sup>. Взамен Д. Трамп предлагал переориентироваться на противодействие угрозе радикального ислама, которое в регионе БВСА он предполагал осуществлять с опорой на Израиль, Египет и Иорданию<sup>12</sup>. При этом намекалось, что основную нагрузку по оказанию помощи региону должны нести не США, а богатые монархии Персидского Залива<sup>13</sup>.

Прагматический подход Д. Трампа к использованию средств американских налогоплательщиков на нужды других стран разделяли и другие ключевые фигуры в его администрации, ответственные за определение содержательных или финансовых параметров стратегии оказания внешней помощи. В первую очередь, следует упомянуть директора Административно-бюджетного управления, в прошлом конгрессмена от Южной Каролины М. Малвейни. Еще в Палате представителей он демонстрировал свое негативное отношение к внешней помощи. По словам президента крайне влиятельной Коалиции за глобальное американское лидерство Л. Шрейер, именно М. Малвейни, оказал «чрезмерное влияние на определение бюджетных приоритетов администрации»<sup>14</sup>. Прагматизм и бережливость демонстрировали госсекретарь Р. Тиллерсон, в прошлом

---

<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-budget-message-the-president-17> (дата обращения: 16.06.2019).

<sup>9</sup> President Donald J. Trump's State of the Union Address. 30.01.2018. URL:

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/> (дата обращения: 16.06.2019).

<sup>10</sup> Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly. September 25, 2018. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/> (дата обращения: 16.06.2019).

<sup>11</sup> The White House. National Security Strategy of the United States of America. 2015.

<sup>12</sup> Donald Trump's remarks on terrorism on August 15, as prepared for delivery // Politico. 15.08.2016. URL: <https://www.politico.com/story/2016/08/donald-trump-terrorism-speech-227025> (дата обращения: 16.06.2019).

<sup>13</sup> Hudson J., Dawsey J. Trump Keeps Threatening to End Foreign Aid for Disloyal Countries. Here's Why It Hasn't Happened // The Washington Post. 25.09.2018.

<sup>14</sup> Schrayner L. Foreign Assistance in the 'America First Era'. July 2017. P. 4. URL: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/07/Blum2018\\_Schrayner\\_Brief.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/07/Blum2018_Schrayner_Brief.pdf) (дата обращения: 16.06.2019).

председатель совета директоров *ExxonMobil*, и администратор АМР США М. Грин, пришедший в администрацию с поста президента Международного республиканского института. На слушаниях в Сенате, посвященных утверждению его кандидатуры, М. Грин, к примеру, заявил, что целью предоставления внешней помощи должно стать устранение необходимости ее оказания<sup>15</sup>. На этом фоне чуть ли не самым твердым апологетом широкомасштабного применения инструментов дипломатии и развития для обеспечения национальных интересов выступал министр обороны США Дж. Мэттис.

Появление в ближнем круге Д. Трампа новых ключевых фигур в рассматриваемом вопросе мало что изменило. Схожее понимание общих принципов политики США как донора нашло отражение не только в подписанном новым госсекретарем М. Помпео сопроводительном письме к проекту бюджета внешней помощи на 2020 фин.г.<sup>16</sup>, но и в новой стратегии США в Африке, представленной назначенным в апреле 2018 г. советником по национальной безопасности Дж. Болтоном<sup>17</sup>.

Идейные установки Д. Трампа и ключевых фигур в его команде были достаточно недвусмысленны. Однако вопрос о том, в какой форме они будут закреплены в текстах доктринальных документов, оставался открытым.

### **Система глобальных приоритетов политики внешней помощи**

Наиболее статусным документом стратегического планирования в США, как и в ряде других стран-доноров, является «Стратегия национальной безопасности». В отличие от своей предшественницы<sup>18</sup>, администрация Д. Трампа соблюдала требования закона и представила свою версию СНБ в течение года после прихода к власти. По уже сложившейся традиции, отдельные ее сегменты были посвящены вопросам оказания внешней помощи, в том числе подраздел «Поощрение целеустремленных партнеров». Он открывался следующим заявлением: «Крупнейшие триумфы американской государственной политики стали возможны благодаря оказанию содействия хрупким и развивающимся странам в их продвижении к успеху»<sup>19</sup>. В качестве примеров подлинно результативных программ внешней помощи приводились «план Маршалла», помощь странам Центральной и Восточной Европы после окончания холодной войны, а также программы послевоенного восстановления в Японии и Республике Корея<sup>20</sup>.

