

Д.А. Данилин

## Перспективы «перезагрузки» американо-кубинских отношений в президентство Д. Трампа

Статья посвящена перспективам развития американо-кубинских отношений в президентство Д. Трампа. Автор предпринимает попытку спрогнозировать действия его администрации в отношении Кубы на основе заявлений, сделанных в период предвыборной кампании, анализируя такие факторы, как полномочия президента США, влияние общественно-го мнения и экспертно-аналитических центров.

*Ключевые слова:* внешняя политика США, Куба, экспертно-аналитические центры, президентские выборы в США.

Администрацией Б. Обамы были предприняты шаги, направленные на перезапуск отношений с режимом Ф. Кастро. Среди наиболее важных следует выделить восстановление дипломатических отношений (июль 2015 г.), а также визит Б. Обамы на Кубу (март 2016 г.). Эти меры позволяют говорить о том, что отношения США и Кубы перешли на новую стадию развития. Однако в ноябре 2016 г. на президентских выборах в США победил республиканец Д. Трамп, который в ходе своей президентской кампании неоднократно критиковал режим Ф. Кастро и заявлял о необходимости возвращения «старого курса». Какой будет его политика в отношении Кубы и сможет ли он «свернуть» то, чего удалось добиться Б. Обаме?

Потенциальная возможность свертывания процесса «перезагрузки», начатого Б. Обамой, существовала всегда, учитывая неоднородность настроений в Конгрессе США и среди населения по данному вопросу. Однако всерьез об этой возможности начали говорить во время предвыборной президентской кампании

в 2016 г. Наиболее радикальным в этом отношении кандидатом от Республиканской партии стал Д. Трамп. Одно из его ключевых выступлений, посвященное видению кубинской политики США, состоялось в Майами 16 сентября 2016 г.<sup>1</sup>, когда он уже являлся официальным кандидатом на президентский пост. В частности, Трамп заявил, что политика «односторонних действий» США полностью провалилась, а политический режим Кастро только усилился. Если же говорить о значительных сдвигах в политике США в отношении Кубы, то они, по его мнению, были осуществлены Б. Обамой только благодаря имевшимся у него полномочиям президента США, на которые Конгресс не имел возможности повлиять. Данное выступление нашло самый теплый отклик в рядах кубиноамериканцев. О поддержке кандидату-республиканцу заявили конгрессмены США – члены кубинской диаспоры брата Линкольн Диас-Баларт (Lincoln Diaz-Balart) и Марио Диас-Баларт (Mario Diaz-Balart)<sup>2</sup>.

В результате выборов 8 ноября 2016 г. Д. Трамп одержал победу над Х. Клинтон, получив 304 голоса выборщиков против 227, поданных за Клинтон. «Кубинская тема» вновь актуализировалась после смерти Ф. Кастро в конце ноября 2016 г. Тогда Трамп назвал кубинского лидера «диктатором», Кубу – «тоталитарным островом», а смерть Кастро – движением «к свободному будущему, которого заслуживают кубинцы»<sup>3</sup>. Проведя четкую линию между правящим режимом и населением Кубы, Трамп еще раз дал понять, что его политика не предполагает переговоров с «диктаторской верхушкой» Кубы. Напротив, США будут предпринимать совершенно иные меры<sup>4</sup>.

Каким образом в настоящий момент законодательно возможно реализовать те или иные шаги в отношении Кубы? В первую очередь отметим, что в соответствии с Конституцией США законопроекты администрации президента в обязательном порядке должны пройти через Конгресс и получить по 2/3 голосов в обеих палатах. На сегодняшний момент в Палате представителей республиканцы занимают 247 из 435 мест, а в Сенате – 54 из 100. Логично, что через парламент в случае рассмотрения также должен пройти вопрос об отмене экономического эмбарго против Кубы, которое существует с 1962 г.<sup>5</sup> Ключевым является закон Хелмса–Бертон от 1996 г. (Helms–Burton Act), в котором говорится о том, что, пока члены семьи Кастро находятся у власти на Кубе, президент США не может вносить в Конгресс предложения об отмене эмбарго. Таким образом, становится очевидным, по какой причине Б. Обаме не удалось отменить эмбарго, несмотря на то что он неоднократно давал обе-

щения об этом в своих выступлениях. Во-первых, он не имел на это права, а во-вторых, не набрал бы и ½ голосов в Конгрессе.

