

ИНОСТРАННАЯ ПОМОЩЬ

DOI: 10.48015/2076-7404-2020-12-4-131-170

В.И. Бартенов*

ПОМОЩЬ США АРАБСКИМ СТРАНАМ ПРИ АДМИНИСТРАЦИИ Д. ТРАМПА: ЛОГИКА ДИФФЕРЕНЦИРОВАННОГО ПОДХОДА**

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт востоковедения Российской академии наук»
107031, Москва, ул. Рождественка, 12*

Исследование посвящено выявлению и объяснению ключевых изменений в политике США по оказанию помощи арабским странам Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) при администрации Д. Трампа. Цель статьи — проверить на основе анализа количественных данных два расхожих тезиса: о пересмотре Вашингтоном принципов поддержки зарубежных стран и о сокращении масштабов вовлечения в дела БВСА после 2017 г. Статья состоит из четырех разделов. В первом сформулированы пять гипотез относительно ожидаемых (исходя из логики и динамики развития внутриамериканского и регионального контекстов) изменений в объемах и структуре помощи БВСА при Д. Трампе по сравнению с концом правления Б. Обамы, а также относительно различий в позициях Белого дома и Конгресса. Во втором разделе раскрыты особенности используемых статистических данных и методов их обработки, в третьем произведена верификация гипотез с применением агрегированных показателей в целом по региону, а в четвертом полученные результаты объяснены с помощью дезагрегации данных по отдельным странам.

Три из пяти гипотез не находят подтверждения при анализе сводных данных. Администрация Д. Трампа не сокращала помощь БВСА более существенно, чем другим регионам, и не оберегала при этом статьи бюджета помощи, приносящие прямые дивиденды американскому бизнесу. При этом республиканский Конгресс проявлял куда меньше желания поддерживать исполнительную власть при президенте-однопартийце,

* *Бартенов Владимир Игоревич* — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН (e-mail: vl_bartenev@mail.ru).

** Автор выражает признательность анонимным рецензентам, давшим ценные рекомендации по доработке рукописи.

чем в последние годы правления демократа Б. Обамы. Подтвердились же лишь две гипотезы касательно приоритизации помощи в области безопасности при Д. Трампе и диспропорционального сокращения помощи, ориентированной на продвижение демократии.

Такой неожиданный результат, требующий нюансировки обоих указанных тезисов, предложено интерпретировать с учетом различий в динамике помощи отдельным странам. США подходят дифференцированно к крупнейшим реципиентам (Египту и Иордании) и остальным государствам БВСА. Помощь Каиру и Амману оберегается максимально, а другим странам — сокращается, в том числе помощь в области безопасности, включая гранты на закупки американских систем вооружений. Этот факт объясняется тем, что сотрудничество с Египтом и Иорданией имеет не только более прочную стратегическую основу, но и мощную поддержку внутри США — со стороны как оборонных предприятий, заинтересованных в крупных экспортных заказах, так и влиятельного произраильского лобби. Приверженность американских властей подобному дифференцированному подходу сохранится и после выборов 2020 г., но сама структура помощи региону может претерпеть существенную трансформацию.

Ключевые слова: США, Ближний Восток и Северная Африка, арабские страны, международная помощь, военная помощь, экономическая помощь, национальные интересы, Д. Трамп, Б. Обама.

3 ноября 2020 г. в США состоялись очередные президентские выборы, которые имели совершенно особую внутреннюю подоплеку. За победу в них боролись действующий глава государства республиканец Д. Трамп и демократ Дж. Байден, на протяжении восьми лет занимавший пост вице-президента при Б. Обаме. Претендент на президентское кресло ожидаемо опирался на наследие, которое его противник, придя к власти, так усердно старался искоренить, и среди прочего обещал «спасти внешнюю политику США»¹ через осуществление ее обратной перестройки.

С политической точки зрения такая риторика кандидата от Демократической партии была совершенно оправданна, но насколько далеко в действительности США отошли при Д. Трампе как от того курса, который проводила администрация Б. Обамы, так и от многолетних гласных и негласных традиций американской дипломатии? Проблематика данной статьи объединяет сразу два значимых для

¹Biden J.R. Jr. Why America must lead again. Rescuing U.S. foreign policy after Trump // Foreign Affairs. 2020. No. 2. P. 64–76.

ответа на этот вопрос направления внешней политики — тематическое (международная помощь) и географическое (арабский мир).

За последние четыре года достаточно широкое распространение получили два тезиса: о радикальном пересмотре Д. Трампом базовых принципов оказания международной помощи и об ускоренном реформировании взаимоотношений США с регионом Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) в направлении минимизации присутствия и обязательств. Эти два утверждения почти никогда не увязываются друг с другом и крайне редко подкрепляются скрупулезным анализом количественных данных, но при этом зачастую становятся отправной точкой для весьма далеко идущих выводов и рекомендаций, порой напрямую затрагивающих национальные интересы России.

Между тем два этих утверждения в действительности имеют очевидную и прочную логическую «смычку». С одной стороны, международная помощь — один из традиционных инструментов обеспечения национальных интересов, возможности стратегического использования которого США демонстрируют вот уже почти три четверти века, начиная с первых заморозков «холодной войны». С другой стороны, регионом, где этот инструмент всегда применялся с особым размахом и особой изощренностью, был как раз Ближний Восток. Соответственно если некая «революция» в политике США как донора действительно имела место, то именно на этом региональном направлении, вероятнее всего, можно обнаружить ее следы. И наоборот: если приход Д. Трампа к власти подтолкнул Вашингтон к отчуждению от БВСА и сокращению своих обязательств, то это должно найти отражение в объемах и структуре помощи, направляемой в регион. Последовательность этих простых логических умозаключений и дала импульс к проведению отдельного исследования, результаты которого представлены в предлагаемой публикации.

Цель статьи — оценить масштаб и характер изменений в политике американских властей в вопросах оказания помощи арабским странам Ближнего Востока и Северной Африки при Д. Трампе через изучение актуальных статистических данных и предложить для этих изменений непротиворечивые объяснения.

Наше внимание будет сконцентрировано на двух категориях изменений — гипотетических и фактических. В качестве гипотетических (эвентуальных, возможных при определенных обстоятельствах) рассматриваются те изменения в объемах и структуре распределения соответствующих средств, которые предлагались администрацией и могли бы быть произведены в случае безоговорочной поддержки

проекта бюджета Конгрессом, обладающим «правом кошелька» и утверждающим объемы ассигнований, в том числе на цели оказания внешней помощи. Фактическими же именуются те изменения в основных параметрах помощи региону БВСА, ее распределении между ключевыми видами, бюджетными статьями и странами-реципиентами, которые имели место после принятия Конгрессом соответствующего закона об ассигнованиях и осуществления администрации — также по согласованию с Капитолийским холмом — распределения немаркированных средств, ассигнованных по отдельным статьям, между странами.

Наконец, особо стоит отметить, что словосочетание «арабские страны Ближнего Востока и Северной Африки» используется в статье вполне осознанно. Уточнение «арабские страны» призвано вывести за скобки Израиль, помощь которому подчиняется совершенно иной логике, чем помощь любой другой стране региона, да и мира в целом, а также Турцию, которая в американской классификации относится к региональному кластеру «Европа и Евразия». Дополнительное указание на БВСА в свою очередь позволяет не включать в анализ ряд других стран арабского мира — Джибути, Коморские Острова, Мавританию, Сомали, а также Судан, — которые сами власти США относят к Африке южнее Сахары. При этом изучаются лишь те реципиенты, которые признаются в качестве получателей официальной помощи развитию (ОПР) Комитетом по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР): Алжир, Египет, Ливия, Марокко и Тунис — в Северной Африке; Иордания, Ирак, Йемен, Ливан, Палестинские территории и Сирия — на Ближнем Востоке. Помощь США странам Персидского залива — Бахрейну, Оману и Саудовской Аравии, которая оказывается исключительно в области безопасности и в символических объемах, в приводимых статистических данных не учитывается.

Подобного рода исследовательскую задачу российские ученые не ставили, несмотря на определенный интерес к политике США в арабском мире при Д. Трампе [Beck, 2019; Боровков и др., 2019] и к американской внешней помощи в рассматриваемый период [Белецкая, 2019; Давыдов, 2018; и др.]. Среди работ зарубежных авторов, еще более активно изучающих и современную политику США как донора [Tama, 2019], и проблеме их ухода с Ближнего Востока [Gregory Gause III, 2019; Karlin, Wittes, 2019; Miller, Rand, 2020; Yom, 2020; и др.], сколько-нибудь похожих по замыслу исследований нами также обнаружено не было.

Системную работу по составлению актуальной картины потоков средств, предоставляемых США на безвозмездной или льготной основе всем странам региона, ведут (в режиме реального времени) только специалисты Исследовательской службы Конгресса (ИСК)², а также малоизвестной в России некоммерческой организации «Проект изучения демократии на Ближнем Востоке» (Project on Middle East Democracy, POMED)³, учрежденной в 2005 г. для анализа возможностей построения подлинно демократических обществ на Ближнем Востоке и разработки наиболее эффективных механизмов поддержки этого процесса со стороны США. Данная организация, в руководство которой сегодня входят ряд бывших сотрудников администрации Б. Обамы (например, Э. Миллер, в 2014–2017 гг. отвечавший в Аппарате Совета национальной безопасности США за взаимодействие с Египтом и Израилем), вот уже более 10 лет публикует получающие достаточно широкую огласку и весьма подробные отчеты об американской помощи БВСА с акцентом на программы в категории «Справедливое и демократическое управление». Однако наше исследование будет существенно отличаться от публикуемых обеими этими структурами аналитических разработок как общей концепцией (выдвижением и последующей верификацией ряда гипотез), так и оригинальной методикой анализа статистических данных. Подробное описание методологии исследования будет представлено далее.

Предлагаемая статья обладает одновременно и теоретической, и практической значимостью. В теоретическом плане она представляет весьма интересный эмпирический материал для проверки ряда гипотез относительно внутренних факторов, определяющих характер политики США в вопросах оказания внешней помощи и касающихся, в частности, влияния партийной принадлежности главы исполнительной власти или общей партийно-политической конфигурации (какая партия контролирует Белый дом, Сенат и Палату представителей). За отдельными исключениями [Goldstein, Moss, 2005] такого рода исследования проводились на основе анализа национальной программы помощи в целом [Travis, Zahariadis, 2002; Milner, Tingley, 2010; и др.] и никогда на примере помощи странам

² См. актуальную версию сводного отчета ИСК: Sharp J.M., Humud C.E., Collins S.R. U.S. foreign assistance to the Middle East: Historical background, recent trends, and the FY2021 request. CRS Report R46344. 05.05.2020 // Congressional Research Service. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R46344.pdf> (accessed: 25.07.2020).