Составители СНБ 2017 г. подчеркивали: «Предоставляемая США помощь развитию должна способствовать реализации американских национальных интересов. Мы будем уделять приоритетное внимание сотрудничеству с теми целеустремленными партнерами, с которыми у нас имеются общие интересы»<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> Statement for the Record. Mark Andrew Green. Nominee for USAID Administrator Before the Senate Foreign Relations Committee. June 15, 2017. P. 4. URL: [https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/061517\\_Green\\_Testimony.pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/061517_Green_Testimony.pdf) (дата обращения: 16.06.2019).

<sup>16</sup> U.S. Department of State. Congressional Budget Justification. State Department, Foreign Operations and Related Programs. FY 2020.

<sup>17</sup> Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration's New Africa Strategy. 13.11.2018.

<sup>18</sup> Подробнее об этом см.: *Бартнев В.* «Стратегия национальной безопасности США» 2015 года: от всеобъемлющего к селективному вовлечению и сдерживанию. // Пути к миру и безопасности. 2015. №1. С. 50.

<sup>19</sup> The White House. National Security Strategy of the United States of America. December 2017. P. 38

<sup>20</sup> Ibidem

<sup>21</sup> Ibid. P. 399.

Особый акцент был сделан также на роли помощи в поддержке американского экспорта и создании более предсказуемого инвестиционного климата. Важно и то, что помощь была вписана в контекст глобального межгосударственного соперничества. «В отличие от командных и одновременно меркантилистских по своей сути методов, используемых некоторыми соперниками США, которые лишают стран-реципиентов их конкурентных преимуществ и порождают пагубную зависимость, целью американской внешней помощи является устранение необходимости в ее получении, – отмечали составители, намекая, главным образом на Китай. – США же нужны сильные партнеры, а не слабые»<sup>22</sup>.

Одновременно СНБ 2017 г., как и СНБ 2015 г.<sup>23</sup>, делала акцент на оказании помощи «хрупким государствам», которые служат источниками транснациональных угроз. Но важно, что речь шла о *селективном* подходе – укреплять следовало лишь те государства, чья слабость или несостоятельность угрожает внутренней безопасности США, например Афганистан. Ни одно государство БВСА в данном контексте упомянуто не было. В качестве ключевых детерминант «хрупкости» государств рассматривались политические факторы. Поэтому США обещали реализовывать в приоритетном порядке программы, призванные укрепить потенциал ориентированных на проведение реформ правительств, структур гражданского общества и отдельных личностей. Указывалась также необходимость синхронизировать применение дипломатических, экономических и военных инструментов. Упор при этом предполагалось сделать на обеспечении макроэкономической стабильности и содействии укреплению служб безопасности и верховенства закона<sup>24</sup>.

Обозначенные в СНБ установки общего характера конкретизировались в Совместном стратегическом плане Госдепартамента и АМР США на 2018–2022 фин. гг.<sup>25</sup> (далее – ССП 2018–2022 гг.), содержание которого воспринимается совсем иначе, если сопоставить его с предыдущей версией, ориентированной на 2014–2017 фин. гг. (Табл.1).

Обращают на себя внимание, по меньшей мере, четыре ключевых отличия в расстановке стратегических приоритетов при администрации Д.Трампа:

1. Перенос акцента на обеспечение безопасности, создающий предпосылки для продолжения секьюритизации/милитаризации внешней помощи, которая происходила и при Дж. Буше-мл., и при Б. Обаме<sup>26</sup>;

2. Ориентация исключительно на экономические интересы самих США (а не стран-реципиентов);

3. Исключение из списка главных приоритетов продвижения демократии (рейтинг этого направления был существенно понижен – соответствующая тематика упоминалась лишь в формулировках отдельных задач в рамках достижения целей в области безопасности и экономики);

4. Экономный подход к помощи, акцентирующий ее эффективность, – с точки зрения расходования средств налогоплательщиков за пределами страны.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> NSS-2015. P. 1,4,10-11.