Вместе с тем у президента США существуют определенные полномочия, которые позволяют ему действовать в обход решений Конгресса. Именно с помощью этих полномочий администрации Б. Обамы в период с 2009 по 2016 г. удалось добиться ряда шагов, не отменяющих, но значительно смягчающих блокаду Кубы<sup>6</sup>:

- в 2009 г. был снят запрет на посещение семей и денежные переводы членам семей на Кубе для кубинских иммигрантов, проживающих в США;
- в 2011 г. было разрешено посещение Кубы с целью образовательной, религиозной или журналистской деятельности. В каждом отдельном случае желающим следовало лично обращаться в Департамент казначейства для получения специального разрешения. Были сняты ограничения на денежные переводы не для членов семей. В том же году международным аэропортам США было разрешено предоставлять техническое обслуживание чартерным рейсам на Кубу и с Кубы;
- в 2012 г. был снят запрет на коммерческую деятельность туристических компаний США на Кубе;
- в 2015 г. туристические агентства получили право выдавать разрешения для путешествий на Кубу по расширенному списку, однако обычные туристические поездки до сих пор находятся под запретом, поскольку данный вопрос сначала должен быть рассмотрен в Конгрессе;
- летом 2016 г. целому ряду авиакомпаний были выданы лицензии на осуществление постоянных авиaperевозок между США и Кубой.

Таким образом, благодаря полномочиям Б. Обамы его кабинету удалось начать «перезагрузку» политики США в отношении Кубы. Как отметил президент Экономического и торгового совета США – Куба Дж. Кавулич (J. Kavulich), основными игроками в данном вопросе были Государственный департамент, департаменты казначейства, торговли, транспорта, юстиции<sup>7</sup>.

Каковы потенциальные шаги нового президента США после вступления в должность?

Первое возможное действие Трампа – восстановление ограничений, снятых с Кубы в период нахождения у власти Б. Обамы. Это не составит особого труда, учитывая наличие тех же президентских полномочий.

Следующий шаг – реализация предвыборных обещаний, связанных с миграционной политикой. Напомним, что в отношении

кубинцев с 1966 г. действует Закон о кубинском урегулировании (Cuban Adjustment Act), который реализуется в форме политики «сухих и мокрых ног» (wet foot dry foot policy). На практике она означает, что, если кубинский мигрант сумел достичь берега США, он получает право на убежище. Если же береговая охрана перехватывает его по пути, он будет депортирован на Кубу. Кроме того, данный закон подразумевает право кубинцев на получение вида на жительство в США спустя год непрерывного пребывания в стране.

Еще одна возможная мера – возвращение Кубы в список стран – пособников терроризма, из которого она была исключена в 2015 г. Безусловно, это может ударить по ее позициям в региональных структурах (например, в Организации американских государств) и повлиять на двусторонние отношения со странами – союзниками США.

Для прогноза действий администрации Трампа стоит также обратиться к публикациям экспертно-аналитических центров, имеющих связь с его предвыборным штабом. Как отметил политолог Дж. Макгэнн, президентская гонка открывает отличные возможности для активного участия «фабрик мысли» в политике. Хотя они могут и не поддерживать того или иного кандидата в ходе президентских кампаний, эксперты этих организаций активно привлекаются для работы в предвыборных штабах<sup>8</sup>.

Безусловно, прямую связь определить довольно сложно, учитывая ряд обстоятельств. Во-первых, успех «мозговых центров» связан с их независимой от правительства США и политических партий позицией. Во-вторых, согласно Д. Абельсону, вовлеченность центров в президентские кампании может быть опасна и тем, что в случае проигрыша кандидата организация рискует потерять свое финансирование и влияние<sup>9</sup>.

