

Н.В.Калашников, М.А-М.Кодзоев

Куба – США: зигзаг нормализации отношений

В статье дается краткая характеристика отношений между США и Кубой к моменту избрания Барака Обамы президентом. Рассматриваются причины, определившие начало процесса нормализации отношений. Анализируется влияние внутривнутриполитической ситуации, международного положения и происходящих на Кубе перемен, связанных с курсом Б.Обамы на отмену экономической блокады, а также препятствия и достижения на этом пути. Раскрываются особенности кубинской политики президента Дональда Трампа, причины отказа от курса Обамы. Рассматриваются возможности и условия возврата к нормализации отношений двух стран в ближайшем будущем.

Ключевые слова: США, Куба, Обама, Трамп, Кастро, Диас-Канель, нормализация отношений.

DOI: 10.31857/S0044748X0000020-1

Противостояние Кубы и США длится почти 60 лет. Государство с крупнейшей экономикой, претендующее на мировое лидерство, не приемлет существование в регионе страны с другой политической системой. Отказавшись в результате вмешательства СССР от попыток насильственной замены неугодного политического режима на Кубе, Соединенные Штаты прибегли к тактике экономического удушения кубинской революции. С 7 февраля 1962 г. было введено эмбарго на торгово-экономические отношения с островом, которое в дальнейшем дополнялось новыми санкциями. Однако это не принесло американскому руководству требуемого результата. Последние серьезные попытки изменить ситуацию были предприняты в 90-е годы в связи со свертыванием российской экономической помощи после распада СССР. В 1992 г. принимается «Акт Торричелли», предусматривающий полугодовой запрет иностранным судам заход в американские порты после посещения портов Кубы. И, наконец, в 1996 г. конгресс оформляет всю совокупность санкций в «Акт солидарности с кубинской свободой и демократией» («Cuban Liberty and Democracy Solidarity Act»),

Николай Викторович Калашников — кандидат экономических наук, советник директора Института Латинской Америки РАН (n.kalashnikov@ilaran.ru); **Магомед Абдул-Мажитович Кодзоев** — аспирант, научный сотрудник Института Латинской Америки РАН (zakon2bona@mail.ru).

известный как Закон Хелмса-Бертон (Helms-Burton Legislation). Условия их отмены, наряду с демократизацией политической и экономической жизни по американским стандартам, было отстранение от власти братьев Кастро. Казалось, это должно было поставить кубинскую экономику на колени и привести к политическим переменам. Однако уже сам срок сохранения экономической блокады свидетельствует о неэффективности подобных действий против государства, руководство которого имеет поддержку населения. Куба смогла выстоять даже в условиях «особого периода» начала 90-х годов. Вместе с тем, закон Хелмса-Бертон внес существенное изменение в порядок принятия решений по отмене санкций. В течение многих десятилетий взгляды американских президентов и позиция конгресса на проведение жесткой кубинской политики совпадали, и между ветвями власти не было противоречий. Теперь последнее слово в решении о восстановлении нормальных торгово-экономических отношений с Кубой оказалось у конгресса. Это, несомненно, осложнило возможность достижения консенсуса по данной проблеме между президентской администрацией и американскими законодателями.

Жесткое противостояние двух государств не исключало отдельных контактов и договоренностей. С 1977 г. в Гаване был открыт отдел интересов США и достигнуто соглашение о морских границах. В 1994 г. подписано соглашение о нелегальных эмигрантах и определена квота в 20 тыс. человек для кубинцев, желающих переехать в Соединенные Штаты. С начала 80-х годов кубинское правительство разрешило ограниченному количеству эмигрантов, прибывающих неофициально через третьи страны, навещать своих родственников. При президенте Билле Клинтоне были сделаны послабления, коснувшиеся поездок кубино-американцев к родственникам и разрешения на небольшие денежные переводы.

Для Кубы краеугольным камнем нормализации отношений был и остается вопрос отмены экономической блокады. Неприемлемость американских политических требований не означала отсутствия на острове перемен. Новые условия требовали либерализации экономики, допуска иностранных инвестиций, разрешения частнопредпринимательской деятельности, изменений в социальной сфере, системе руководства. Кубинская «адаптация социализма» к условиям глобализации, получившая свое оформление после передачи власти от Фиделя Раулю Кастро, в какой-то степени отвечала требованиям американцев¹. Несомненно, что на взгляды американского общества на восстановление отношений с островом повлияли и открывшиеся возможности для торговой и предпринимательской деятельности, которыми стали успешно пользоваться канадские, европейские, китайские конкуренты американских компаний. К этому можно добавить и расширение возможностей общения представителей кубинской диаспоры в Соединенных Штатах с их родственниками на острове. Все эти перемены в обоих государствах во многом повлияли на подходы президента Б.Обамы и его администрации к определению кубинской политики.

КУРС НА НОРМАЛИЗАЦИЮ АДМИНИСТРАЦИИ БАРАКА ОБАМЫ

В истории и Кубы, и США начало нормализации отношений, несомненно, связано с периодом президентства Барака Обамы и руководства Рауля Кастро. При этом Обаме приходилось действовать в значительно более

сложных внутривластных условиях, чем его кубинскому партнеру. Еще в ходе своей первой президентской кампании он однозначно дал понять, что убежден в необходимости улучшения отношений с островом, заявив в феврале 2008 г.: «Спустя полвека перед нами появляется потенциальная возможность изменить отношения с Кубой»². В этом решении Обама опирался на три положения: несостоятельность внешнеполитической доктрины Джорджа Буша-младшего привела к международной изоляции страны, т.е. к снижению ее морального авторитета в мире; жесткая стратегия, основанная на санкциях, экономически нецелесообразна, и во всех смыслах уступает «умной силе»; терминология холодной войны в отношении кубинского правительства устарела.

Необходимо отметить, что Обама был сторонником все той же традиционной для США системы ценностей, основанной на принципах верховенства прав и свобод человека, — официальной идеологии страны. Не пытаясь поменять конечную цель, он лишь предложил использовать новые методы для ее достижения, а именно:

— США должны быть доступны для переговоров и открыты перед всеми странами мира, независимо от их политического режима;

— Вашингтон не должен ставить какие-либо условия для того, чтобы такой диалог начался;

— дипломатия должна одинаково эффективно работать, «как в отношении друзей, так и в отношении врагов»³.