³ Project on the Middle East Democracy's. Available at: <https://pomed.org> (accessed: 25.07.2020).

БВСА — региона, по отношению к которому политика обеих ветвей власти имеет ярко выраженную специфику.

Результаты поиска ответа на поставленные вопросы могут иметь также практическое применение — в рамках информационно-аналитического обеспечения внешней политики Российской Федерации. В последние годы Россия существенно укрепила свои позиции на Ближнем Востоке, что повышает ценность данных об актуальных тенденциях в использовании основных инструментов влияния на обстановку в регионе другими мировыми державами, в первую очередь США.

В структурном плане статья состоит из четырех разделов. В первом кратко обозначены ключевые для рассмотрения заявленной проблематики изменения внутриамериканского и регионального контекстов и сформулирован ряд гипотез относительно ожидаемых — исходя из этих изменений — корректировок объемов и структуры помощи арабским странам БВСА при Д. Трампе по сравнению с концом правления Б. Обамы, а также различий в позициях Белого дома и Конгресса. Во втором разделе раскрыты особенности используемых статистических данных и методов их обработки, в третьем произведена верификация гипотез с применением агрегированных данных в целом по региону, наконец, в четвертом предложены возможные объяснения полученных результатов с помощью их дезагрегации по странам.

От контекста к гипотезам

С приходом к власти Д. Трампа вопросы бюджетирования программ внешней помощи приобрели в США непривычно громкое звучание. Главным образом этому способствовало настойчивое стремление новой администрации осуществить беспрецедентные сокращения объемов ОПР, которое вот уже четвертый год подряд неизменно наталкивается на жесткое сопротивление Конгресса независимо от того, какая партия контролирует Палату представителей⁴. Однако борьба исполнительной и законодательной ветвей власти по вопросу об оптимальном объеме бюджета помощи [Тата, 2019; Бартнев, 2019b] — лишь верхушка айсберга. Она скрывает глубинные изменения в концептуальных подходах к оказанию внешнего содействия, имевшие место при Д. Трампе и отразившие его понимание

⁴ В 2017–2018 гг. большинством в обеих палатах Конгресса США обладали республиканцы, но по итогам промежуточных выборов 2018 г. им удалось сохранить контроль лишь над Сенатом.

более общих принципов ведения дел на мировой арене и «большой стратегии» США [подробнее см.: Приходько, Смирнов, 2018]. Этот подход справедливее всего назвать транзакционалистским.

Новые акценты проявлялись и в публичных выступлениях Д. Трампа, и в текстах подготовленных его администрацией доктринальных документов разного уровня, в первую очередь в Стратегии национальной безопасности США (2017)⁵, а также в Совместном стратегическом плане Госдепартамента и Агентства США по международному развитию (АМР США) на 2018–2022 фин. гг. (2018) (далее — ССП-2018/2022)⁶. Сравнение иерархии целей оказания помощи с предыдущей версией ССП, подготовленной четырьмя годами ранее администрацией Б. Обамы (на 2014–2017 фин. гг.)⁷, позволило выявить четыре ключевых отличия установок новой республиканской администрации:

- 1) перенос акцента на содействие обеспечению безопасности;
- 2) ориентация только на экономические интересы самих США (а не стран-реципиентов);
- 3) исключение задачи продвижения демократии из списка главных приоритетов;
- 4) акцент на эффективности помощи и экономном расходовании средств налогоплательщиков за пределами страны [Бартенев, 2019с: 172–174].

Всё это указывало на возможность внесения определенных корректив в политику США в регионе, которые лучше всего можно проиллюстрировать, сопоставив приоритеты Совместной региональной стратегии для БВСА на 2018–2020 фин. гг. (далее — СРС-БВСА 2018–2020 гг.), представленной в августе 2018 г. Госдепартаментом и АМР США, и ее предыдущей версии (на 2014–2016 гг.), разработанной при Б. Обаме еще до очередного ухудшения обстановки в регионе (табл. 1).

⁵ National Security Strategy of the United States of America. December 2017. P. 39 // The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: 25.07.2020).

⁶ U.S. Department of State — U.S. Agency for International Development. Joint Strategic Plan FY 2018–2022. February 2018 // U.S. Agency for International Development (USAID). Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/JSP_FY_2018_-_2022_FINAL.pdf (accessed: 25.07.2020).

⁷ U.S. Department of State — USAID. Joint Strategic Plan FY 2014–2017. February 2014 // USAID. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/State%20USAID%20Joint%20Strategic%20Plan%202014-04-02.pdf> (accessed: 25.07.2020).

Иерархия стратегических целей, обозначенных в Совместных региональных стратегиях Госдепартамента и АМР США для Ближнего Востока и Северной Африки 2014 и 2018 гг.

№ п/п	2014 г. ⁸	2018 г. ⁹	Количество задач
1	Обеспечение справедливого экономического роста, создания рабочих мест и доступа к свободному рынку [в странах-реципиентах]	Укрепление безопасности, стабилизация, противодействие терроризму и урегулирование конфликтов	4
2	Обеспечение всеобъемлющего и долговременного мира на Ближнем Востоке	Продвижение всеобъемлющего и устойчивого арабо-израильского мира	6
3	Укрепление региональной стабильности и гражданской безопасности	Продвижение инклюзивного экономического роста, содействие социально-экономическому развитию, открытие рынков и расширению экспорта американских товаров	3
4	Продвижение демократии, благого управления и повышение вовлеченности гражданского общества [в политический процесс]	Усовершенствование управления, укрепление демократических институтов и процессов и поддержка мотивированного гражданского общества	3

Источник: составлено автором; дополненная версия таблицы, впервые опубликованной в: [Бартнев, 2019с: 174].

Во-первых, обращает на себя внимание тот факт, что администрация Д. Трампа и в региональной стратегии для БВСА, в отличие от администрации Б. Обамы, на первое место ставила проблемы обеспечения безопасности. Однако нужно учесть, что предыдущая версия СРС была опубликована в феврале 2014 г., т.е. до того момента, как самый взрывоопасный регион мира, переживший мощнейший

⁸Цит. по: U.S. Department of State and Broadcasting Board of Governors — Office of Inspector-General. Inspection of the Bureau of Near Eastern Affairs. ISP-I-17-22. May 2017. P. 1. Available at: <https://www.stateoig.gov/system/files/isp-i-17-22.pdf> (accessed: 25.07.2020).

⁹U.S. Department of State — USAID. Joint Regional Strategy. Middle East and North Africa. Approved 23.08.2018. P. 3 // U.S. Department of State. Available at: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/JRS-NEA-ME_UNCLASS_508.pdf (accessed: 16.06.2019).

шок в лице «Арабского пробуждения», в полной мере испытал его отложенные последствия¹⁰.

Речь идет в первую очередь о территориальной экспансии террористической группировки «Исламское государство Ирака и Леванта» («ИГИЛ»)¹¹, которой удалось к лету 2014 г. захватить значительную часть Сирии и Ирака и провозгласить там халифат, приняв название «Исламское государство» («ИГ»). Беспрецедентный всплеск джихадистской активности создал угрозу не только для сопредельных государств, но и для стран Северной Африки, которые столкнулись либо с фактами достаточно массового присоединения их граждан к джихаду в Междуречье (в первую очередь Тунис и Марокко), либо с усилением присягнувших «ИГ» на верность группировок на их собственной территории (в частности, Ливия и Египет). Кроме того, он вызвал новую волну миграции, которая накрыла не только соседние с Сирией страны (Турцию, Ливан, Иорданию), но и Европейский континент, спровоцировав беспрецедентный по своим масштабам кризис. Ухудшилась в 2014–2015 гг. ситуация и в других государствах, в первую очередь в Ливии и Йемене, где началась новая фаза эскалации вооруженных конфликтов, осложненных внешним вмешательством. Всё это потребовало от США как ключевого партнера большинства стран БВСА мобилизации дополнительных ресурсов поддержки, которая американскими властями была достаточно оперативно произведена еще при Б. Обаме¹².

К весне 2017 г., когда администрация Д. Трампа приступила к обновлению документов стратегического планирования и составлению своего первого проекта бюджета, регион уже отступил от края пропасти, по крайней мере в том, что касается неконтролируемого распространения угрозы джихадизма. На фронте борьбы с «ИГ» уже сформировались условия для коренного перелома. Между тем обстановка непосредственно в сфере безопасности оставляла повод для обеспокоенности, многие крупные города (включая Мосул, Ракку и др.) группировка еще контролировала, успехи на ливийском

¹⁰ Подробнее о динамике политического развития в регионе БВСА после 2011 г. см., например: [Ближний Восток в меняющемся глобальном контексте, 2018; Звягельская, 2018].

¹¹ Запрещенная на территории Российской Федерации террористическая организация.

¹² Sharp J., Humud C.E. U.S. foreign assistance to the Middle East: Historical background, recent trends, and the FY2016 request. CRS Report R44233. 19.10.2015 // Congressional Research Service. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R44233.pdf> (accessed: 25.07.2020).

фронте противодействия джихадистам были хрупкими, а гуманитарная ситуация как в Машрике, так и в Йемене оставалась близкой к катастрофической.

Во-вторых, бросалась в глаза деприоритизация администрацией Д. Трампа экономических императивов. Это также имело логическое объяснение.

Экономическая ситуация в регионе планомерно ухудшалась. С одной стороны, сказывалось деструктивное влияние конфликтов и политической нестабильности, а также их внутренних и трансграничных последствий в виде массового притока беженцев (особенно существенно это повлияло на положение дел в Ливане и Иордании). С другой стороны, произошедшее в конце 2014 г. почти трехкратное падение цен на нефть не только осложнило жизнь правительствам нефтедобывающих государств из числа реципиентов международной помощи (в первую очередь Ирака и Ливии), но и сократило возможности арабских доноров — монархий Персидского залива по предоставлению ОПР и инвестиций более бедным странам региона.

Однако нужно учитывать и то, что акцент в новой формулировке экономической задачи в СРС-БВСА 2018–2020 гг. делался на дивиденды для самих США (в виде расширения возможностей для экспорта американских товаров). Между тем государства — реципиенты ОПР в арабском мире никогда не представляли для Вашингтона большого интереса в качестве рынков сбыта гражданской продукции, облегчению которого теоретически могли бы способствовать увеличение уровня доходов их населения, поощрение предпринимательства и т.д. Все без исключения двусторонние торговые соглашения США с арабскими странами (Иорданией (2001), Марокко (2004), Бахрейном (2006) и Оманом (2009))¹³ были заключены после начала «глобальной войны с терроризмом» и подкрепляли партнерские отношения с правительствами этих государств в первую очередь в области безопасности. США, несомненно, сохраняли заинтересованность в развитии связей с нефтедобывающими странами региона, особенно с Ираком и Ливией, однако в условиях резкого уменьшения зависимости от поставок ближневосточной нефти благодаря бурному росту собственного производства значимость этого фактора снижалась.