<sup>24</sup> NSS-2017. P. 40

<sup>25</sup> U.S. State Department – U.S. Agency for International Development . Joint Strategic Plan FY 2018–2022 (далее в ссылках – JSP-2018/2022). February 2018. URL: [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/JSP\\_FY\\_2018\\_-\\_2022\\_FINAL.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/JSP_FY_2018_-_2022_FINAL.pdf) (дата обращения: 16.06.2019).

<sup>26</sup> См. подробнее: *Бартенев В. И.* Влияние событий 11 сентября 2001 г. на политику США в сфере содействия международному развитию // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 3. С. 184–218; *Spear J.* Op.Cit.;

Отдельный интерес представляет понимание составителями документа императивов нанесения поражения «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ИГИЛ)<sup>27</sup> и другим транснациональным террористическим организациям, угрожающим интересам США. В СПП 2018/2020 гг. четко обозначалась необходимость устранения фундаментальных условий возникновения и существования этих угроз и решения таких проблем, как плохое качество управления, слабость институтов, дефицит экономических возможностей, коррупция и постоянные нарушения прав человека. Также указывались стихийные бедствия, усугубляющие социальное недовольство и политическую нестабильность, такие как дефицит пресной воды и деградация почв. Вместе с тем вновь проводилась мысль о том, что США не могут решать эти проблемы в одиночку и будут опять-таки *селективно* использовать ресурсы для устранения нестабильности в приоритетных для реализации американских стратегических интересов регионах.

Таблица 1. Иерархия целей, обозначенных в Совместных стратегических планах Госдепартамента и АМР США на 2014–2017 и 2018–2022 фин. гг.

ССП на 2014–2017 фин. гг.	ССП на 2018–2022 фин. гг.
укрепление экономического влияния США в мире и усиление позитивного экономического воздействия (на страны-реципиенты)	обеспечение безопасности США внутри страны и за рубежом
повышение результативности внешней политики США в области противодействия стратегическим вызовам	обновление конкурентных преимуществ США в целях поддержания устойчивого экономического роста и создания новых рабочих мест
содействие переходу к низкоуглеродному устойчивому развитию и расширение глобального доступа к возобновляемой энергии	укрепление американского лидерства посредством сбалансированного вовлечения
защита коренных интересов США посредством продвижения демократии и прав человека и укрепления гражданского общества	обеспечение эффективности помощи и подотчетности перед американскими налогоплательщиками
модернизация механизмов реализации дипломатии и содействия развитию	

Источник: СПП 2014–2017 гг., СПП 2018–2022 гг.<sup>28</sup>.

Проблемы оказания внешней помощи затрагивались и в «Национальной стратегии США по борьбе с терроризмом», представленной в октябре 2018 г. Одной из ее центральных задач провозглашалось «укрепление потенциала международных партнеров в области противодействия терроризму»<sup>29</sup>. Для этого правительство США предполагало задействовать как ресурсы дипломатии, так и ресурсы помощи развитию и помощи в области безопасности. По представлению составителей документа, подобный подход способствовал бы тому, чтобы партнеры действовали более независимо и вкладывали больше собственных

<sup>27</sup> Деятельность организации запрещена на территории Российской Федерации.

<sup>28</sup> U.S. State Department – USAID. Joint Strategic Plan FY 2014–2017 (далее в ссылках – JSP-2014/2017). February 2014. URL: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/State%20USAID%20Joint%20Strategic%20Plan%202014-04-02.pdf> (дата обращения: 16.06.2019).

<sup>29</sup> The White House. National Strategy for Counterterrorism of the United States of America. October 2018. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/10/NSCT.pdf> (дата обращения: 16.06.2019).

средств в контртеррористические усилия»<sup>30</sup>. В полном соответствии с убеждениями Д. Трампа и ключевых фигур в его администрации в документе также провозглашался курс на снижение зависимости стран-реципиентов от предоставляемой США помощи.