Одним из основных экспертно-аналитических центров, тесно связанных с предвыборным штабом Трампа, был Фонд «Наследие» (The Heritage Foundation), который традиционно занимается политическим консультированием кандидатов от Республиканской партии. О его роли говорит и тот факт, что многие сотрудники фонда в переходный период участвовали в формировании президентской администрации. Сравнительно недавно была создана переходная команда (transition team), задачей которой является обеспечение передачи полномочий от одной президентской администрации к другой, а также предоставление подробных рекомендаций новому кабинету. В состав команды вошли сразу несколько ведущих экспертов Фонда «Наследие»: его вице-президент Дж.Дж. Карафано (J.J. Carafano), бывший президент фонда Э. Фюльнер

(E. Feulner); генеральный прокурор США в период правления Р. Рейгана Э. Миз (E. Meese); бывший чиновник администрации Рейгана Б.Н. Данлоп (B.N. Dunlop); член совета директоров фонда Р. Мерсер (R. Mercer)<sup>10</sup>. Карьера этих экспертов является яркой иллюстрацией того, как функционирует «система вращающихся дверей», когда представители «фабрик мысли», сотрудничающие с предвыборным штабом кандидата, в случае его победы получают должности в администрации нового президента и активно консультируют его кабинет<sup>11</sup>. Например, переходная команда Р. Рейгана также в значительной степени состояла из сотрудников Фонда «Наследие», и большинство их рекомендаций в дальнейшем были реализованы администрацией президента<sup>12</sup>.

Важно обратить внимание и на состав так называемых «десантных групп» (landing teams), создаваемых для анализа и предоставления докладов федеральным агентствам исполнительной ветви власти (Federal Agencies), тесно сотрудничающих с представителями предыдущей президентской администрации и сопровождающих процесс передачи полномочий от одной администрации другой. На этот раз в «десантные группы» были включены 16 представителей Фонда «Наследие»<sup>13</sup>. В целом в переходной команде Трампа количество экспертов этого фонда в разы превышает число экспертов любого другого «мозгового центра»<sup>14</sup>. Характерно, что вице-президент фонда Дж. Уолнер (J. Wallner) в своем интервью не скрывал его вовлеченности в формирование президентской администрации<sup>15</sup>.

Учитывая это, логично предположить, что идеи и рекомендации экспертов центра, занимающихся проблемами внешней политики и взаимоотношениями с Кубой, будут реализованы администрацией Трампа.

Вот лишь некоторые из идей, которые прослеживаются в публикациях специалистов. Эксперт по Латинской Америке А. Кинтана (A. Quintana) отмечает, что политика Б. Обамы по трансформации Кубы не оправдала себя и в конечном итоге провалилась. Действия администрации привели к усилению «военной диктатуры». Приоритетами политики США в отношении Кубы, по мнению эксперта, должны быть:

- максимально жесткое давление на правящий режим;
- поддержка диссидентского движения;
- продолжение торгового эмбарго с целью ослабления экономического фундамента режима<sup>16</sup>.

Э. Фюльнер также полагает, что политика Б. Обамы в отношении Кубы «не принесла своих плодов» и закончилась крахом.

Из-за всплеска туристического интереса граждан США к Кубе ее ВВП увеличился на 4%, что способствовало усилению правящего режима. По заявлению эксперта, задача США – не идти на односторонние уступки, а наоборот – оказать силовое давление. Смягчение политики со стороны США возможно лишь при выполнении следующих условий: освобождение заключенных, осужденных по политическим и религиозным мотивам; предоставление свободы слова диссидентам; возвращение кубинских беженцев из США ну Кубу<sup>17</sup>.

М. Гонсалес (M. Gonzalez) обращает внимание на количество арестов по политическим мотивам, которое резко увеличилось с момента восстановления дипломатических отношений между США и Кубой (с 2074 в 2010 г. до 8616 в 2015 г.). Таким образом, политика, которую реализовывал Б. Обама совместно с советником по безопасности Б. Родсом, привела, по мнению эксперта, лишь к «концентрации власти в руках нового поколения Кастро». Речь идет о «новой коммунистической династии» по образцу Северной Кореи. Действия президента Трампа, считает Гонсалес, должны быть максимально жесткими и направленными конкретно против представителей семьи Кастро, так как рассчитывать на автоматическую смену режима после смерти обоих Кастро не приходится<sup>18</sup>.