Важно и другое: Ближний Восток не входил в число регионов, где можно было ожидать сколько-нибудь существенной отдачи от вложенных средств, тем более «планка» результативности была из-

¹³ Existing U.S. trade agreements // U.S. Department of State. Available at: <https://www.state.gov/trade-agreements/existing-u-s-trade-agreements/> (accessed: 25.10.2020).

начально установлена новой администрацией очень высоко. В Стратегии национальной безопасности США 2017 г. в числе примеров подлинно результативных программ внешней помощи приводились «план Маршалла», поддержка государств Центральной и Восточной Европы после окончания «холодной войны», а также программы послевоенного восстановления в Японии и Республике Корея¹⁴. Стоит ли говорить, что ни сам Д. Трамп, ни члены его ближайшего окружения не строили иллюзий (которые, возможно, питали две предшествующие администрации) относительно того, что этот ряд в краткосрочной перспективе пополнят страны арабского мира. Как раз наоборот: Д. Трамп и до инаугурации¹⁵, и после прихода к власти¹⁶ неоднократно говорил именно о Ближнем Востоке как о регионе, где его предшественники тратили огромные средства впустую. И хотя эти слова относились в первую очередь к военным кампаниям, такие высказывания заставляли оценивать перспективы оказания экономической помощи арабским странам, не связанной с решением насущных задач в области безопасности, еще более пессимистично.

И, наконец, последнее: хотя в СРС-БВСА 2018–2020 гг. в списке приоритетов сохранилась чисто политическая задача, которая так же, как и в предыдущей версии, находилась на последнем месте, изменения в ее формулировке представляются крайне показательными. На первое место взамен «продвижения демократии» было поставлено совершенствование управления, при этом исчез эпитет «благое» (good governance). Эти изменения соответствовали дискурсу самого Д. Трампа, который еще в ходе предвыборной кампании демонстрировал свое неприятие парадигмы «смены режимов» и готовность эффективно взаимодействовать с авторитарными лидерами стран региона, такими как, например, Абдельфаттах ас-Сиси¹⁷.

Исходя из всего изложенного, можно выдвинуть сразу несколько гипотез относительно изменений в количественных и качественных

¹⁴ National Security Strategy of the United States of America. December 2017. P. 39 // The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: 25.07.2020).

¹⁵ Dovere E.-I. Trump pledges to pull back in Middle East, lean in against ISIS // Politico. 06.12.2016. Available at: <https://www.politico.com/story/2016/12/trump-middle-east-isis-232291> (accessed: 25.07.2020).

¹⁶ Remarks by President Trump on the situation in Northern Syria // The White House. 23.10.2019. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-situation-northern-syria/> (accessed: 25.07.2020).

¹⁷ Dovere E.-I. Op. cit.

характеристиках американской помощи арабским странам БВСА при Д. Трампе, которые теоретически лучше всего бы отразили описанные изменения внутриамериканского и регионального контекстов.

Гипотеза № 1. *Администрация Д. Трампа должна проявлять стремление сократить помощь БВСА более существенно, чем другим регионам.*

Гипотеза № 2. *Администрация Д. Трампа должна сокращать экономическую помощь арабским странам БВСА более резко, чем помощь в области безопасности.*

Гипотеза № 3. *Администрация Д. Трампа должна оберегать в первую очередь те статьи бюджета помощи, выделение средств по которым приносит прямые дивиденды американскому бизнесу.*

Гипотеза № 4. *Администрация Д. Трампа должна сокращать помощь, ориентированную на продвижение демократии, существеннее, чем иные виды помощи.*

В связи с тем что в США исполнительная власть не решает единолично вопросы, связанные с выделением и распределением средств на цели оказания международной помощи, любые коррективы, вносимые той или иной администрацией, становятся реальностью лишь в том случае, если они находят поддержку в Конгрессе. Соответственно встает вопрос о соотношении объемов и структуры проекта бюджета, формируемого исполнительной властью, и выделенных законодателями ассигнований.

В последние два года правления администрации Б. Обамы и первые два года правления администрации Д. Трампа большинство в обеих палатах Конгресса было у республиканцев. По мнению М. Голдстейна и Т. Мосса, США демонстрируют наименьшую щедрость как донор как раз тогда, когда представители этой партии контролируют Конгресс, а у власти в Белом доме находится демократ [Goldstein, Moss, 2005: 1298]. Исследователи подчеркивают, что республиканский Конгресс более склонен доверить полномочия по распределению средств помощи президенту-однопартийцу и, наоборот, готов вести ожесточенную борьбу с исполнительной властью, возглавляемой представителем конкурирующей партии. Если принять на веру данный тезис, то можно протестировать на ближневосточном материале еще одну гипотезу, которая имеет значение, выходящее далеко за пределы регионального контекста.

Гипотеза № 5. *Расхождения между предлагавшимися и фактическими изменениями в объемах и структуре помощи арабским странам БВСА в первые годы президентства Д. Трампа (2017–2018), когда в обеих палатах Конгресса преобладали республиканцы, долж-*

ны быть менее существенны, чем в последние годы президентства Б. Обамы (2015–2016), проходившие в условиях «разделенного правления».

Сформулированные пять гипотез не могут исчерпывать своеобразие политики США при администрации Д. Трампа в вопросах оказания помощи арабским странам БВСА. Однако, как представляется, они позволяют затронуть проблемные вопросы, обретающие наибольшее значение при сопоставлении периода правления 45-го президента США с президентством Б. Обамы, к наследию которого так часто апеллирует Дж. Байден.

Особенности статистических данных и методов их обработки

Осуществлять верификацию выдвинутых гипотез мы планируем с помощью данных, доступных в документах, которые называются «Обоснования бюджета перед Конгрессом» (Congressional Budget Justification, СВJ/ОБК) и представляются ключевыми министерствами США, в том числе Государственным департаментом¹⁸, ежегодно в начале бюджетного цикла. Именно эти материалы используются аппаратами профильных подкомитетов Комитетов по ассигнованиям обеих палат Конгресса при подготовке проектов соответствующих законов об ассигнованиях.

Большая часть ассигнований на цели оказания международной помощи производится на основании нормативного акта, который сегодня называется «Закон об ассигнованиях на нужды Государственного департамента, международные операции и связанные программы» (Department of State, Foreign Operations, and Related Programs (SFOPs) Appropriations Act). Он покрывает раздел бюджета 150 под названием «Международные отношения» (International Relations) и включает интересующий нас подраздел «Международные операции» (Foreign Operations), разделенный на несколько блоков: административные расходы АМР США; двусторонняя экономическая помощь; международная помощь в области безопасности; многосторонняя помощь; поддержка экспорта.

Закрепленное в указанном законе об ассигнованиях разделение на экономическую помощь и помощь в области безопасности является до некоторой степени условным. Средства по большинству статей,

¹⁸ U.S. Department of State. Congressional Budget Justifications. Department of State, Foreign Operations and Related Programs. FY2016-FY2021 // USAID. Available at: <https://www.usaid.gov/results-and-data/budget-spending/congressional-budget-justification> (accessed: 25.07.2020).

относимых к экономической помощи, могут выделяться на цели, не имеющие ничего общего с расширением экономических возможностей, в том числе на обеспечение безопасности. И наоборот, часть мероприятий, финансируемых, например, по статье «Международная помощь в области контроля над наркотиками и обеспечения правопорядка» (International Narcotics Control and Law Enforcement, INCLE), формально относящейся к подразделу «Международная помощь в области безопасности», нацелены на изменение политико-институциональной среды, обеспечение верховенства закона и т.п.

Исходя из этого, для поиска ответов на поставленные вопросы мы будем исследовать в первую очередь распределение помощи по целевым категориям, которое также отражается в ОБК и производится на основе классификатора, разработанного Госдепартаментом еще в 2006 г. Этот классификатор позволил разнести все страновые программы и проекты помощи по 5 основным тематическим кластерам: «Мир и безопасность», «Инвестиции в человеческий капитал», «Справедливое и демократическое управление», «Экономический рост» и «Гуманитарная помощь». Начиная с 2020 фин. г. рубрикация стала более дробной¹⁹, однако выбор хронологических рамок делает возможным использование предшествующей версии, которая в равной степени позволяет верифицировать все выдвинутые нами гипотезы.

Необходимо сделать еще две важные оговорки, которые напрямую связаны с особенностями используемых данных.

Во-первых, проект бюджета помощи, подаваемый в Конгресс, не содержит страновой разбивки для гуманитарной помощи — только агрегированные цифры по ключевым статьям, которые администрация Д. Трампа год за годом предлагает свести в одну — «Международная гуманитарная помощь» (International Humanitarian Assistance, ИНА). Распределение по странам исполнительной властью производится только после выделения соответствующих ассигнований Конгрессом, исходя из потребностей реципиентов. Это означает, что при сопоставлении запрашиваемых и реально выделенных объемов гуманитарной помощи по странам, которые являются крупными ее получателями (в регионе это Сирия, Ирак, Йемен и др.), по данной

¹⁹ Сегодня список целевых категорий выглядит следующим образом: «Мир и безопасность», «Поддержка демократии, защита прав человека и усовершенствование управления», «Здравоохранение», «Образование и социальные услуги», «Экономическое развитие», «Окружающая среда», «Гуманитарная помощь», «Управление программами» и «Мультисекторальная помощь». Подробнее см.: <https://www.foreignassistance.gov/categories> (accessed: 25.07.2020).

категории всегда будет наблюдаться масштабный прирост, который будет влиять и на общие показатели.

Во-вторых, указание на страну-получателя в статистике по ОПР не означает, что данная помощь предоставляется государством-донором (в нашем случае — США) по межправительственной линии. Политическая помощь оппозиции или гуманитарная помощь, которая направляется в районы, не контролируемые центральным правительством той или иной страны, с точки зрения статистического учета, — такой же элемент официальной помощи, как и крупный транш в целях поддержки бюджета, перечисляемый напрямую в казначейство страны-реципиента. Учитывать эту особенность крайне важно при сопоставлении американской помощи, направляемой в Сирию, поддержка правительства которой (равно как и аффилированных с ним структур) запрещена в США на законодательном уровне²⁰, и в остальные страны БВСА, не попадающие под подобные ограничения.