Американский исследователь Ричард Файнберг выделил три основные причины, побуждавшие Белый дом нормализовать отношения с Гаваной: внешнеполитическую обстановку; происходившие на Кубе перемены и их восприятие в США; изменения в американской внутренней политике⁴. На международной арене сохранение политики американского эмбарго подвергалось практически всеобщему осуждению в ООН. В Латинской Америке сформировалась общая позиция неприятия действий США по изоляции Кубы от участия в рассмотрении региональных проблем. На Саммите Америк в Тринидаде-и-Тобаго в 2009 г. пять государств, входящих в Боливарианский альянс (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra America, ALBA*), возглавляемый Уго Чавесом, отказались подписывать итоговую декларацию. Мотивировалось это недопущением Острова свободы к процессу принятия решений в Организации американских государств (ОАГ). В 2012 г. Саммит Америк, проходивший в г. Картахена, по этой же причине бойкотировал президент Эквадора Рафаэль Корреа. Все страны Латинской Америки призывали включить Кубу в ОАГ и пригласить Рауля Кастро на следующую встречу лидеров государств. Хилари Клинтон, в ту пору занимавшая пост госсекретаря США, в своей книге «Трудные решения» вспоминает, в какую сложную ситуацию попал ее аппарат в связи с этим требованием⁵. Участие Кубы в Панамском саммите в 2015 г., где произошла встреча Б.Обамы и Р.Кастро, положило конец попыткам Вашингтона изолировать остров, при этом лишь способствуя улучшению имиджа США в Латинской Америке⁶.

Внежнополитический фактор, несомненно, играл очень важную роль в формировании подхода американского президента к кубинскому вопросу. Но не меньшее значение для постепенного изменения восприятия Кубы имели происходящие там перемены. Начавшиеся в 90-е годы преобразования, о которых упоминалось выше, при всей их непоследовательности и

ограниченности, стали придавать острову новые черты, привлекательные для иностранного капитала. Тем не менее они не служили достаточным основанием для снятия ограничений на сотрудничество для американских инвесторов и экспортеров. Не помогал даже прецедент выдачи конгрессом разрешения на поставки на остров некоторых продовольственных товаров, которое в начале 2000-х годов пробило аграрно-фермерское лобби. Это дало возможность США выйти в 2005 г. на пятое место по товарообороту среди внешнеторговых партнеров Кубы.

Новации в кубинской экономике, приобретшие значительную глубину и масштабность после 2006 г., затронули и социальную сферу. Однако изменения практически не касались политической жизни острова. Все это позволяло поддерживать в американском обществе негативный образ своего соседа. Отрицательное мнение о Кубе в 2000—2014 гг. разделяло большинство американцев, однако их доля, колеблясь, все же имела тенденцию к сокращению соответственно с 69-71% до 57%. После взаимного открытия посольств в 2015 г. большинство американцев (54%) уже положительно воспринимали Кубу⁷. Важной особенностью XXI в. стало то, что, отвергая политический строй на острове, большинство граждан США не видели в нормализации отношений ничего плохого. По данным агентства «Gallup» уже в 2008 г. около 60% американцев хотели восстановления дипломатических отношений с Гаваной⁸.

Особенности внутривластной обстановки определяли осторожный характер действий Белого дома по отношению к Кубе. Несмотря на растущий общественный запрос, для нормализации отношений у Обамы не было достаточной поддержки в конгрессе. Ситуация осложнилась после того, как в 2010 г. большинство в палате представителей (а в 2014 г. и в сенате) получила Республиканская партия, выступающая против соглашений с социалистической Кубой. Учитывая стремление президента добиться переизбрания на новый срок, даже оптимистично настроенные политологи не допускали возможности нормализации в период первого мандата Б.Обамы⁹. Действительно, все, что было предпринято им до 2013 г. сводилось исключительно к осторожной либерализации правил контактов между гражданами двух стран (*pueblo-a-pueblo*). Это касалось визитов к родственникам, лимитов на международные денежные переводы, ограничений на количество совершаемых американцами покупок на острове и т.д. Боязнь острого противостояния с конгрессом стала одним из факторов, значительно сузившим возможности Белого дома по улучшению отношений с Гаваной.

Особое влияние на возможности президента в преодолении двустороннего конфликта оказывала позиция руководства Кубы. Р.Кастро в речи, произнесенной на праздновании 80-летия Ф.Кастро в августе 2006 г., заявил: «Мы готовы решить многолетний спор с США за столом переговоров», напомнив, что диалог между странами должен быть основан на принципах «равенства, невмешательства во внутренние дела и взаимного уважения»¹⁰. Кубинские руководители позитивно восприняли приход к власти Обамы. Во время президентских выборов 2008 г. о нем положительно отзывался Ф.Кастро¹¹, а глава кубинского МИД косвенно выражал надежды на победу Обамы¹². При этом страна продолжала требовать снятия торгово-экономического эмбарго, возвращения базы в Гуантанамо и компенсации ущерба, нанесенного за годы санкций. В свою очередь Обама

заявлял, что взамен ожидает от противоположной стороны «определенного прогресса в сторону демократии», иными словами он ждал уступок¹³. Для Гаваны подобные уступки были неприемлемы. Ф.Кастро писал, что это «равнозначно требованию изменения политической системы (Кубы) — цена, против которой страна боролась в течение полувека»¹⁴.

Невозможность удовлетворить ни одно из кубинских требований и твердая позиция Кубы в вопросе о «демократизации» определяли характер и пределы изменений в кубинской политике Белого дома. Акцент в реализации своих замыслов Обама перенес на второй срок своего мандата. Возможность не думать о переизбрании развязала ему руки для использования имеющихся в его распоряжении инструментов президентской власти без особой оглядки на противоборствующий конгресс.