Т.Р. Бромунд (T.R. Bromund) отмечает, что подход администрации Б. Обамы к Кубе продемонстрировал свою несостоятельность, а шаги, осуществлявшиеся им в течение президентского срока, не совпадали с идеями, содержащимися в его выступлениях<sup>19</sup>.

Таким образом, в случае если Трамп возьмет на вооружение рекомендации экспертов Фонда «Наследие», его «жесткая политика» на кубинском направлении будет связана со следующими трендами:

- переговоры с правящей кубинской верхушкой прервутся, а в отношении конкретных представителей семьи Кастро можно ожидать санкций;
- дипломатические отношения и работа представительств США на Кубе сохранятся, так как именно благодаря им у США имеется возможность тесного сотрудничества с диссидентским движением и оппозицией (по той же причине сохранится право определенных групп лиц осуществлять путешествия из США на Кубу);
- наряду с экономическим эмбарго, которое продолжит действовать, стоит ожидать введения ряда ограничений на ту деятельность американских компаний, которая ведет к росту кубинской экономики.

Несомненно, политика США в отношении Кубы будет выстраиваться с учетом ожиданий сторонников Трампа, особенно в лице кубинской диаспоры. По данным исследования, проведенного Международным университетом Флориды (Florida International University), в 1990 г. около 84% кубиноамериканцев выступали против отмены торгового эмбарго. К 2016 г. этот показатель упал до 37%<sup>20</sup>. Об изменении настроений диаспоры свидетельствовали и опросы Pew Research Center, ABC News и др.<sup>21</sup> Согласно тем же опросам, политика Б. Обамы в целом получила значительную общественную поддержку в США<sup>22</sup>.

Накануне президентских выборов политологи предсказывали успех Х. Клинтон в ряде южных штатов, основываясь на данных центров анализа общественного мнения. Согласно предвыборным опросам, проведенным “Bendixen & Amanti International” и “The Tarrance Group” в сентябре 2016 г., Клинтон поддерживали 53% кубиноамериканцев<sup>23</sup>. Тогда же Трамп выступал в Майами с целью получить поддержку представителей этой диаспоры. В конечном итоге ему это удалось: во Флориде он сумел опередить Клинтон на 1%<sup>24</sup>. Успех в этом штате дал кандидату от Республиканской партии значительный шанс победить на выборах, отметил накануне их проведения колумнист “Miami Herald” А. Оппенгеймер (Andrés Oppenheimer)<sup>25</sup>.

Почему же при столь значительной популярности курса Обамы, который Клинтон должна была продолжить, Флорида предпочла Трампа? Ответ на этот вопрос, по мнению А. Оппенгеймера, кроется в том, что в опросах общественного мнения участвовали представители диаспоры, въехавшие в США недавно и еще не имеющие права на голосование. Старшее же поколение кубиноамериканцев, которое традиционно массово участвует в выборах, проголосовало против курса Клинтон. О решающей роли старшего поколения свидетельствует также недавнее назначение адвоката М. Клавера-Кароне (M. Claver-Carone) членом переходной команды, работающей с Департаментом казначейства США. М. Клавер-Кароне является членом лоббистской группировки “US-Cuba Democracy PAC”, действующей с 2003 г. Одна из ее основных целей – блокирование законопроектов, способствующих сохранению режима Кастро у власти<sup>26</sup>. Стоит подчеркнуть, что в составе департамента находится Бюро по контролю за международными активами (Office of Foreign Assets Control), которое обладает полномочиями устанавливать экономические санкции<sup>27</sup>.

Подводя итог, отметим, что на сегодняшний день очевидно изменение общественного мнения США по поводу эмбарго в отно-

шении Кубы. Однако, несмотря на данные опросов, результаты выборов свидетельствуют о том, что «жесткий курс» Трампа оказался популярнее политики Обамы. Высока вероятность того, что действия нового президента на кубинском направлении будут прямо противоположны политике «перезагрузки», причем ни Конгресс США, ни общественное мнение не смогут на них повлиять.