Используя указанные документальные источники для проверки сформулированных в первом разделе гипотез, мы сосредоточим свое внимание на нескольких основных числовых показателях:

1) совокупные объемы помощи арабскому миру (в абсолютных значениях);

2) объемы помощи по категории «Обеспечение мира и безопасности» (в абсолютных значениях и в процентах к совокупным объемам);

3) объемы помощи по категории «Содействие экономическому росту» (в абсолютных значениях и в процентах к совокупным объемам);

4) объемы помощи по категории «Справедливое и демократическое управление» (в абсолютных значениях и в процентах к совокупным объемам);

5) объемы помощи (в абсолютных значениях и в процентах к совокупным объемам) по статье «Военная помощь зарубежным странам» (Foreign Military Financing, FMF), по которой выделяются весьма крупные гранты на заключение контрактов на поставки и обслуживание систем вооружений американского производства²¹.

²⁰ См., например: Consolidated Appropriations Act, 2018. Pub. L. 115–141. Mar. 23, 2018. Division K — Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2018. Sec. 7007. 132 Stat. 863. Available at: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ141/PLAW-115publ141.pdf> (accessed: 25.10.2020).

²¹ Единственное исключение было сделано для Израиля, который имеет право тратить часть (около четверти) предоставляемых ему средств на закупки систем

Особое внимание будет также уделяться сопоставлению объемов и структуры помощи арабским странам БВСА, представленных в проектах бюджета, и итоговых показателей по выделенным — на основании принятых Конгрессом решений — средствам.

Все показатели по периоду правления администрации Д. Трампа будут сопоставляться с показателями, относящимися к периоду правления его предшественника — Б. Обамы. При этом преимущественно будут использоваться средние данные за несколько лет — из-за достаточно высокой волатильности потоков международной помощи, объемы которой год от года могут значительно меняться под влиянием событий, происходящих внутри той или иной страны либо на региональной или международной арене. Использование среднегодовых значений позволяет сгладить эти колебания.

При изучении цифр по американской помощи БВСА при Б. Обаме будут использоваться средние значения за 2016–2017 фин. гг. Такой выбор обусловлен тем, что соответствующие проекты бюджетов на два этих финансовых года формировались и обсуждались уже после радикального изменения регионального ландшафта в 2014 г.²² Дополнительную обоснованность такому выбору придает ситуация «разделенного правления»: в 2015–2016 гг., когда имело место прохождение соответствующих бюджетов, большинством в обеих палатах Конгресса обладали республиканцы, что гипотетически создавало предпосылки для существенных расхождений между запрашиваемыми и выделяемыми объемами ассигнований.

В случае же с периодом правления Д. Трампа нам пришлось в том числе учитывать объективные ограничения по доступности числовых данных. На текущий момент данные по реально выделенным объемам доступны только за два финансовых года (2018–2019), поэтому проекты бюджетов также будут использоваться именно за этот период. Отсутствие данных в полном объеме за 2020–2021 фин. гг. не представляется сколько-нибудь серьезным ограничением. Период 2018–2019 фин. гг., во-первых, хронологически максимально

собственного производства. Однако новый Меморандум о взаимопонимании между США и Израилем, заключенный в последний год правления администрации Б. Обамы, предусматривает планомерное сокращение этой доли до нуля к 2028 фин. г. См.: Memorandum of Understanding between the United States and Israel. September 14, 2016 // The White House. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/14/fact-sheet-memorandum-understanding-reached-israel> (accessed: 25.10.2020).

²² Окончательное голосование по бюджету на 2017 фин. г. проходило уже после избрания Д. Трампа.

близок к периоду 2016–2017 фин. гг., во-вторых, покрывает одинаковое количество лет, а в-третьих, характеризуется аналогичной конфигурацией сил в Конгрессе, что обеспечивает максимальную сопоставимость и позволяет в полной мере решить задачи статьи.

Кроме того, в целях получения более полных и точных данных было принято решение рассмотреть также отдельно показатели по двум крупнейшим реципиентам американской помощи среди арабских государств БВСА — Египту и Иордании — и сопоставить их с показателями по остальным странам.

Это обеспечит важнейшее принципиальное отличие нашего анализа — с точки зрения методики обработки количественных данных по помощи региону — от исследований, проводимых ИСК и POMED. Вторым отличием будет вынесение за скобки Израиля как крупнейшего реципиента американской помощи в истории, который все последнее десятилетие получал от США не менее 3 млрд долл. в год — исключительно в виде грантов по программе FMF²³ на основании долгосрочных соглашений, фиксирующих минимальные объемы ассигнований (последнее из них было подписано в 2016 г. и предполагает выделение Израилю 38 млрд долл. США на 2019–2028 фин. гг.²⁴: по 3,3 млрд долл. по программе FMF и по 0,5 млрд долл. на совместные разработки в области противоракетной обороны ежегодно)²⁵. Это почти сопоставимо с объемами помощи всем остальным странам БВСА вместе взятым, а значит, оперирование агрегированными данными, включающими помощь еврейскому государству, будет существенно исказить общую картину. Вынесение Израиля за скобки позволит получить более интересные результаты, чем те, которые отражены в отчетах ИСК и POMED. Наконец, третьим отличием будет использование среднегодовых значений, позволяющих смягчить волатильность потоков помощи.

В целом статистические данные и методы их обработки позволили не только обеспечить надлежащую верификацию сформулированных в первом разделе гипотез, но и получить действительно значимые и порой достаточно неожиданные научные результаты.

²³ Подробнее об особенностях помощи США Израилю см.: [Хлебникова, 2014].

²⁴ Office of the Spokeperson. Fact sheet: Memorandum of Understanding Reached with Israel. 14.09.2016 // The White House. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/14/fact-sheet-memorandum-understanding-reached-israel> (accessed: 25.07.2020).

²⁵ Zanotti J. Israel: Background and the U.S. relations in brief. Updated 18.05.2020. CRS Report R44245 // Congressional Research Service. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R44245.pdf> (accessed: 25.07.2020).

Верификация гипотез

В данном разделе будут последовательно представлены результаты верификации каждой из гипотез касательно особенностей помощи США арабским странам БВСА при Д. Трампе.

Гипотеза № 1. Гипотеза относительно диспропорционального сокращения совокупных объемов помощи региону находит подтверждение только при рассмотрении объемов реально выделенных, но не запрашивавшихся администрацией Д. Трампа средств.

Согласно статистическим данным, администрация Д. Трампа, столкнувшись с радикальным ухудшением обстановки в регионе, предлагала на 2018–2019 фин. гг. весьма существенно сократить объемы помощи арабским странам БВСА по сравнению с суммами, которые запрашивала в предыдущие два финансовых года администрация Б. Обамы. Разница в среднегодовых значениях по рассматриваемым двухлетним периодам составила более 600 млн долл. США (в абсолютном выражении). Вместе с тем доля региона в «портфеле» американской помощи — в случае поддержки Конгрессом планов исполнительной власти — должна была даже немного возрасти (с 11,6 до 13,0%) (табл. 2).

Таблица 2

Совокупные объемы помощи США арабским странам БВСА и остальным странам мира (среднегодовые значения за 2016–2017 и 2018–2019 фин. гг., долл. США, в текущих ценах, %)

Получатели помощи	2016–2017 фин. гг.		2018–2019 фин. гг.	
	<i>Запрошено</i>	<i>Выделено</i>	<i>Запрошено</i>	<i>Выделено</i>
Все страны мира (млн долл. США)	36 408,8	37 649,2	27 822,6	38 305,2
Все страны мира, кроме арабских стран БВСА ²⁶ (млн долл. США)	32 175,7	32 782,4	24 218,7	33 856,3
Арабские страны БВСА (млн долл. США)	4233,2	4866,8	3603,9	4448,9
Доля арабских стран БВСА в совокупных объемах помощи (%)	11,6	12,9	13,0	11,6

Источник: составлено автором на основе соответствующих «Обоснований бюджета перед Конгрессом» за 2016–2019 фин. гг.

²⁶Здесь и далее во всех таблицах кластер «арабские страны БВСА» включает 11 реципиентов американской помощи: Алжир, Египет, Ливию, Марокко и Тунис — в Северной Африке, а также Иорданию, Ирак, Йемен, Ливан, Палестинские территории и Сирию — на Ближнем Востоке.

Это связано с тем, что помощь арабским странам БВСА сократилась гораздо менее значительно, чем помощь остальному миру (–14,8 и –24,7% соответственно). Однако Конгресс, обладающий «правом кошелька», как уже было отмечено, пытался всячески «спасти» бюджет помощи от посягательств исполнительной власти²⁷. И в случае с БВСА разница между выделенными им ассигнованиями и запрошенными администрацией средствами (+23,4%) была закономерно существенно ниже, чем по остальному миру (+39,8%) (табл. 3).

Таблица 3

Различия в запрошенных и выделенных США совокупных объемах помощи арабским странам БВСА и остальным странам мира на 2016–2017 и 2018–2019 фин. гг. (%)

Получатели помощи	Δ (2018–2019 фин. гг.; 2016–2017 фин. гг.), %		Δ (Выделено; Запрошено), %	
	Запрошено	Выделено	2016–2017 фин. гг.	2018–2019 фин. гг.
Арабские страны БВСА	–14,9	–8,6	15,0	23,4
Все остальные страны	–24,7	+4,0	1,9	39,8

Источник: составлено автором на основе соответствующих «Обоснований бюджета перед Конгрессом» за 2016–2019 фин. гг.

В результате объемы реально выделенной помощи арабским странам БВСА в 2018–2019 фин. гг. оказались более чем на 400 млн долл. США ниже (–8,6%), чем соответствующие значения за период 2016–2017 фин. гг., в то время как в целом по миру членам Конгресса удалось не только отстоять бюджет в полном объеме, но и увеличить его почти на 1 млрд долл. США по отношению к периоду правления администрации Б. Обамы (+4,0%). Как следствие, по итогам такого вмешательства Конгресса доля БВСА в объемах американской помощи зарубежным странам, наоборот, сократилась с 12,9 до 11,6%.

Гипотеза № 2 относительно дальнейшего перераспределения средств между экономической помощью странам региона и помощью в области безопасности в пользу последней, имевшего место и при предыдущих двух администрациях [McInerney, Bockenfeld, 2017: 5], напротив, находит однозначное подтверждение только при анализе агрегированных статистических данных по запрашиваемым ассигнованиям.

²⁷ См. подробнее: [Тата, 2019].