Переговорный процесс по восстановлению дипломатических отношений начался при посредничестве Папы Римского и канадского правительства после избрания Обамы на второй срок. Объявление в декабре 2014 г. о достигнутом соглашении открыть посольства нашло одобрительный отклик среди населения обоих государств, причем в США оно было поддержано и большинством кубино-американцев. Проведенный на острове в марте 2015 г. американской компанией «Bendixen&Amandi» опрос среди населения показал, что 97% считали кубино-американское сближение положительным для их страны, при этом 53% опрошенных рассматривали США как дружественную страну. Из трети респондентов, имеющих денежные переводы из-за границы, 62% получали их из США. Более половины из всех опрошенных ответили, что хотели бы уехать в другую страну, а именно — в США¹⁵. Договоренность об открытии посольств стала первым формальным, но очень важным шагом на пути осуществления кубинской программы Обамы. Последние два года его администрации отличались очень интенсивной двусторонней работой по закладке фундамента новых отношений. Всего с 2015 г. по январь 2017 г. Кубу посетили 47 официальных американских делегаций, в том числе 13 высокого уровня, и 229 делегаций предпринимателей, было подписано 22 соглашения. Особо надо отметить визит в марте 2016 г. на Кубу Б.Обамы — первый приезд американского президента на остров с 1928 г., имевший преимущественно пропагандистское значение. В свою очередь в США побывали 25 официальных кубинских делегаций, из них 6 — высокого уровня. В сентябре 2015 г. Р.Кастро посетил Нью-Йорк, впервые выступив на заседании Генеральной ассамблеи ООН. «На полях» ООН произошла его встреча с Обамой. Кроме того, состоялись встречи Рауля Кастро с мэром Нью-Йорка Эндрю Куомо, экс-президентом Биллом Клинтонем, рядом конгрессменов, с представителями американского бизнеса во главе с президентом Торговой палаты США Томасом Донохью. Основной практической работой по сближению позиций двух стран и поиску возможных решений занялась созданная в январе 2015 г. кубино-американская комиссия.

В результате стороны достигли некоторых успехов по вопросам финансовых, экономических, торговых, правовых соглашений и гуманитарных отношений. Помимо восстановления дипотношений к важнейшим результатам процесса нормализации относится исключение Кубы из американского списка государств, поддерживающих терроризм. Были организованы рабочие группы по вопросам противостояния терроризму, наркотрафику, кибербезопасности и преступлениям в компьютерной сфере, безопасности

путешествий и торговли, незаконных перевозок людей и нарушений миграционного законодательства, отмывания активов и финансовых преступлений, юридической помощи в судебных разбирательствах. В сфере экономических отношений начали работать четыре рабочих группы по проблемам энергетики, инвестиций, торговли и сотрудничества, промышленной собственности. Только в 2016 г. прошло 1200 акций культурного, научного и спортивного обмена между двумя странами¹⁶.

К числу наиболее заметных перемен относится объявленное 16 января 2015 г. разрешение на поездки американских граждан на Кубу в 12 случаях. Хотя индивидуальный туризм не входил в список разрешенных поездок, в 2016 г. остров посетили 613 тыс. американцев, включая 329 тыс. человек кубинского происхождения. Снятие ограничений на денежные переводы кубинским родственникам увеличило сумму таких поступлений в 2016 г. до 3,44 млрд долл. Учитывая рост числа желающих побывать на острове, восемь американских авиакомпаний организовали прямые рейсы в Гавану из десяти городов, в населении которых значительна доля кубино-американцев. Открылось паромное сообщение между Майами и Гаваной, организованы круизные маршруты с посещением ряда городов Кубы¹⁷. С января 2015 г. банки США получили право осуществлять операции по денежным переводам без специальной лицензии, американцам было позволено открывать счета в кубинских финансовых учреждениях, пользоваться на Кубе кредитными и дебетовыми картами США. Американские граждане могли теперь инвестировать в малый бизнес сферы услуг и сельскохозяйственного сектора на острове, расширились возможности для взаимной торговли и совместного предпринимательства.

Стремление обоих правительств к нормализации отношений, несомненно, находило поддержку населения США и Кубы и одобрение международного сообщества. Однако для Вашингтона и Гаваны существовали определенные барьеры на этом пути. Для Кубы это, в первую очередь, сохраняющаяся политика эмбарго и необходимость добиться своего в споре о Гуантанамо, а также возмещение экономических потерь в результате десятилетий блокады. При этом Гавана опасалась, что вслед за налаживанием экономического сотрудничества усилятся американские действия по идеологической экспансии.

Главным препятствием для реализации программы Обамы было противодействие конгресса, контролируемого Республиканской партией. В июле 2016 г. палата представителей включила в закон о бюджете ряд положений, призванных ужесточить меры против Кубы. Среди них: запрещение на поездки в страну в рамках ряда образовательных обменов; запрет на финансовые транзакции, в которые вовлечены кубинские военнослужащие и т.д. Высший законодательный орган США постоянно отклонял и законодательные инициативы конгрессменов — сторонников нормализации отношений с Кубой.

Завершая свой президентский срок, Обама сделал попытку придать дополнительную прочность достигнутым договоренностям. 14 октября 2016 г. он подписал документ под названием «Президентская политическая директива — Нормализация отношений Соединенных Штатов и Кубы» («Presidential Policy Directive — United States — Cuba Normalization»). В нем раскрывается видение Обамы нормализации отношений с Кубой и то,

как эта политика сочетается с интересами национальной безопасности; дается оценка того, что уже достигнутого в направлении нормализации; охарактеризованы современные и предполагаемые стратегические цели, выдвинуты приоритетные задачи для ее реализации.

В преамбуле директивы указывалось: «Целью новой политики является оказание помощи кубинскому народу в достижении лучшего будущего и содействие развитию в регионе партнера, который сможет вместе с США противостоять региональным вызовам, таким как изменение климата, болезни, незаконная торговля». Обама видел взаимный интерес в развитии двустороннего сотрудничества в «дипломатической сфере, сельском хозяйстве, здравоохранении, в области охраны окружающей среды, включая борьбу со стихийными бедствиями, в вопросах применения и исполнения законов, миграции и других, связанных с безопасностью и обороной». Заявляя о готовности способствовать экономическому развитию Кубы, причем не только частному предпринимательству, но и государственному сектору, работающему на удовлетворение нужд населения, американский президент никогда не скрывал, что сотрудничество с кубинским правительством «может усилить лидерство США в полушарии» и что «политика Соединенных Штатов помогает американскому бизнесу получить доступ на рынки Кубы»¹⁸.