---

#### Примечания

- <sup>1</sup> In Miami, Trump morphs back into a Cuba hardliner [Электронный ресурс] // Politico. 2016. Sept. 16. URL: <http://www.politico.com/story/2016/09/donald-trump-miami-cuba-hardliner-228314> (дата обращения: 15.12.2016).
- <sup>2</sup> FL Congressman Mario Diaz-Balart commends Trump for hard-line stance on Cuba [Электронный ресурс] // Fox News. 2016. Sept. 19. URL: <http://www.foxnews.com/politics/2016/09/19/florida-diaz-balart-commends-trump-for-hardline-stance-on-cuba.html> (дата обращения: 15.12.2016).
- <sup>3</sup> Trump and Obama offer divergent responses to death of Fidel Castro [Электронный ресурс] // The Guardian. 2016. Nov. 26. URL: <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/26/fidel-castro-death-obama-trump-response> (дата обращения: 15.12.2016).
- <sup>4</sup> How Donald Trump responded to the death of Fidel Castro, ‘a brutal dictator’ [Электронный ресурс] // The Washington Post. 2016. Nov. 26. URL: <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/11/26/here-is-donald-trumps-reaction-to-fidel-castros-death/> (дата обращения: 15.12.2016).
- <sup>5</sup> Cuba Sanctions [Электронный ресурс] // U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/cuba/> (дата обращения: 15.12.2016).
- <sup>6</sup> Cuba: U.S. Restrictions on Travel and Remittances [Электронный ресурс] // Congressional Research Service. 2016. Nov. 14. URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL31139.pdf> (дата обращения: 15.12.2016).
- <sup>7</sup> How Trump could roll back Obama’s Cuba policies – and why he might not want to [Электронный ресурс] // Vox. 2016. Nov. 29. URL: <http://www.vox.com/world/2016/11/28/13763520/trump-obama-cuba-policy> (дата обращения: 15.12.2016).
- <sup>8</sup> *McGann J.* Think Tanks and Policy Advice in the United States. Routledge, 2007. P. 133–134.
- <sup>9</sup> *Abelson D.* Policy Experts in Presidential Campaigns: A Model of Think Tank Recruitment // *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 27. № 4. Rules of the Game: How to Play the Presidency. N.J.: Wiley, 1992. P. 679–697.
- <sup>10</sup> Meet Donald Trump’s think tank [Электронный ресурс] // CNN Politics. 2016. Dec. 7. URL: <http://edition.cnn.com/2016/12/06/politics/donald-trump-heritage-foundation-transition/> (дата обращения: 15.12.2016).