При том что в абсолютном отношении администрация Д. Трампа также запрашивала меньше средств на оказание помощи в области безопасности, чем администрация Б. Обамы, масштабы сокращений (–8,2%) были, на первый взгляд, совершенно несопоставимы с сокращениями, которым подверглись остальные целевые категории (табл. 4). Как следствие, должно было поменяться и долевое распределение между основными категориями. Доля помощи по категории «Мир и безопасность» должна была превысить 60% (по запросу на 2021 фин. г. она и вовсе должна была составить 66,4%, или 2/3 общего объема помощи региону, что стало бы рекордным показателем за длительное время).

Таблица 4

Распределение помощи США арабским странам БВСА между различными целевыми категориями (среднегодовые значения за 2016–2017 и 2018–2019 фин. гг., долл. США, в текущих ценах, %)

Целевая категория помощи	2016–2017 фин. гг.				2018–2019 фин. гг.			
	Запрошено		Выделено		Запрошено		Выделено	
	Объемы (млн долл. США)	Доля* (%)	Объемы (млн долл. США)	Доля (%)	Объемы (млн долл. США)	Доля (%)	Объемы (млн долл. США)	%
Мир и безопасность	2370,0	56,0	2730,6	56,1	2176,4	60,4	2449,4	55,1
Справедливое и демократическое управление	435,0	10,3	436,7	9,0	289,1	8,0	310,9	7,0
Инвестиции в человеческий капитал	566,3	13,4	552,1	11,3	421,5	11,7	400,4	9,0
Экономический рост	851,5	20,1	857,2	17,6	680,2	18,9	935,0	21,0
Гуманитарная помощь	10,6	0,3	290,3	6,0	36,8	1,0	353,4	7,9
Всего	4233,2	100,0	4866,8	100,0	3603,9	100,0	4448,9	100,0

Источник: составлено автором на основе соответствующих «Обоснований бюджета перед Конгрессом» за 2016–2019 фин. гг.

Если же посмотреть на действия Конгресса, то, на первый взгляд, он старается смягчить, замедлить этот тренд. Американские законодатели защищают главным образом помощь арабским странам БВСА по категории «Экономический рост», тогда как объемы ассигнований на «Инвестиции в человеческий капитал» оказываются даже меньше, чем в президентском запросе (табл. 5), что представляется достаточно логичным с учетом наименьшего объема дивидендов для американских налогоплательщиков.

Таблица 5

Различия в запрошенных и выделенных совокупных объемах помощи США арабским странам БВСА по разным целевым категориям на 2016–2017 и 2018–2019 фин. гг. (%)

Целевая категория помощи	Δ (2018–2019 фин. гг; 2016–2017 фин. гг.), %		Δ (Выделено; Запрошено), %	
	Запрошено	Выделено	2016–2017 фин. гг.	2018–2019 фин. гг.
Мир и безопасность	–8,2	–10,3	+15,2	+12,5
Справедливое и демократическое управление	–33,5	–28,8	+0,4	+7,5
Инвестиции в человеческий капитал	–25,6	–27,5	–2,5	–5,0
Экономический рост	–20,1	+9,1	+0,7	+37,5
Гуманитарная помощь	+246,7	+21,7	+2638,2	+861,5
Все категории	–14,9	–8,6	+15,0	+23,4

Источник: составлено автором на основе соответствующих «Обоснований бюджета перед Конгрессом» за 2016–2019 фин. гг.

Гипотеза № 3 относительно приоритизации той помощи арабским странам БВСА, которая приносит прямые дивиденды американскому бизнесу, нашла подтверждение только при анализе данных по реально выделенным ассигнованиям.

Гипотеза проверялась с фокусом на программы в области безопасности, которые составляют львиную долю всей помощи, оказываемой странам БВСА, а именно на наиболее крупную программу FMF. Данная программа, помимо того что укрепляет обороноспособность стран, обеспечивает прямые дивиденды американским производителям оборонной продукции, а значит, в теории должна подвергаться минимальным сокращениям, в том числе по сравне-

нию с другими программами в области безопасности, в первую очередь INCLE и NADR (Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related programs — «Нераспространение, борьба с терроризмом, разминирование и связанные программы»).

Администрация Д. Трампа этой логикой, казалось бы, не руководствовалась. Она запрашивала на программу FMF на 16,1% меньше средств, чем администрация Б. Обамы, и, напротив, более чем на 1/3 (38,1%) средств по другим программам по категории «Мир и безопасность» (табл. 6).

Таблица 6

Различия в запрошенных и выделенных совокупных объемах помощи США арабским странам БВСА по программе FMF и остальным программам помощи по целевой категории «Мир и безопасность» на 2016–2017 и 2018–2019 фин. гг. (%)

Целевая категория / программа помощи	Δ (2018–2019 фин. гг; 2016–2017 фин. гг.), %		Δ (Выделено; Запрошено), %	
	Запрошено	Выделено	2016–2017 фин. гг.	2018–2019 фин. гг.
Программа FMF	-16,1	+0,5	+6,5	+27,7
Остальные программы по целевой категории «Мир и безопасность»	+38,1	-50,7	+65,5	-41,0
Итого по целевой категории «Мир и безопасность»	-8,2	-10,3	+15,2	+12,5
Итого по всем целевым категориям	-14,9	-8,6	+15,0	+23,4

Источник: составлено автором на основе соответствующих «Обоснований бюджета перед Конгрессом» за 2016–2019 фин. гг.

При этом показательно, что Конгресс при Д. Трампе защищал именно эту статью и, наоборот, сокращал ассигнования по всем остальным статьям, хотя при администрации Б. Обамы увеличивал помощь по остальным программам — более чем в 10 раз существеннее, чем объемы грантов по программе FMF.

Гипотеза № 4 относительно диспропорционального сокращения помощи арабским странам БВСА на цели поддержки демократии при Д. Трампе — единственная гипотеза, которая находит однозначное подтверждение в статистике при анализе одновременно и предлагавшихся, и реально выделенных ассигнований. Именно помощь по целевой категории «Справедливое и демократическое управ-

ление» подвергается наибольшим сокращениям. Администрация Д. Трампа в среднем предполагала выделять на соответствующие цели почти на треть меньше средств, чем администрация Б. Обамы (см. табл. 4). Весьма показательно, что вмешательство Конгресса смягчило масштабы возможных сокращений, однако сложно не обратить внимание на то, что помощь по данной категории Конгресс все равно восстанавливает гораздо менее охотно, чем помощь в области безопасности или по категории «Экономический рост».

Гипотеза № 5 относительно роли фактора «разделенного правления» также не находит подтверждения в рассматриваемых нами статистических данных (см. табл. 2). При такой же партийно-политической конфигурации при Б. Обаме в 2015–2016 гг. республиканский Конгресс в целом полностью поддерживал позицию администрации в вопросах международной помощи, напротив, демонстрируя даже большую щедрость, чем исполнительная власть (+15,0%). При этом в случае с БВСА помощь увеличивалась гораздо более существенно, чем по миру в целом (+15,1 vs +1,9%).

Однако при Д. Трампе ситуация была совершенно иной в обоих аспектах. Конгресс откровенно шел против президента в целом в вопросах оказания внешней помощи, не поддерживая предложенные им сокращения. В случае с БВСА расхождения были при этом менее значительными, чем в общем по миру. Это связано с тем, что сокращения средств, предназначенных для направления в арабские страны региона, изначально были не такими радикальными, как для других государств.

Опровержение значительной части выдвинутых гипотез заставило нас искать непротиворечивое объяснение полученным результатам. Плоды этих поисков представлены в следующем разделе статьи.

Объяснение результатов

Полученные на основе анализа агрегированных данных по помощи всем арабским странам БВСА результаты становятся гораздо более понятными, если выделить среди реципиентов две группы, включив в одну крупнейших получателей — Египет и Иорданию (в последние годы на них приходилось более 2/3 помощи региону), а в другую — все остальные государства.

В первую очередь это позволяет совершенно иначе взглянуть на ключевой аспект — сокращение совокупных объемов помощи, направляемой США в регион (табл. 7, 8).

Для Египта и Иордании администрация Д. Трампа запрашивала больше средств (+2,5%), чем ее предшественница, в то время как всем

**Сопоставление совокупных объемов помощи США Египту, Иордании
и остальным арабским странам БВСА (среднегодовые значения
за 2016–2017 и 2018–2019 фин. гг., долл. США, в текущих ценах, %)**

Получатели помощи	2016–2017 фин. гг.				2018–2019 фин. гг.			
	Запрошено		Выделено		Запрошено		Выделено	
	Объемы (млн долл. США)	Доля* (%)	Объемы (млн долл. США)	Доля (%)	Объемы (млн долл. США)	Доля (%)	Объемы (млн долл. США)	%
Египет и Иордания	2466,6	58,0	2698,1	56,1	2518,8	69,8	2941,5	66,2
Остальные арабские страны БВСА	1776,6	42,0	2168,7	43,9	1085,1	30,2	1507,4	33,8
Итого:	4233,2	100,0%	4866,8	100,0%	3603,9	100,0%	4448,9	100,0%

Примечание: * — доля в общих объемах помощи США арабским странам БВСА.

Источник: составлено автором на основе соответствующих «Обоснований бюджета перед Конгрессом» за 2016–2019 фин. гг.

Таблица 8

Различия в запрошенных и выделенных США совокупных объемах помощи Египту, Иордании и остальным арабским странам БВСА на 2016–2017 и 2018–2019 фин. гг. (%)

Страны — получатели помощи	Δ (2018–2019 фин. гг.; 2016–2017 фин. гг.), %		Δ (Выделено; Запрошено), %	
	Запрошено	Выделено	2016–2017 фин. гг.	2018–2019 фин. гг.
Египет и Иордания	+2,5	+9,0	+9,8	+16,8
Остальные арабские страны БВСА	-38,9	-30,5	+22,1	+38,9
Итого:	-14,9	-8,6	+15,0	+23,4

Источник: составлено автором на основе соответствующих «Обоснований бюджета перед Конгрессом» за 2016–2019 фин. гг.

остальным странам помощь урезалась более чем на треть (-38,9%), т.е. гораздо существеннее, чем в целом по миру. Особое отношение к взаимодействию с Каиром и Амманом проявлял и Конгресс: в 2018–2019 фин. гг. законодателями было выделено Египту и Иор-

дании на 16,8% больше средств, чем запрашивала администрация Д. Трампа, и на 9,0% больше, чем выделяла администрация Б. Обамы на 2016–2017 фин. гг. Остальным же странам Конгресс сокращал помощь, пусть и не в столь значительных объемах, как того хотела администрация: при Д. Трампе они получали почти на треть (!) меньше средств, чем в последние годы правления администрации Б. Обамы.