Отдельный интерес представляет документ «Обзор помощи в области стабилизации обстановки» (далее – «Обзор»), подготовленный совместно тремя ведомствами – Министерством обороны, Госдепартаментом и АМР США в 2018 г.<sup>31</sup>. Сам факт его появления отражал сохранение приверженности, провозглашенной еще при Дж. Буше-мл. концепции *3D (defence, diplomacy, development)*, предполагавшей объединение инструментов обороны, дипломатии и развития в рамках реализации стратегии национальной безопасности. Во введении к «Обзору» указывалась необходимость закрепления полученных в борьбе с ИГИЛ оперативных преимуществ посредством в т.ч. оказания адресной помощи, направленной на восстановление элементарной безопасности и легитимных структур управления, восприимчивых к чаяниям народа. Однако при этом тут же подчеркивалось отсутствие в США общественной поддержки к повторению опыта прошлого и реализации крупномасштабных инициатив в области реконструкции<sup>32</sup>, что отражало и представления самого Д. Трампа.

Как и другие программные документы, «Обзор» был проникнут отчетливым стремлением во что бы то ни стало добиться экономии средств и более справедливого распределения бремени между США и другими странами и международными институтами<sup>33</sup>. Его составители подчеркивали, что продолжение оказания помощи правительством США в области стабилизации обстановки должно зависеть от достигнутых странами-реципиентами результатов. При этом соответствующие усилия – в случае отсутствия должной подотчетности и прогресса – могут быть отложены в долгий ящик<sup>34</sup>.

Таким образом, идеи Д. Трампа и членов его команды – пусть и в намного более политкорректной форме – закреплялись не только в текстах жестко увязанных друг с другом СНБ и СПП, но и смежных документах, в том числе разрабатывавшихся впервые в истории. Это указывает на отчетливость стратегических установок и готовность администрации переориентировать госаппарат на их выполнение по всем тематическим направлениям. Но проецировались ли эти глобальные установки настолько же четко на политику США как донора в регионе БВСА? Этот вопрос заслуживает отдельного рассмотрения.

### **Иерархия приоритетов политики США как донора на Ближнем Востоке и в Северной Африке**

Согласно СНБ 2017 г., идеальный Ближний Восток для администрации Д. Трампа – это регион, который не является убежищем или питательной средой для джихадистского терроризма, в котором нет доминирования враждебных США держав и который вносит вклад в поддержание стабильности глобальных энергетических рынков<sup>35</sup>. Наибольший интерес представляет следующий отрывок: «США осознали, что ни надежды на демократическую трансформацию, ни отстранение не могут обезопасить нас

<sup>30</sup> Ibid. P. 23.

<sup>31</sup> U.S. Department of State – U.S. Agency for International Development – U.S. Department of Defense. Stabilization Assistance Review. November 2018. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/11/283589.pdf> (дата обращения: 16.06.2019).

<sup>32</sup> Ibid. P. 2

<sup>33</sup> Ibid. P. 4

<sup>34</sup> Ibid. P. 8

<sup>35</sup> NSS-2017. P. 48



от проблем региона. Вместе с тем, наши ожидания должны быть реалистичными – нельзя позволять пессимизму затуманивать наши интересы и видение современного Ближнего Востока»<sup>36</sup>. В данной фразе, по всей видимости, содержится прямой намек на позицию, занятую администрацией Б. Обамы после начала «Арабского пробуждения», которую Д. Трамп считал полностью ошибочной,

Одним из важнейших принципов взаимодействия с регионом должна была стать установка, что «террористы и преступники процветают в условиях слабости правительств, коррупции, и низкого доверия к государственным институтам»<sup>37</sup>. Обеспечение политической стабильности и экономического процветания должно было способствовать устранению условий, которые подпитывают конфликты – в том числе и на религиозной почве<sup>38</sup>.

Данная мысль, как мы видели, получила развитие в СПП 2018–2022 гг. Однако нельзя не обратить внимания, что в 67-страничном документе Ближний Восток упоминался лишь четырежды, и всякий раз – в привязке к противодействию иранской угрозе<sup>39</sup>. Это являет собой разительный контраст с СПП 2014–2017 гг., опубликованном администрацией Б. Обамы. Там отдельно обозначалась задача «восстановления стабильности на Ближнем Востоке и в Северной Африке» (2.1), предшествовавшая в списке даже особенно важной для администрации Б. Обамы задаче по «перебалансировке в Азиатско-Тихоокеанском регионе» (2.2). Показательно и то, что если в СПП 2018–2022 гг. из арабских стран упоминались только Сирия и Ирак – как две страны, находившиеся на передовой противостояния с ИГИЛ, то в предыдущей версии – в том числе Ливан и Иордания, испытывавшие серьезную нагрузку из-за притока сирийских беженцев<sup>40</sup>.