- 11 *Haas R.* Think Tanks and U.S. Foreign Policy: A Policy Maker's Perspective U.S. Foreign Policy Agenda. The Revolving Door [Электронный ресурс] // U.S. Foreign Policy Agenda. 2002. Nov. URL: [https://books.google.ru/books?id=C9sa-QdP3GYC&pg=PA39&dq=haass+think+tanks+and+us+foreign+policy+system+of+doors&hl=en&sa=X&ei=F5R\\_UerlGujL4AS89IHgAg#v=onepage&q=haass%20think%20tanks%20and%20us%20foreign%20policy%20system%20of%20doors&f=true](https://books.google.ru/books?id=C9sa-QdP3GYC&pg=PA39&dq=haass+think+tanks+and+us+foreign+policy+system+of+doors&hl=en&sa=X&ei=F5R_UerlGujL4AS89IHgAg#v=onepage&q=haass%20think%20tanks%20and%20us%20foreign%20policy%20system%20of%20doors&f=true) (дата обращения: 12.01.2017).
- 12 Reagan and Heritage: A Unique Partnership [Электронный ресурс] // The Heritage Foundation. 2004. June 7. URL: <http://www.heritage.org/research/commentary/2004/06/reagan-and-heritage-a-unique-partnership> (дата обращения: 15.12.2016).
- 13 Agency Landing Teams [Электронный ресурс] // Great Again. 2017. Jan. 12. URL: <https://greatagain.gov/agency-landing-teams-54916f71f462#.ign6hwjkw> (дата обращения: 12.01.2017).
- 14 Presidential Transition Timeline. Federal Agencies [Электронный ресурс] // Center for Presidential Transition. URL: <http://presidentialtransition.org/timeline/agencies/index.php> (дата обращения: 15.12.2016).
- 15 Trump's Shadow Transition Team [Электронный ресурс] // Politico. 2017. Nov. 22. URL: <http://www.politico.com/story/2016/11/trump-transition-heritage-foundation-231722> (дата обращения: 12.01.2017).
- 16 Top Priorities for U.S. Policy toward Latin America and the Caribbean in 2016 [Электронный ресурс] // The Heritage Foundation. 2016. Jan. 29. URL: <http://www.heritage.org/americas/report/top-priorities-us-policy-toward-latin-america-and-the-caribbean-2016> (дата обращения: 15.12.2016).
- 17 Encouraging Real Change in Cuba [Электронный ресурс] // The Heritage Foundation. 2016. URL: <http://www.heritage.org/research/commentary/2016/3/encouraging-real-change-in-cuba> (дата обращения: 15.12.2016).
- 18 Fidel Castro's Death Is an Opportunity to End Cuba's Communist Dynasty [Электронный ресурс] // The Heritage Foundation. 2016. Nov. 26. URL: <http://dailysignal.com/2016/11/26/fidel-castros-death-is-an-opportunity-to-end-cubas-communist-dynasty/> (дата обращения: 15.12.2016).
- 19 Freedom Is in Retreat under Obama Presidency [Электронный ресурс] // The Heritage Foundation. 2016. March 26. URL: <http://www.heritage.org/research/commentary/2016/3/freedom-is-in-retreat-under-obama-presidency> (дата обращения: 15.12.2016).
- 20 2016 FIU Cuba Poll [Электронный ресурс] // Florida International University. 2016. URL: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2016-cuba-poll.pdf> (дата обращения: 15.12.2016).
- 21 Poll: Support Increases for Lifting Cuba Embargo, Travel Restrictions [Электронный ресурс] // The Washington Post. 2014. Dec. 23. URL: [https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2014/12/23/poll-support-increases-for-lifting-cuba-embargo-travel-restrictions/?utm\\_term=.143f0b81bae8](https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2014/12/23/poll-support-increases-for-lifting-cuba-embargo-travel-restrictions/?utm_term=.143f0b81bae8) (дата обращения: 15.12.2016).

- <sup>22</sup> Growing Public Support for U.S. Ties with Cuba – And an End to the Trade Embargo [Электронный ресурс] // Pew Research Center. 2015. July 21. URL: <http://www.people-press.org/2015/07/21/growing-public-support-for-u-s-ties-with-cuba-and-an-end-to-the-trade-embargo/> (дата обращения: 15.12.2016).
- <sup>23</sup> Florida Hispanics Prefer Clinton over Trump, but She Still Has Work to Do [Электронный ресурс] // Miami Herald. 2016. Sept. 13. URL: <http://www.miamiherald.com/news/politics-government/election/hillary-clinton/article101553237.html> (дата обращения: 20.12.2016).
- <sup>24</sup> 2016 Florida Presidential Election Results [Электронный ресурс] // Pew Research Center. 2016. Dec. 13. URL: <http://www.politico.com/2016-election/results/map/president/florida/> (дата обращения: 20.12.2016).
- <sup>25</sup> Trump Could Win Florida, Thanks to Cuban Americans [Электронный ресурс] // Miami Herald. 2016. Nov. 2. URL: <http://www.miamiherald.com/news/local/news-columns-blogs/andres-oppenheimer/article112080317.html> (дата обращения: 20.12.2016).
- <sup>26</sup> Purpose of the US–Cuba Democracy PAC. [Электронный ресурс] // US Cuba Democracy PAC. URL: <http://www.uscubapac.com/purposeandagenda.html> (дата обращения: 15.12.2016).
- <sup>27</sup> Office of Foreign Assets Control [Электронный ресурс] // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Foreign-Assets-Control.aspx> (дата обращения: 20.12.2016).