В случае с Египтом администрация Д. Трампа отошла от имевших место в 2013–2014 гг., непосредственно после свержения Мухаммеда Мурси, попыток манипулировать помощью с целью добиться от египетских властей во главе с А.-Ф. ас-Сиси какого-либо серьезного прогресса в вопросах продвижения демократии и защиты прав человека, на чем настаивал Конгресс, обуславливая выделение части средств. Напротив, исполнительная власть при Д. Трампе не только уберегала помощь Египту от сокращений в составляемых ею проектах бюджета внешней помощи, но и регулярно пользовалась предоставленным ей Конгрессом правом на доведение помощи в полном объеме в отсутствие такого прогресса, исходя из соображений национальной безопасности [Бартенев, 2019а] (объем «обусловленной» помощи в рассматриваемый период составлял 300 млн долл. США).

В случае же с Иорданией администрация Д. Трампа пошла на шаг, слабо укладывающийся в общую логику рассмотренных нами заявлений президента и программных документов. Речь идет об обновлении двустороннего американо-иорданского меморандума о взаимопонимании в 2018 г. Третий по счету, этот документ впервые заключался не на три года, а сразу на 5 лет и предполагал выделение Иордании 6,375 млрд долл. США в 2018–2022 фин. гг., т.е. 1275 млн долл. США ежегодно²⁸, что на 27% превышало прежние показатели. При этом не менее 750 млн долл. США должно было выделяться по программе ESF (Economic Support Funds — «Фонды экономической поддержки») и не менее 350 млн долл. США — в виде военной помощи по программе FMF. Важно и то, что большая часть помощи Иордании (от 40 до 60% в разные годы) предоставляется США в виде прямой поддержки бюджета (Иордания — один из четырех реципиентов такой помощи наряду с Маршалловыми Островами, Микронезией и Палау). Ее цель — помочь иорданскому правитель-

²⁸ New U.S.-Jordan Memorandum of Understanding on Bilateral Foreign Assistance to Jordan, Fact Sheet, February 14, 2018 // U.S. State Department. Available at: <https://www.state.gov/new-u-s-jordan-memorandum-of-understanding-on-bilateral-foreign-assistance-to-jordan-2/> (accessed: 25.07.2020).

ству с обслуживанием внешнего долга и покрытием расходов на размещение сирийских беженцев и импорт топлива, от которого страна зависит почти полностью. Денежные транши размещаются на отдельном счету в Федеральном резервном банке Нью-Йорка, и на них еще и начисляются проценты²⁹. Если учесть, что Иордания — в наибольшей степени зависящее от внешней помощи государство в арабском мире (поступления грантов из-за рубежа составляли 28% бюджетных расходов страны в 2017 г.)³⁰, то можно заключить, что обозначенную во всех ключевых программных документах установку на содействие переходу стран — получателей помощи к опоре на собственные силы (self-reliance) администрация Д. Трампа готова была соблюдать отнюдь не везде.

Важно понимать, что в случае с обеими указанными странами политика оказания помощи определяется не только внешними факторами, связанными с развитием ситуации в них и в регионе БВСА в целом, но и внутренними — для США — детерминантами, а именно мощной поддержкой весьма влиятельных групп интересов.

Первая группа интересов — производители продукции военного назначения. На протяжении десятилетий Египет и Иордания были ключевыми получателями военной помощи по программе FMF, которая, по сути, представляет собой форму субсидирования предприятий американского военно-промышленного комплекса (ВПК). Ряду компаний исполнение контрактов на поставки, например, в Египет не самых новейших вооружений, уже не закупаемых ВС США (в частности, старых модификаций танков Abrams), позволяло сохранить производство и рабочие места на некоторых предприятиях. Как следствие, такие влиятельные корпорации, как Lockheed Martin, General Dynamics, Raytheon и др., активно лоббировали оказание военной помощи Египту в крупных объемах, находя поддержку у представителей тех округов, где размещались предприятия, выполнявшие египетские заказы [Berger, 2012; Бартенев, 2019a].

Вторая группа интересов — израильское лобби, которое на постоянной основе отстаивало интересы еврейского государства перед администрацией и Конгрессом. На протяжении многих десятилетий

²⁹ Jordan: Background and U.S. relations. CRS Report RL33546. Updated 18.06.2020. P. 14 // Congressional Research Service. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33546.pdf> (accessed: 25.07.2020).

³⁰ Net ODA received (% of central government expense) — Jordan // The World Bank. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/DI.ODA.ODAT.XP.ZS?locations=JO> (accessed: 25.07.2020).

представители этой группы обосновывали необходимость сохранения/увеличения помощи не только самому Израилю [Хлебникова, 2014], но также Египту [Бартенев, 2019а] и Иордании [Хлебникова, 2018: 94] как двум государствам, подписавшим с ним мирные договоры (в 1979 и 1994 гг. соответственно). Мысль о том, что стабильное развитие Египта и Иордании имеет ключевое значение для безопасности Израиля, регулярно транслировалась руководством различных произраильских организаций, в первую очередь Американско-израильского комитета по общественным связям (АИККОС; American-Israeli Committee for Public Relations, AIPAC), при обсуждении вопросов оказания международной помощи [Бартенев, 2019а].

Сочетание двух этих факторов обеспечивало Египту и Иордании своего рода «иммунитет» от сколько-нибудь существенных сокращений направляемой им помощи, что в случае с Иорданией, как считают специалисты POMED, подкреплялось еще и «превосходными отношениями короля Абдаллы с Конгрессом» [Miller, Ruffner, 2018: 36]. Данные факторы оказывали воздействие на потоки американской помощи в регион БВСА уже не одно десятилетие. Однако при Д. Трампе, президентство которого запомнится, пожалуй, наиболее решительной поддержкой как Израиля — в ущерб мирному процессу, так и американского ВПК, они приобрели еще большее значение.

Силу этого взаимовлияния может продемонстрировать следующий любопытный эпизод. В 2018 фин. г. администрация Д. Трампа предложила конвертировать все гранты по программе FMF, которые в 2016 фин. г. получали 55 стран мира, а в 2017 фин. г. — 45 государств (на общую сумму около 2,9 млрд долл. США), в кредиты — «чтобы снизить издержки для американских налогоплательщиков и при этом гипотетически позволить реципиентам покупать больше американских вооружений на средства помощи, предоставляемой на возмездной основе» [McInerney, Vockenfeld, 2017: 17]. Первоначально исключение предполагалось сделать только для Израиля (объем военной помощи — 3,1 млрд долл. США), но позднее решено было предоставить «иммунитет» Египту (1,3 млрд), Иордании (350 млн), а также Пакистану (100 млн долл. США). Это при том что шесть других стран БВСА (Бахрейн, Ирак, Ливан, Марокко, Оман и Тунис), на которые в 2016 фин. г. пришлось 417,9 млн долл. США по статье FMF, лишались права на автоматическое получение грантов. В проекте бюджета на 2018 фин. г. администрация запрашивала у Конгресса лишь 200 млн долл. США на учреждение нового фонда FMF глобального охвата, средства которого могли предоставляться

либо на возмездной, либо на безвозмездной основе [Miller, Ruffner, 2018: 18].

Данное предложение встретило достаточно жесткое сопротивление влиятельных членов Конгресса. Наиболее четко свое отношение к указанной инициативе сформулировал старейший член Комитета Сената по ассигнованиям П. Лихи в письме бюджетному комитету: «Конвертация грантов в кредиты потребует от бедных стран возмещать США средства, которые им предоставляются в интересах обеспечения нашей безопасности <...>. Такой шаг испортит отношения Госдепартамента с зарубежными правительствами и повысит нагрузку на Министерство обороны, хотя предоставление военной помощи не является их главной миссией. Кроме того, эти страны будут вынуждены искать других поставщиков, отчего пострадает в первую очередь американская промышленность» [McInerney, Bockenfeld, 2017: 18]. Похожие мысли высказывали и сенатор-республиканец Л. Грэм, а также К. Гейнджер (республиканка, штат Техас), ставшая главой Комитета по делам вооруженных сил, которые обозначали риски переориентации стран — реципиентов американской военной помощи на Россию и Китай в отсутствие грантового финансирования. Опасения членов Конгресса относительно негативной реакции реципиентов на инициативу не были беспочвенными. В интервью POMED в 2018 г. представители администрации, в частности, указывали, что идея конвертации была особенно болезненно воспринята правительством Туниса, которое заявляло об отсутствии возможностей покупать американские вооружения и потенциально катастрофических последствиях ликвидации грантового финансирования для безопасности страны [Miller, Ruffner, 2018: 12]. В итоге Конгресс не поддержал инициативу правительства, а уже на следующий финансовый год администрация запрашивала гранты для всех традиционных реципиентов военной помощи в БВСА, кроме Ирака и Марокко (всего гранты предполагалось выделить 10 странам), и 75 млн долл. США в специальный фонд глобального охвата. Впрочем, Конгресс остался непреклонен и на этот раз.

История эта показательна во многих отношениях, в том числе как подтверждение ориентированности администрации Д. Трампа на извлечение максимальных дивидендов из предоставления внешней помощи, в частности финансовых — там, где это возможно. Однако в данном контексте нам важно продемонстрировать в первую очередь особое отношение к Египту и Иордании, включение которых в агрегированные данные по американской помощи БВСА искажает

**Различия в запрошенных и выделенных США объемах помощи
Египту, Иордании и остальным арабским странам БВСА
в области безопасности на 2016–2017 и 2018–2019 фин. гг. (%)**

Получатели помощи	Δ (2018–2019 фин. гг; 2016–2017 фин. гг.), %		Δ (Выделено; Запрошено), %	
	<i>Запрошено</i>	<i>Выделено</i>	<i>2016–2017 фин. гг.</i>	<i>2018–2019 фин. гг.</i>
Египет и Иордания	+2,5	+9,0	+9,8	+16,8
Остальные арабские страны БВСА	–38,9	–30,5	+22,1	+38,9
Итого:	–14,9	–8,6	+15,0	+23,4

Источник: составлено автором на основе соответствующих «Обоснований бюджета перед Конгрессом» за 2016–2019 фин. гг.

Таблица 10

**Различия в запрошенных и выделенных США объемах помощи
Египту, Иордании и другим арабским странам БВСА по программе FMF
на 2016–2017 и 2018–2019 фин. гг. (%)**

Получатели помощи	Δ (2018–2019 фин. гг; 2016–2017 фин. гг.), %		Δ (Выделено; Запрошено), %	
	<i>Запрошено</i>	<i>Выделено</i>	<i>2016–2017 фин. гг.</i>	<i>2018–2019 фин. гг.</i>
Египет и Иордания	+2,3	0	+7,0	+4,7
Остальные арабские страны БВСА	–89,0	+2,7	+4,6	+873,3
Итого:	–16,1	+0,5	+6,5	+27,7

Источник: составлено автором на основе соответствующих «Обоснований бюджета перед Конгрессом» за 2016–2019 фин.гг.