Снижение интереса к региону, впрочем, не стоит преувеличивать. В том же «Обзоре» 2018 г. четыре затронутые вооруженным конфликтом страны БВСА (Сирия, Ирак, Ливия и Йемен) неоднократно упоминались в рассуждениях о необходимости изменения подходов к взаимодействию с такого типа государствами, в том числе в сфере оказания им помощи<sup>41</sup>.

Вместе с тем, пожалуй, наибольший интерес для нас представляет Совместная региональная стратегия для БВСА на 2018–2020 фин. гг. (далее СРС-БВСА 2018–2020 гг.), представленная в августе 2018 г. Госдепартаментом и АМР США. В ней прямо говорилось, что помощь региону, равно как и дипломатия, должна, в первую очередь, способствовать обеспечению интересов, безопасности и экономического процветания *американского* народа, а не государств-реципиентов.

Крайне показательна и зафиксированная в стратегии иерархия целей, которую также имеет смысл сопоставить с приоритетами, обозначенными при администрации Б. Обамы (см. Табл. 2).

Логика ранжирования глобальных и региональных приоритетов была в целом схожа. Администрация Д. Трампа и в региональной стратегии на БВСА вновь на первое место ставила проблемы обеспечения безопасности, уделяя им несравненно большее внимание, чем экономическим вопросам, в сравнении с администрацией Б. Обамы.

В этой связи весьма примечательно, что среди указанных целей только первая и третья содержали ряд задач, имеющих прямое отношение к политике оказания помощи. В документе при этом содержится характерное и для предшествующих администраций понимание того, что сохранение безработицы на уровне 25-30%, а в некоторых областях

---

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid. P. 49.

<sup>38</sup> Ibid. P. 49

<sup>39</sup> JSP-2018/2022. Pp. 24, 30, 36.

<sup>40</sup> JSP-2014/2017. P. 16.

<sup>41</sup> SAR-2018

(Ливии, Египте, Палестинских территориях и Ираке – до 40%) спустя 7 лет после «Арабского пробуждения» препятствует экономической стабилизации региона и повышает угрозу роста социального недовольства и вооруженного экстремизма<sup>42</sup>. Показательно и то, что с точки зрения вклада в обеспечение безопасности рассматриваются и региональные социально-ориентированные программы в области образования и здравоохранения, а также водоснабжения и продовольственной безопасности<sup>43</sup>.

*Таблица 2. Иерархия целей, обозначенных в Совместных региональных стратегиях Госдепартамента и АМР США для Ближнего Востока и Северной Африки на 2014-2016 и 2018–2020 фин. гг.*

<b>СРС для БВСА на 2014–2016 фин. гг.</b>	<b>СРС для БВСА на 2018–2020 фин. гг.</b>
обеспечение справедливого экономического роста, создания рабочих мест и доступа к свободному рынку (в странах-реципиентах)	укрепление безопасности, стабилизация, противодействие терроризму и урегулирование конфликтов
обеспечение всеобъемлющего и долговременного мира на Ближнем Востоке	продвижение всеобъемлющего и устойчивого арабо-израильского мира
укрепление региональной стабильности и гражданской безопасности	продвижение инклюзивного экономического роста, содействие социально-экономическому развитию, открытию рынков и расширению экспорта американских товаров
продвижение демократии, надлежащего управления и повышение вовлеченности гражданского общества (в политический процесс)	усовершенствование управления, укрепление демократических институтов и процессов и поддержка мотивированного гражданского общества

Источник: СРС-БВСА 2018-2020 гг.<sup>44</sup>.

Развитие понимания администрацией Д. Трампа общих целей и задач программ оказания помощи странам БВСА можно обнаружить также в Обосновании перед Конгрессом проекта бюджета на нужды Госдепартамента, международные операции и связанные программы на 2020 фин. г.<sup>45</sup> Помощь региону снова позиционируется в нем в качестве главного инструмента укрепления легитимности ответственных партнеров и стабилизации зон, которым угрожает угроза терроризма.