Фактически эта директива стала попыткой усилить и закрепить курс на нормализацию отношений с Кубой. Об этом же свидетельствует и то, что в октябре 2016 г. США впервые воздержались при голосовании в ООН по резолюции, осуждающей торгово-экономическое эмбарго острова. Обама хотел перенаправить кубинский вектор внешней политики так, чтобы его приемник не смог выйти за рамки намеченного.

Кубинские власти положительно, но сдержанно отреагировали на этот документ. Уполномоченный представитель Гаваны на двусторонних переговорах Хосефина Видаль отметила, что «это — существенный шаг на пути к отмене блокады...». Однако в то же время она добавила, что «директива не скрывает намерения способствовать изменениям в экономическом, политическом и социальном устройстве Кубы», а также «продолжать внедрять программы вмешательства, отвечающие интересам США, и вовлекать в них различные слои кубинского общества»¹⁹.

В качестве последнего жеста «доброй воли» Обама отменил особый порядок для кубинских иммигрантов (так называемый «сухие и мокрые ноги»*), на чем настаивали власти острова, хотя так и не смог добиться обещанного закрытия тюрьмы на базе в Гуантанамо. Кубинская политика Обамы довольно наглядно показала возможности и пределы президентских полномочий в Соединенных Штатах. Уже сам факт победы на президентских выборах республиканского кандидата Дональда Трампа позволил предположить, что курс Обамы на нормализацию отношений с Кубой будет изменен. Вопрос был только в том, насколько радикальны будут эти изменения.

* Действовавший с 1996 г. закон, по которому нелегальные кубинские иммигранты, прибывавшие в США по морю, получали право на легальное пребывание, если ступили на берег, а не были перехвачены береговой охраной в море. — *Прим. ред.*

«КУБИНСКАЯ КАРТА» ПРЕЗИДЕНТА ДОНАЛЬДА ТРАМПА

Как известно, предприниматель Трамп поддержал восстановление дипломатических отношений с Кубой и взятый Обамой курс на развитие торгово-экономического сотрудничества. Он даже высказался о желании построить там отель. Однако получив в ходе предвыборной борьбы обвинение от Х.Клинтон в попытках вести бизнес на острове²⁰, Трамп начал менять свою позицию. Последовали его заявления о необходимости пересмотра достигнутых соглашений и заключения более выгодной для США «сделки» — выполнения американских требований о демократизации власти на Кубе. Причины, по которым Трамп-политик отказался от некоторых взглядов Трампа-предпринимателя, кроются не только в тяжелой борьбе с Х.Клинтон за президентское кресло. Особенностью его положения как президента стало наличие мощной оппозиции в конгрессе не только среди демократов, но и в рядах представителей собственной Республиканской партии. Над новым президентом нависла угроза импичмента по ложному обвинению в причастности России к его победе на выборах.

Для любого американского президента вопросы внутренней политики всегда находятся на первом месте. Решительные действия на международной арене часто используются для сглаживания возникающих внутренних проблем. В условиях жесткого прессинга со стороны конгресса Трамп для укрепления своих позиций решил прибегнуть к пересмотру кубинской политики своего предшественника, несмотря на то, что большинство американцев ее поддержало. Логично, что поддержку своих действий он искал среди антикастровски настроенных групп в Майами. Как отмечает американский политолог Ричард Файнберг, «с 1990-х Флорида стала решающим штатом, способным изменить президентскую кампанию»²¹. Американско-кубинский национальный фонд (Cuban-American National Foundation, CANF) имеет большой политический вес, являясь вторым по влиятельности лобби в США. Группы консервативных кубино-американцев, перед которыми накануне своего вступления в должность в начале 2017 г. Трамп выступил с объявлением об ужесточении кубинской политики, — господствующая политическая сила в штате Флорида. Именно взаимоотношения между ними и Вашингтоном имел в виду бывший советник президента Джорджа Буша-старшего Brent Скоукрофт, говоря: «Куба — это не внешнеполитический вопрос. Куба — проблема внутренней политики»²².

Вместе с тем в первые шесть месяцев президентства кубинский вопрос не являлся для Трампа первоочередным. Однако нарастание угрозы импичмента снова подтолкнуло его искать поддержку у консервативных представителей конгресса кубинского происхождения. Президент направился в Майами, где 16 июня 2017 г. выступил перед представителями кубинской общины, возглавляемой сенатором Марко Рубио и конгрессменом Марио Диас-Балартом, с новым заявлением об отказе от «односторонней сделки» с Гаваной²³. Он в очередной раз повторил требование о соблюдении прав и свобод человека на острове как необходимое условие для улучшения отношений: «Мы не отменим санкции, применяемые к кубинским властям, до тех пор, пока не будут освобождены политзаключенные, не будут уважаться права на свободу собраний и слова, не будут легализованы все политические партии и назначены выборы под международным

контролем»²⁴. По завершении выступления Трамп подписал меморандум о запрете туристических поездок на остров, об ужесточении правил его посещения вообще и запрете американским компаниям сотрудничать с кубинскими организациями, связанными с вооруженными силами и другими силовыми структурами. В президентском меморандуме госдепартаменту поручалось в течение 30 дней составить список таких организаций, а введение новых ограничений должно было начаться через 90 дней.