представления о тенденциях ее оказания, пожалуй, не в меньшей степени, чем включение Израиля.

Если вынести Египет и Иорданию за скобки, получается совершенно иная картина и по динамике помощи в области безопасности в целом, и отдельно по объемам ассигнований по ключевой программе FMF (табл. 9, 10).

Таким образом, описанная в предыдущем разделе тенденция к перераспределению средств помощи в пользу финансирования программ в области безопасности просматривается фактически по

одной причине — из-за «иммунитета», которым наделены Египет и Иордания, и их совокупного веса в «портфеле» американской внешней помощи, в то время как по другим арабским странам БВСА наблюдается совершенно иная картина.

В случае с Ираком, Тунисом, Марокко наибольшие объемы сокращений американской поддержки наблюдаются именно по категории «Мир и безопасность», причем в ряде случаев это объясняется как раз сокращением средств по программе FMF, которая, если бы решающее значение имел фактор интереса со стороны предприятий ВПК, сокращаться должна была бы в последнюю очередь.

Между тем остальные страны — помимо Египта и Иордании — также не представляют собой какого-то гомогенного кластера, в отношении которого исполнительная и законодательная ветви власти США демонстрировали бы при Д. Трампе единый подход (табл. 11, 12).

Таблица 11

**Распределение помощи США по отдельным арабским странам БВСА
(среднегодовые значения за 2016–2017 и 2018–2019 фин. гг.,
долл. США, в текущих ценах)**

Получатель помощи	2016–2017 фин. гг.		2018–2019 фин. гг.	
	<i>Запрошено</i>	<i>Ассигновано</i>	<i>Запрошено</i>	<i>Ассигновано</i>
Алжир	2,5	2,2	1,7	1,8
Египет	1456,6	1401,3	1381,3	1416,5
Иордания	1000,0	1296,9	1137,5	1525,0
Ирак	432,9	633,4	273,9	427,4
Йемен	85,2	287,0	39,2	395,0
Ливан	222,0	211,0	128,3	244,1
Ливия	20,3	78,9	32,8	33,0
Марокко	32,6	35,2	16,0	38,6
Палестинские территории	402,8	276,2	251,0	30,8
Сирия	246,8	302,9	183,0	20,0
Тунис	137,4	173,6	74,6	178,3
Итого:	4233,2	4866,8	3603,9	4448,9

Источник: составлено автором на основе соответствующих «Обоснований бюджета перед Конгрессом» за 2016–2019 фин. гг.

**Различия в запрошенных и выделенных США объемах помощи
отдельным арабским странам БВСА на 2016–2017 и 2018–2019 фин. гг. (%)**

Получатель помощи	Δ (2018–2019 фин. гг.; 2016–2017 фин. гг.), %		Δ (Выделено; Запрошено), %	
	Запрошено	Выделено	2016–2017 фин. гг.	2017–2018 фин. гг.
Алжир	–32,7	–18,2	–10,2	+9,1
Египет	–5,2	+1,1	–3,8	+2,5
Иордания	+13,8	+17,6	+29,7	+34,1
Ирак	–36,7	–32,5	+46,3	+56,0
Йемен	–54,0	+37,6	+237,1	+907,5
Ливан	–42,2	+15,7	–5,0	+90,3
Ливия	61,7	–58,1	+289,4	+0,8
Марокко	–51,0	+9,7	+8,0	+141,7
Палестинские территории	–37,7	–88,8	–31,4	–87,7
Сирия	–25,8	–93,4	+22,8	–89,1
Тунис	–45,7	2,7	+26,3	+139,2
Итого:	–14,9	–8,6	+15,0	+23,4

Источник: составлено автором на основе соответствующих «Обоснований бюджета перед Конгрессом» за 2016–2019 фин. гг.

Администрация Д. Трампа урезала помощь всем без исключения странам, кроме Ливии, однако разброс показателей был достаточно существенным: от –26% (Сирия) до –54% (Йемен), и за каждой цифрой стояла своя логика.

Приведем лишь несколько примеров. В случае с Ираком явно просматривалось стремление исполнительной власти США в условиях ощутимого прогресса в борьбе с «ИГ» минимизировать масштабы вовлечения. Это стремление ярко проявилось и на международной конференции в Эль-Кувейте, посвященной сбору средств на восстановление страны, где США ограничились лишь обещанием предоставить Ираку экспортный кредит на закупки американских товаров и услуг в размере 3 млрд долл. США [Восстановление Ирака после победы над «Исламским государством», 2018]. В случае с Сирией

имело место признание новой реальности — коренного перелома в борьбе с «ИГ», с одной стороны, и существенного укрепления позиций правительства Б. Асада — с другой. Последнее в какой-то мере обесмысливало сохранение того же уровня вовлеченности США в дела САР, военное присутствие на территории которой Д. Трамп то и дело пытался ликвидировать, правда, безуспешно. В случае с Тунисом, как представляется, сказывалось отсутствие у республиканской администрации характерного для правительства Б. Обамы стремления поддержать данную страну как пример успешного демократического транзита; с Йеменом — желание Белого дома дистанцироваться от конфликта, а также общее сокращение объемов ассигнований, выделяемых на гуманитарную помощь. Наконец, в случае с Палестинскими территориями резкое сокращение объемов помощи было неразрывно связано с уникальной ситуацией, возникшей из-за значительного ухудшения взаимоотношений с ПНА на фоне решения администрации Д. Трампа признать Иерусалим столицей Израиля и законодательной активности Конгресса, который в течение 2018 г. принял два закона, существенно ограничивших рамки взаимодействия США и ПНА³¹.

Не имея возможности рассматривать ситуацию в каждой из стран региона во всех подробностях в рамках данной статьи, подчеркнем главное: никаких признаков неформального «секвестирования» помощи исполнительной властью и, наоборот, автоматического восстановления средств в полном объеме Конгрессом в отношении

³¹Принятый в марте 2018 г. Закон Тейлора Форса (назван в честь офицера Армии США, который был убит в результате террористического акта, совершенного палестинцем на Западном берегу р. Иордан (полный текст см.: Taylor Force Act. Pub. L. 115–141. 23.03.2018. Available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1164/text> (accessed: 25.07.2020)) приостановил выделение помощи до тех пор, пока руководство ПНА и другие палестинские силы не примут меры для прекращения насилия в отношении граждан Израиля или США, не прекратят осуществлять выплаты лицу, совершившему террористический акт и осужденному за такое деяние, или его семье, не отменят законы, предусматривающие выплаты такому лицу, и публично не осудят такие преступления и не начнут способствовать их расследованию. Закон о разъяснении политики борьбы с терроризмом (Anti-Terrorism Clarification of 2018 Act. Pub. L. 115–253. 03.10.2018. Available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2946/text> (accessed: 25.07.2020)), принятый в октябре 2018 г., обязал палестинцев, принимающих помощь от США, выступать ответчиками в судах США по искам, связанным с поддержкой международного терроризма, в связи с чем премьер-министр ПНА Рами Хамдалла уведомил госсекретаря М. Помпео об отказе от принятия двусторонней американской помощи, и 31 января 2019 г. она была полностью прекращена.

арабских стран БВСА не наблюдалось. В каждом случае решения принимались обеими ветвями власти с учетом обстановки и понимания национальных интересов США.

* * *

Изучение количественных данных по потокам американской помощи арабским странам БВСА позволяет сделать однозначный вывод о том, что оба тезиса, побудивших провести такое исследование (о «революционных» изменениях в политике США как донора и о минимизации обязательств по отношению к региону при Д. Трампе), нуждаются если не в пересмотре, то в нюансировке.

К такому выводу удалось прийти, избрав путь верификации (на основе анализа статистических данных) гипотез, сформулированных априорно, исходя из понимания ключевых отличительных черт подходов Д. Трампа к поддержке зарубежных стран в целом, приоритетов его общерегиональной стратегии и отраженных в научной литературе представлений о влиянии партийно-политической конфигурации на объемы и структуру американской внешней помощи. Результат такого эксперимента оказался весьма неожиданным.

Три из пяти гипотез не нашли подтверждения при анализе статистических данных в целом по рассматриваемым странам БВСА. Во-первых, администрация Д. Трампа не сокращала помощь БВСА более существенно, чем другим регионам. Во-вторых, она не оберегала в первую очередь те статьи бюджета, выделения средств по которым приносит прямые дивиденды американскому бизнесу (если судить по грантам на поставки и обслуживание американских систем вооружений по программе «Военная помощь зарубежным странам»). В-третьих, республиканский Конгресс проявлял куда меньше желания поддерживать исполнительную власть при президенте-республиканце, чем в последние годы правления демократа Б. Обамы: с одной стороны, он жестко противодействовал предлагаемым администрацией радикальным сокращениям, с другой — демонстрировал большую щедрость по отношению к другим регионам. Более заметные расхождения в позициях двух ветвей власти в 2017–2018 гг., чем в условиях «разделенного правления» в 2015–2016 гг., опровергают распространенный тезис о преобладающем влиянии партийной принадлежности на политику помощи и указывают на необходимость учета разнородных внутренних и внешних детерминант в их взаимодействии. Подтвердились же,

по сути, лишь гипотезы, касавшиеся стремления администрации Д. Трампа к перераспределению финансирования в пользу помощи в области безопасности и к диспропорциональному сокращению помощи, ориентированной на продвижение демократии.

Такой достаточно неожиданный результат предложено интерпретировать с учетом различий в динамике помощи отдельным странам. В действительности администрация Д. Трампа демонстрировала дифференцированный подход к крупнейшим реципиентам — Египту и Иордании, с одной стороны, и ко всем остальным получателям ОПР — с другой. Помощь Каиру и Амману оберегалась максимально, а другим странам — сокращалась, в том числе помощь в области безопасности, включая гранты на закупки американских систем вооружений. С нашей точки зрения, это объясняется уникальной комбинацией внутренних и внешних факторов. Сотрудничество с Каиром и Амманом поддерживает не только американский ВПК, заинтересованный в крупных заказах из-за рубежа, но и влиятельное израильское лобби, которое даже в самые сложные моменты развития взаимоотношений с Египтом и Иорданией не переставало ратовать за сохранение помощи этим двум странам в полном объеме.