Включение подобных сегментов в тексты документов, относящихся уже к стадиям программирования и бюджетирования, вполне однозначно указывает на сохранение администрацией Д. Трампа приверженности концепции «хрупких государств», в разработке которой США наряду с Великобританией выступили в роли первопроходцев еще в первой половине 2000-х гг.<sup>46</sup> Укрепление государственных институтов в регионе БВСА, повышение их эффективности и легитимности рассматривается не как самоцель, а как средство решения наиболее приоритетных проблем в области обеспечения национальной безопасности.

<sup>42</sup> Ibid. P. 11

<sup>43</sup> Ibid. P. 13.

<sup>44</sup> U.S. Department of State – USAID. Joint Regional Strategy. Middle East and North Africa (далее в ссылках – JRS-MENA-2018/2020) Approved 23.08.2018. P. 3. URL: [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/JRS-NEA-ME\\_UNCLASS\\_508.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/JRS-NEA-ME_UNCLASS_508.pdf) (дата обращения: 16.06.2019).

<sup>45</sup> U.S. Department of State. Congressional Budget Justification. FY 2020. Foreign Operations. Appendix 2. P. 25.

<sup>46</sup> Бартенева В.И. Op. Cit. С.189-190.

В публичных выступлениях Д. Трампа – и в его бытность кандидатом в президенты, и после прихода в Белый дом – звучали весьма непривычные для лидеров США тезисы касательно внешней помощи. С одной стороны, он демонстрировал скептическое отношение к широкому использованию внешней помощи, с другой – готовность выделять ее в целях подкрепления взаимовыгодных «сделок». Сходные мысли выражали и другие ключевые фигуры в его команде. Скепсис грозил маргинализацией вопросов оказания помощи в документах стратегического планирования, а прагматичное и отчасти потребительское отношение к этому ресурсу – изменениями в приоритетах.

Внимательное ознакомление с доступными официальными источниками позволяет сделать однозначный вывод, что первый риск не материализовался. Внешней помощи по-прежнему уделяется значительное внимание в программных документах различного статуса и типа – традиционных и «инновационных», посвященных как глобальным вопросам, так и стратегии США в отдельных, наиболее нуждающихся в поддержке регионах, в частности в БВСА. В то же время сопоставление этих документов с более ранними версиями позволяет зафиксировать сочетание в нынешней политике США как донора элементов и новаторства, и преемственности, что говорит о нынешнем главе Белого дома как о более «традиционном» лидере, чем принято считать<sup>47</sup>.

Ключевым лейтмотивом этой политики стала акцентированная переориентация помощи на решение задач в области безопасности, а не торговли, как можно было бы предположить, учитывая род деятельности Д. Трампа до прихода в Белый дом и его сосредоточенность на экономической повестке. Эта установка определяет иерархию как глобальных приоритетов, так и приоритетов деятельности США в арабском мире.

В то же время администрация Д. Трампа демонстрирует характерное для периодов правления и Дж. Буша-мл., и Б. Обамы осознание комплексных проявлений взаимозависимости проблем безопасности и развития в регионе БВСА. Речь идет как о готовности содействовать устранению фундаментальных причин вооруженных конфликтов и террористической активности, так и об их негативном влиянии на все аспекты развития, с другой. Вместе с тем, ретуширование вопросов демократизации намекает на готовность США при Д. Трампе помогать, в первую очередь, политическим силам, способным обеспечить безопасность и стабильность. Радикальные перемены более не являются приоритетом, ибо на БВСА они раз за разом завершаются приходом к власти исламистов, воспринимаемых в Белом Доме в качестве угрозы.

Полученные результаты формируют основу для продолжения исследования заявленной темы. Следующий шаг – оценка степени воплощения новых стратегических установок во внешнеполитической практике США. Проводить ее необходимо через детальный анализ изменений в объемах и структуре американской помощи БВСА. Отдельного внимания заслуживает распределение льготных потоков по типам, целевым категориям и реципиентам и сопоставление выявленных тенденций с трендами, имевшими место при администрации Б. Обамы. Успешная реализация этой цели будет иметь значение, выходящее далеко за пределы тематики внешней помощи. Она будет содействовать одновременно нюансировке представлений о перестройке стратегии обеспечения американского глобального лидерства. В результате будут получены исходные данные для прогнозирования ситуации в самом нестабильном регионе мира, где США по-прежнему остаются ведущим игроком.

---

<sup>47</sup> См.: *Abrams E. Op. Cit. P. 10-16.*