Помимо министерства революционных вооруженных сил и МВД в санкционный список вошли: пять холдинговых госкорпораций, включая крупнейшую «Grupo de Administracion Empresarial S.A.» (GAESA), «Corporación CIMEX S.A.» (CIMEX), Unión de Industria Militar (UIM), туристические «Grupo de Turismo Gaviota» (Gaviota) и «Compañía Turística Nabaguanex S.A.». Эти корпорации играют важную роль в экономике Кубы, управляя 72 организациями и компаниями, работающими в различных сферах экономики, включая Особую зону развития Мариэль (Zona Especial de Desarrollo Mariel), владеют 84 отелями по всему острову, 27 из которых — в Гаване²⁵. Вместе с тем объявленные Трампом меры мало что меняли в сложившихся к этому времени отношениях двух стран. Индивидуальные туристические поездки американских граждан на остров запрещались и при Обаме, сотрудничество с компаниями, подконтрольными кубинским силовым структурам, было также запрещено. Кроме того, публикуемые в Майами данные, что военные на Кубе контролируют 60% экономики, по мнению американского исследователя Вильяма М.Лео Гранде, выглядят сильно завышенными. По его расчетам, эта цифра может относиться к контролю над туристическим сектором (отелями), тогда как на долю этих пяти корпораций пришлось только 21% всех доходов государственных и частных компаний и 4% ВВП в 2015 г.²⁶. Фактически объявленные Трампом меры затронули интересы не только кубинцев, но в значительной степени и американских граждан и предпринимателей. Естественно, что сразу после подписания меморандума министр иностранных дел Кубы Бруно Родригес назвал произошедшее «гротескным спектаклем»²⁷.

Более серьезной демонстрацией намерения повернуть вспять отношения с Гаваной выглядит решение Трампа о сокращении в сентябре-октябре численности американского посольства и ликвидации консульского обслуживания кубинцев на острове под предлогом того, что местные власти не обеспечили охрану здоровья дипломатического персонала. Это сопровождалось сокращением на 17 человек персонала кубинского посольства в Вашингтоне и закрытием торгпредства в Нью-Йорке. Подобные действия были направлены не только на затруднение поездок американцев на Кубу. Перенос консульского обслуживания кубинцев в Колумбию, а с 1 апреля 2018 г. — в Гайану стал дополнительным препятствием для кубинцев, желающих посещать своих родственников или эмигрировать в Соединенные Штаты в рамках выделяемой квоты в 20 тыс. человек. В дополнение к этому в сентябре 2017 г. госдепартамент предостерег американских граждан от поездок на Кубу в связи с рисками, которым они могут подвергнуться. Эти решения Белого дома были подвергнуты критике не только кубинской стороной, но и рядом представителей американского конгресса. Как заявила член палаты представителей от Демократической партии Барбара Ли «никому не выгодна эта ужасная новая политика, она чисто карательная.

Наносит одинаковый вред как американцам, так и кубинцам», а сенатор-демократ Амин Клобучар написала в «Твиттере»: «Это последнее отступление в процессе восстановления отношений с Кубой: 55 лет изоляции не дали результатов. Мы должны двигаться вперед, а не назад». С ними был солидарен конгрессмен-республиканец Марк Санфорд, заявивший, что запрет на поездки на Кубу, объявленный в момент апогея холодной войны, является устаревшим и несправедливым ограничением американской свободы²⁸.

Принятые меры не сказались на желании американцев посетить остров. В ответ на предостережение госдепартамента президент Ассоциации туроператоров США Терри Дейл заявил, что «Куба открыта для сделок, безопасна, прекрасна и легальна для путешественников из Соединенных Штатов»²⁹. За 11 месяцев 2017 г. остров посетили 965,7 тыс. американцев. Это является одним из свидетельств того, что провозглашаемые Трампом в 2017 г. меры во многом были рассчитаны на внешний эффект и не затронули основу достигнутых при Обаме соглашений. По-прежнему работает двусторонняя комиссия. Продолжалось сотрудничество в вопросах миграционной политики, включая высылку незаконно прибывших в США кубинских мигрантов. Отмечалось даже расширение деятельности туристических и транспортных компаний, обслуживающих поездки на остров, особенно делегаций американских предпринимателей. Заключены несколько договоров о сотрудничестве между рядом портов обеих стран и соглашение о поставках в США кубинского древесного угля. Всего с момента прихода к власти Трампа до апреля 2018 г. прошло два десятка двусторонних встреч по вопросам, представляющим взаимный интерес³⁰. Вместе с тем можно говорить о замораживании прогресса в преодолении существующих разногласий и расширении наметившегося сотрудничества. Как отметила Хосефина Видаль, негативное воздействие на двустороннее сотрудничество проявилось в фактическом прекращении контактов в области здравоохранения, взаимодействия в вопросах охраны окружающей среды и т.д. При этом Куба в 2017 г. передала госдепартаменту США семь планов реализации подписанных ранее меморандумов о взаимопонимании по сотрудничеству в области гидрографии и геодезии, охраняемых земель, сейсмологии, метеорологии, контролю над онкологическими заболеваниями, санитарному контролю над животным и растительным миром, связям между охраняемыми территориями. Кубинская сторона также ожидает ответов на сделанные предложения об основах двустороннего сотрудничества в области противодействия жесточайшему обращению с людьми, терроризму, незаконным перевозкам людей и миграционным нарушениям, отмыванию незаконных денежных средств, а также в содействии судоходству и топографическому картированию³¹.

Стремление руководства Кубы продвигаться вперед в деле нормализации отношений не находит должного отклика у американского президента. Налаживание отношений с конгрессом для него пока важнее, чем запрос общества на отказ от политики эмбарго. В результате рейтинг президента-республиканца в декабре 2017 г. установил антирекорд в 32 %³². Для сравнения: Обама пользовался значительно большей поддержкой населения (в «худшие» времена его рейтинг не опускался ниже 42%, а средний показатель — 55%)³³, что позволяло ему быть значительно свободнее во внешнеполитических решениях.

В результате Трамп остается заложником ситуации, при которой жесткая политика по отношению к Кубе стала для него «разменной монетой» в борьбе за укрепление своих позиций. Об этом свидетельствует подписание им 30 января 2018 г. распоряжения о полномасштабном использовании тюрьмы на базе в Гуантанамо для содержания лиц, обвиняемых в терроризме. Как отмечалось выше, Обама не смог закрыть эту тюрьму и добился лишь сокращения числа находившихся там без суда заключенных с 800 человек до 41³⁴. Политическую окраску имеет решение Трампа о создании 7 февраля 2018 г. госдепартаментом Специальной комиссии по развитию Интернета на Кубе (Cuba Internet Task Force)³⁵. В марте 2018 г. конгресс утвердил включение в бюджет на текущий год 28 млн долл. на поддержку оппозиционных сил на Кубе, из них 13 млн долл. пойдут на финансирование вещающих из Флориды радио- и телестанций им. Хосе Марти³⁶. При этом администрация Трампа понимает заинтересованность предпринимательских кругов в восстановлении торгово-экономических отношений с островом. Летом 2017 г. министр сельского хозяйства поддержал предложение о кредитовании экспорта сельскохозяйственной продукции на Кубу, которое конгресс не одобрил. Финансовые трудности острова привели к двукратному сокращению этих поставок, осуществляемых на очень жестких условиях, что затронуло экономические интересы американских фермеров-экспортеров. Чтобы заручиться их поддержкой, Трамп 8 января 2018 г., выступая перед влиятельной Федерацией американских фермеров в г. Нэшвилл (Теннесси), объявил о значительном снижении налогов для фермерских семей³⁷. К этому можно добавить, что объявленные президентом в 2017 г. меры по ужесточению политики по отношению к Кубе не затронули достигнутых при его предшественнике соглашений о сотрудничестве в сфере сельского хозяйства.

ВОЗМОЖНА ЛИ НОРМАЛИЗАЦИЯ ОТНОШЕНИЙ?

Первые полтора года своего президентского срока при существующем в стране внутривнутриполитическом раскладе Трамп выступал на стороне наиболее консервативных сил. В отличие от Обамы, который мог использовать кубинский вопрос для получения поддержки крупного бизнеса с одной стороны, и для восстановления доверия на международной арене — с другой, Трамп был лишен такой возможности. Нет сомнения, что развитие процесса нормализации отношений остановлено. Об этом свидетельствует возврат США к голосованию в ООН в 2017 г. против резолюции об отмене блокады. Выступая в конгрессе в конце января 2018 г., Трамп счел нужным отметить, что «администрация применила жесткие санкции к коммунистическим и социалистическим диктатурам на Кубе и в Венесуэле»³⁸. Вместе с тем, как уже отмечалось выше, объявленные Трампом меры, хотя и осложнили Кубе решение задач по привлечению иностранных инвестиций для обеспечения планов экономического развития, серьезно не затронули сферы, представляющие интерес для американского бизнеса. Это позволяет предположить, что Трамп-прагматик не исключает возможности продолжения диалога с кубинским руководством в случае изменения существующих условий.

Что же может измениться? Главным для Трампа, несомненно, является снятие все еще имеющейся угрозы импичмента. Ее отсутствие ослабит влияние консервативной части кубино-американцев на кубинскую политику президента. Однако это вряд ли повлечет за собой отказ от принятых в первый год правления решений, а проведение переговоров будет вестись американской стороной с более жестких позиций. Более сложная внутриполитическая ситуация для Трампа может возникнуть, если в результате выборов в конгресс в ноябре 2018 г. соотношение сил изменится в пользу Демократической партии. В этом случае президенту, с одной стороны, нельзя терять поддержку антикастровского лобби среди законодателей, а с другой — будет необходимо (особенно при сохранении требований импичмента) учитывать позицию демократов, поддерживающих нормализацию отношений с островом. Кубинская политика Трампа во второй половине его президентского срока во многом будет определяться возможностями бороться за переизбрание, тем, в какой степени она может ему в этом помочь и силами, на которые он должен будет опираться в этой борьбе. Только в случае переизбрания Трампа на второй срок можно ожидать того, что он будет реализовывать свою позицию в решении кубинского вопроса, а не подстраиваться под интересы консерваторов из кубинской диаспоры.

Свою роль в развитии процесса нормализации могут сыграть и перемены, происходящие на Кубе. Знаковым событием может стать уход Р.Кастро 19 апреля 2018 г. с государственных постов — председателя госсовета и премьер-министра. Теоретически это дает представителям американского истеблишмента, являющимся сторонниками восстановления нормальных торгово-экономических отношений с островом, дополнительный аргумент в пользу отказа от блокады, так как в Законе Хелмса-Бертон одним из условий ее отмены был уход из руководства страной братьев Кастро. Противники нормализации (вице-президент США Майк Пенс, сенатор Марио Рубио) попытались обесценить этот аргумент, выдвинув тезис о нелегитимности избрания нового главы государства на острове. Еще дальше пошла обосновавшаяся в Соединенных Штатах и выступающая против действующей на Кубе власти Комиссия за правосудие на Кубе (Comisión Justicia Cuba). Она обратилась к Трампу с предложением отдать приказ об аресте Рауля Кастро за преступления, совершенные им против человечества, и объявить в международный розыск в связи с утратой им дипломатического иммунитета. Все это свидетельствует о том, что давление на Трампа со стороны сторонников сохранения жесткого курса по отношению к социалистической Кубе будет усиливаться.

Смена руководства на Кубе, очевидно, не будет сопровождаться отказом от основных требований. Как заявил Р.Кастро на VII съезде КПК в апреле 2016 г., «полная нормализация» возможна только в том случае, если США отменят санкции и вернут стране территорию, занятую военно-морской базой в Гуантанамо³⁹. О намерении продолжать курс Рауля Кастро заявил новый руководитель страны Мигель Диас-Канель. Выступая перед депутатами Национальной ассамблеи 19 апреля 2018 г., он сказал: «никто не сможет достичь цели ослабления революции и покорения кубинского народа, потому что Куба не идет на уступки в вопросах о своем суверенитете и независимости, не торгует принципами и не приемлет условий. Мы никогда не уступим давлению и угрозам; решение о необходимых измене-

ниях будет принимать сам кубинский народ»⁴⁰. Это не исключает возможности того, что в рамках совершенствования системы управления страной новые руководители могут со временем пойти по пути большей либерализации внутривластной жизни, оставаясь в рамках социалистического строя. Объявлено о подготовке новой конституции, которая должна закрепить те изменения в системе управления, которые осуществлены в соответствии с решениями VI и VII съездов партии.

Оценивая сложившееся положение, трудно ожидать резкого изменения характера американо-кубинских отношений к лучшему в ближайшие два-три года. Однако потенциальные потери, которые несет американский бизнес от неучастия в экономических проектах, осуществляемых на острове, а также ставший очевидным запрос населения обоих государств на цивилизованное сотрудничество внушают оптимизм в вопросе преодоления этого наследия холодной войны. С начала 90-х годов имела место последовательная эволюция взглядов участников конфликта на суть противостояния, страны стали прагматичней относиться к возможности сотрудничества. Главным препятствием для прогресса в отношениях соседей является сохранение торгово-экономического эмбарго. Другие разногласия, при всей их остроте и важности, могут быть разрешены в ходе переговоров. Решение вопроса о санкциях зависит, в первую очередь, от американской стороны, и оно может быть найдено лишь следующими президентами Соединенных Штатов при изменении позиции конгресса.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

¹ См.: Куба: от адаптации к переменам?. М., ИЛА РАН, 2007, 116 с.; «Куба: новый этап адаптации» М. ИЛА РАН, 2011, 116 с. [Kuba: jn adaptatsii k peremenam?] [Cuba: from adaptation to changes?]. Moscow, ILA RAN, 2007, 116 p.; [kuba: noviy etap adaptatsii] [Cuba: the new phase of adaptation]. Moscow, ILA RAN, 2011, 116 p.

² Democratic debate at University of Texas in Austin. Feb 21, 2008. Video at: <http://www.c-span.org/video/?204139-1/texas-democratic-presidential-candidates-debate> (Accessed 12.01.2018).

³ E. M. O r a l e s. La política de la administracion Barack Obama hacia Cuba. Al Conflicto Cuba-Estados Unidos. La Habana, Editora Política, 2015, p. 349.

⁴ R. E. F e i n b e r g. Open For Business. Building The New Cuban Economy. Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2016, p. 4.

⁵ Hillary Rodham Clinton. Hard Choices. NY, Simon & Schuster, Inc., 2014.

⁶ Куба накануне смены поколений. М., ИЛА РАН, 2017, с. 68. [Kuba nakanune smeny pokoleniy] [Cuba on the eve of generation change]. Moscow, ILA RAN, 2017, p. 68.

⁷ J. N o r m a n. Majority of Americans View Cuba Favorably for First Time. 15.02.2016. — Available at: <http://news.gallup.com/poll/189245/majority-americans-view-cuba-favorably-first-time.aspx> (accessed 12.01.2018).

⁸ A. D u g a n. Americans on Cuba: For Normalized Relations, but Party Divide Exists. 18.12.2014. — Available at: <http://news.gallup.com/opinion/polling-matters/180239/americans-cuba-normalized-relations-party-divide-exists.aspx> (accessed 12.01.2018).

⁹ R. H e r n a n d e z. Intimate Enemies. Paradoxes In The Conflict Between The United States And Cuba. Debating U.S.-Cuban Relations. Shall We Play The Ball? Edited By Jorge I. Dominguez, Rafael Hernandez, Lorena G. Barberia. NY, London. Routledge. 2012. p. 14

¹⁰ Full text: Raul Castro speech. BBC News. 2.12.2006. — Available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6202898.stm> (accessed 15.01.2018).

¹¹ Reflexiones del compañero Fidel. LAS ELECCIONES DEL 4 DE NOVIEMBRE. 3.11.2008. — Available at: <http://www.cu/gobierno/reflexiones/2008/esp/f031108e.html> (accessed 14.01.2018).

¹² E. M. L e d e r e r. Cuban FM expects new US president to lift US trade embargo. AP. — Video at: <http://www.aparchive.com/metadata/UN-Cuba-2/cd3ee5c62fafb9d93e34d4301>

bc99b93?query=Cuba+Expects+New+US+President+to+Lift+Embargo¤t=1&orderBy=Relevance&hits=2&referrer=search&search=%2fsearch%3fstard%3d%26endd%3d%26allFilters%3d%26query%3dCuba%2bExpects%2bNew%2bUS%2bPresident%2bto%2bLift%2bEmbargo%26advsearchStartDateFilter%3d%26advsearchEndDateFilter%3d%26searchFilterHdSDFormat%3dAll%26searchFilterDigitized%3dAll%26searchFilterColorFormat%3dAll%26searchFilteraspratioFormat%3dAll&allFilters=&productType=IncludedProducts&page=1&b=c99b93 (accessed 15.01.2018).

¹³ Democratic debate at University of Texas in Austin. Feb 21, 2008. — Video at: <http://www.c-span.org/video/?204139-1/texas-democratic-presidential-candidates-debate> (accessed 14.01.2018).

¹⁴ Reflexiones del compañero Fidel. DESCIFRANDO EL PENSAMIENTO DEL NUEVO PRESIDENTE DE ESTADOS UNIDOS. 29.01.2009. — Available at: <http://www.cu/gobierno/reflexiones/2009/esp/f290109e.html> (accessed 15.01.2018).

¹⁵ National Survey of Cuban Living in Cuba April 2015. — Available at: <http://bendixenandamandi.com/wp-content/uploads/2017/01/Cuba-Final-4.7.15-Web.pdf> (accessed 15.01.2018).

¹⁶ A.G o n z á l e z S a n t a m a r í a. Cuba y Estados Unidos: Principales avances y retrocesos. — Available at: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2017/12/18/cuba-y-estados-unidos-principales-avances-y-retrocesos/>

¹⁷ Куба накануне смены поколений. Op. cit., p. 72-73.

¹⁸ Presidential Policy Directive — United States-Cuba Normalization. White House, 14.10.2016. — Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/10/14/presidential-policy-directive-united-states-cuba-normalization> (Accessed 15.01.2018).

¹⁹ P.K o r n b l u h. Normalization of Relations With Cuba Is All But Irreversible Now. The Nation. 19.10.2016. — Available at: <https://www.thenation.com/article/obamas-new-directive-probably-assures-the-irreversibility-of-normalization-with-cuba> (accessed 15.01.2018).

²⁰ J.W.P e t e r s. Report That Donald Trump Did Business in Cuba Ups the Ante in Florida. New-York Times. 1.10.2016. — Available at: https://www.nytimes.com/2016/10/02/us/politics/trump-cuba-florida.html?_r=1 (accessed 15.01.2018).

²¹ R.E.F e i n b e r g. Op. cit. p. 9.

²² S.C l e m o n s. Hillary Clinton On Cuba Questions: I Give Her a “C+”. HuffingtonPost. 16.01.2009. — Available at: https://www.huffingtonpost.com/steve-clemons/hillary-clinton-on-cuba-q_b_158497.html (accessed 15.01.2018).

²³ President Trump Speech in Miami On U.S. Policy Towards Cuba. Miami. FL. 16.06.2017. — Video at: <https://www.youtube.com/watch?v=mh31MLrWebI> (Accessed 15.01.2018).

²⁴ Remarks by President Trump on the Policy of the United States Towards Cuba. White-House. 16.06.2017. — Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-policy-united-states-towards-cuba/> (accessed 15.01.2018).

²⁵ List of Restricted Entities and Subentities Associated With Cuba. 9.11.2017. State Department. — Available at: <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/cuba/cubarestrictedlist/275331.htm> (Accessed 15.01.2018).

²⁶ M.W i l l i a m. LeoGrande ¿Controlan realmente los militares cubanos el 60% de la economía? The Huffington Post, 03.07.2017. — Available at: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=2286828&titular=%BFcontrolan-realmente-los-militares-cubanos-el-60%-de-la-econom%EDa?->

²⁷ Bruno Rodríguez ofrece conferencia de prensa: Cuba no realizará concesiones (+ Video). CubaDebate. 19.06.2017. — Available at: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/06/19/minuto-a-minuto-conferencia-de-prensa-de-bruno-rodriguez-en-viena/#.W10I58vJz58> (accessed 15.01.2018).

²⁸ Rechazan en Cuba y Estados Unidos las nuevas limitaciones de Washington a los viajes y el comercio. — Available at: <http://www.granma.cu/cuba/2017-11-10/rechazan-en-cuba-y-estados-unidos-las-nuevas-limitaciones-de-washington-a-los-viajes-y-el-comercio-10-11-2017-00-11-12>

²⁹ Empresas de EE.UU. aseguran que Cuba es un destino seguro. — Available at: <http://www.granma.cu/2018-01-31/empresas-de-eeuu-aseguran-que-cuba-es-un-destino-seguro-31-91-2018-01-01-04>

³⁰ Mimi Whitefield. Sucesor de Raul Castro asumirá el cargo con las relaciones con Estados Unidos helados como en la Guerra Fria. — Available at: <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba/17.04.2018/successor-de-raul-castro-asumira-el-cargo-con-las-relaciones-con-estados-unidos-helados-como-en-la-guerra-fria> (accessed 17.04.2018).

³¹ J. V i d a l. Quedo demostrado que Cuba y EEUU puede construir una relacion de nuevo tipo. — Available at: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2017/12/17/quedo-demostrado-que-cuba-y-eeuu-pueden-construir-una-relacion-de-nuevo-tipo/>

³² Trump's approval rating at 32%. CNN. 8.12.2017. — Available at: <http://edition.cnn.com/2017/12/07/politics/donald-trump-approval-rating/> (Accessed 15.01.2018).

³³ President Obama Leaves White House With 58% Favorable Rating. Gallup. 16.01.2017. — Available at: <http://news.gallup.com/poll/202349/president-obama-leaves-white-house-favorable-rating.aspx> (accessed 15.01.2018).

³⁴ Trump ordena mantener abierta la carcel en base de Guantanamo, Cuba. — Available at: <http://www.prensa-latina.cu/index.php?o=r&id=148865&SEO=trump-ordena-mantener-la-carcel-en-base-de-guantanamo-cuba>

³⁵ U.S.Department of State. Diplomacy in Action. Inaugural Meeting of the Cuba Internet Task Force. — Available at: <http://www.state.aov/r/da/drs/ds/2018/02/278052.htm> (accessed 23.03.2018)

³⁶ Las relaciones entre Estados Unidos y Cuba en la hora actual de nuestra America. — Available at: <http://www.granma.cu/viii-cumbre-de-las-americas2018-04-14/las-relaciones-entre-estados-unidos-y-cuba-en-la-hora-actual-de-nuestra-america> (accessed 18.04.2018).

³⁷ Remarks by President Trump to the American Farm Bureau Annual Convention. Nashville. 8.01.2018. 26. — Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-american-farm-bureau-annual-convention-nashville-tn/> (accessed 15.01.2018).

³⁸ Available at: <http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>

³⁹ R. C a s t r o R u z. Informe Central al VII Congreso del Partido Comunista Cuba. CubaDebate. 17.04.2016. — Available at: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/04/17/informe-central-al-vii-congreso-del-partido-comunista-cuba/#.WluTLsvJz58> (accessed 15.01.2018).

⁴⁰ La Revolución cubana sigue de verde olivo, dispuesta a todos los combates. — Available at: <http://cubadebate.cu/opinion/2018/04/20/la-revolucion-cubana-sigue-de-verde-olivo-dispuesta-a-todos-los-combates/> (accessed 28.04.2018)

Nikolay V.Kalashnikov (n.kalashnikov@ilaran.ru)

PhD (economics), counselor of director, Institute of Latin American Studies RAS

Magomed Kodzoev (zakon2bona@mail.ru)

Postgraduate student, scientific researcher, Institute of Latin American Studies RAS

Cuba — USA: zigzag in normalization of relations

Abstract: This paper contains a brief characteristic of the USA-Cuba relations before Obama election as president. The reasons that determined the start of the normalization process are studied. The authors analyze the impact of domestic and international affairs as well as the political shifts in Cuba upon the Obama policy aimed as lifting of the economic blockade imposed on Cuba by the USA, the obstacles and progress of this policy. The features of president Trump policy towards Cuba are unfolded as the reasons to undermine Obama strategy. The possibilities and conditions for a return to normalization of bilateral relations in the nearest future are evaluated.

Key words: USA, Cuba, Obama, Trump, Castro, Dias-Canel, normalization of relations