Результаты состоявшихся 3 ноября 2020 г. президентских выборов позволяют ожидать от Белого дома, с одной стороны, наращивания помощи странам Ближнего Востока, которые оказались незаслуженно забыты при Д. Трампе (Тунису, Йемену, Марокко, Ливану, возможно, Ираку), а с другой — нового раунда использования помощи в качестве инструмента давления на Египет. Вместе с тем, учитывая общий пафос выступлений и программных статей Дж. Байдена, есть все основания ожидать при нем отката назад — к приоритизации продвижения демократии и защиты прав человека и поддержке в развитии социальных секторов — образования и здравоохранения — при сохранении в полном объеме всех обязательств в области безопасности. В то же время сохранение республиканцами по меньшей мере 50 мест в Сенате независимо от исхода второго тура в штате Джорджия, намеченного на январь 2021 г., указывает на сохранение высокой вероятности корректировки объемов и структуры американской внешней помощи по мере прохождения проекта соответствующего закона об ассигнованиях через Конгресс. Однако какая бы партийно-политическая конфигурация ни сложилась в итоге в Соединенных Штатах в начале 2021 г., можно с уверенностью утверждать, что они продолжают использовать международную помощь

для обеспечения национальных интересов в БВСА активнее, чем многие другие региональные и внерегиональные акторы, сохраняя приверженность тому же дифференцированному подходу.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. Американская помощь Египту после начала «Арабской весны»: внутренние и внешние детерминанты // США и Канада: экономика, политика, культура. 2019. № 8. С. 54–74. DOI: 10.31857/S032120680005967-7.
2. Бартенев В.И. Особенности финансирования программ международной помощи при администрации Д. Трампа: от инаугурации до «Украинагейта» // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2019. Т. 11. № 4. С. 68–113.
3. Бартенев В.И. Специфика подходов администрации Д. Трампа к стратегическому использованию ресурсов внешней помощи в нестабильных регионах мира (на примере Ближнего Востока и Северной Африки) // Меняющийся Запад и его роль в регулировании глобальных процессов (Мировое развитие. Выпуск 21) / Ред. колл.: К.Р. Вода, К.А. Годованюк, А.А. Давыдов и др. М.: ИМЭМО РАН, 2019. С. 168–178.
4. Белецкая М.Ю. Перспективы участия США в системе содействия международному развитию // США и Канада: экономика, политика, культура. 2019. Т. 49. № 12. С. 37–52. DOI: 10.31857/S268667300007687-5.
5. Ближний Восток в меняющемся глобальном контексте / Отв. ред. В.Г. Барановский, В.В. Наумкин. М.: ИВ РАН, 2018.
6. Боровков И.И., Косарев В.А., Вилловых А.В. и др. Политика администрации Д. Трампа на Ближнем Востоке как отражение лозунга «Америка прежде всего» // Проблемы национальной стратегии. 2019. № 2 (53). С. 11–51.
7. Восстановление Ирака после победы над «Исламским государством»: перспективы международного участия // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2018. Т. 10. № 2. С. 145–192.
8. Давыдов А.А. Зарубежная помощь США: гуманитарная помощь в конфликтных зонах // Пути к миру и безопасности. 2018. № 1 (54). Спецвыпуск: Гуманитарные вызовы, гуманитарное реагирование и защита гражданского населения в вооруженных конфликтах. С. 249–264. DOI: 10.20542/2307-1494-2018-1-249-264.
9. Звягельская И.Д. Ближний Восток и Центральная Азия. Глобальные тренды в региональном исполнении. М.: Аспект Пресс, 2018.
10. Приходько О.В., Смирнов П.Е. Президентство Д. Трампа: новизна и преемственность в американской стратегии // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 6 (63). С. 81–109. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-6-63-81-109.
11. Хлебникова Л.Р. Инструменты внешней помощи в контексте американо-израильского взаимодействия (1948–2014) // Вестник Московского

университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2014. Т. 6. № 3. С. 115–149.

12. Хлебникова Л.Р. США и проблемы обеспечения стабильного развития Иорданского Хашимитского Королевства в исторической ретроспективе // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2018. Т. 10. № 3. С. 79–120.

13. Beck M. US Middle East policy shift: Trump's administration divergency // RUDN Journal of Public Administration. 2019. No. 6 (4). P. 296–311. DOI: 10.22363/2312-8313-2019-6-4-296-311.

14. Berger L. Guns, butter, and human rights — the Congressional politics of U.S. aid to Egypt // American Politics Research. 2012. Vol. 40. No. 4. P. 603–635. DOI: 10.1177/1532673X11433767.

15. Goldstein M., Moss T. Compassionate conservatives or conservative compassionates? US political parties and bilateral foreign assistance to Africa // The Journal of Development Studies. 2005. Vol. 41. No. 7. P. 1288–1302. DOI: 10.1080/00220380500170949.

16. Gregory Gause III F. Should we stay or should we go? The United States and the Middle East // Survival. 2019. Vol. 61. No. 5. P. 7–24. DOI: 10.1080/00396338.2019.1662114.

17. Karlin M., Wittes T.C. America's Middle East purgatory // Foreign Affairs. 2019. Vol. 98. No. 1. P. 88–100.

18. McNerney S., Bockenfeld C. The foreign affairs budget. Democracy, governance, and human rights in the Middle East and North Africa. Washington, D.C.: Project on Middle East Democracy, 2017.

19. Miller A.P., Rand D.H. Between retreat and overinvestment in the Middle East and North Africa // Re-engaging the Middle East: A new vision for US policy / Ed by. A.P. Miller, D.H. Rand. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2020. P. 1–22.

20. Miller A., Ruffner T. President Trump's second foreign affairs budget. Democracy, governance, and human rights in the Middle East and North Africa in FY19. Washington, D.C.: Project on Middle East Democracy, 2018.

21. Milner H., Tingley D. The political economy of U.S. foreign aid: American legislators and the domestic politics of aid // Economics and Politics. 2010. Vol. 22. No. 2. P. 200–232. DOI: 10.1111/j.1468-0343.2009.00356.x.

22. Tama J. Anti-presidential bipartisanship in U.S. foreign policy under Trump: The case of the international affairs budget. Paper presented at the International Studies Association Annual Convention Toronto, Canada. March 2019. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3393170> (accessed: 25.07.2019).

23. Travis R., Zahariadis N. A multiple streams model of U.S. foreign aid policy // Policy Studies Journal. 2002. Vol. 30. P. 495–514. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2002.tb02160.x.

24. Yom S. US foreign policy in the Middle East: The logic of hegemonic retreat // Global Policy. 2020. Vol. 11. No. 1. P. 75–83. DOI: 10.1111/1758-5899.12777.

V.I. Bartenev

**THE U.S. ASSISTANCE
TO THE MENA ARAB COUNTRIES
UNDER THE TRUMP ADMINISTRATION:
THE LOGIC OF A DIFFERENTIATED APPROACH**

*Institute of Oriental Studies
12 Rozhdestvenka st., Moscow, 107031*

This paper identifies and explains key changes in the U.S. aid policies towards Arab countries of the Middle East and North Africa (MENA) under Donald Trump. It seeks to validate two widespread arguments — the one about the current administration’s revision of pivotal principles of providing foreign assistance, and the other one — about an accelerated disengagement of the United States from the MENA region since 2017.

The paper consists of four sections. The first section explores the transformation of the U.S. strategic thinking and regional context under the Trump administration and then posits five hypotheses about possible changes in the volume and composition of the U.S. assistance to the MENA region (in comparison with the final two years of the Obama administration), as well as the differences in the executive branch and the Congress’s positions. The second section explains particularities of the statistical data and the methods of its exploration, the third section presents the results of hypothesis testing using aggregated data on aid flows to the region, and the final section explains these results, sometimes unexpected, using the data disaggregated by country.

Three of five hypotheses proved wrong based on the aggregate data. First, the Trump administration did not cut assistance to the MENA more substantially than to other regions of the globe. Second, it did not ringfence aid accounts which helped yield direct dividends to the U.S. businesses. Third, the Republican Congress was clearly less willing to support the executive’s aid choices under a new Republican President than during the last years of a Democrat Barack Obama’s second term. Only two hypotheses proved correct — one about a prioritization of security and military assistance under Donald Trump and the other one — about disproportionate cuts of democracy promotion assistance.

Such an unexpected result calls for refining both aforementioned arguments and taking into account the dissimilarities in the dynamics of assistance to different countries. The United States tends to practice a differentiated approach in dealing with two largest Arab aid recipients (Egypt and Jordan) and with other Arab countries. The assistance to Cairo and Amman is ringfenced and protected, while aid to other recipients, including security assistance and FMF grants, is prone to quite drastic cuts. This differentiation is explained by the fact that cooperation with Egypt and Jordan rests not

only on more solid strategic foundations but also on a strong support within the United States — both from the defense contractors interested in large export contracts and from an influential pro-Israel lobby. The U.S. will not abandon this highly differentiated approach after the 2020 elections but the structure of assistance to the MENA region might undergo quite a dramatic transformation.

Keywords: United States, Middle East and North Africa, Arab countries, foreign assistance, military assistance, economic assistance, national interests, Donald Trump, Barack Obama.

About the author: *Vladimir I. Bartenev* — PhD (History), Senior Research Fellow, Centre for Arab and Islamic Studies, Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences (e-mail: vl_bartenev@mail.ru).

Acknowledgements: The author would like to thank anonymous reviewers for their useful comments and suggestions.

REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2019a. Amerikanskaya pomoshch' Egiptu posle nachala 'Arabskoi vesny': vnutrennie i vneshnie determinanty [U.S. assistance to Egypt after the Arab Spring: Domestic and external determinants]. *USA & Canada: ekonomika, politika, kultura*, vol. 49, no. 8, pp. 54–74. DOI: 10.31857/S032120680005967-7. (In Russ.)

2. Bartenev V.I. 2019b. Osobennosti finansirovaniya programm mezhdunarodnoi pomoshchi pri administratsii D. Trampa: ot inauguratsii do 'Ukrainageita' [Specifics of foreign assistance allocation under Trump: From inauguration to Ukrainegate]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 11, no. 4, pp. 68–113. (In Russ.)

3. Bartenev V.I. 2019c. Spetsifika podkhodov administratsii D. Trampa k strategicheskomu ispol'zovaniyu resursov vneshnei pomoshchi v nestabil'nykh regionakh mira (na primere Blizhnego Vostoka i Severnoi Afriki) [The Trump administration's approach towards strategic use of foreign aid resources in unstable regions: The case of the Middle East and North Africa]. In Voda K.R., Godovanyuk K.A., Davydov A.A. et al. (eds.). *Menyayushchiysya Zapad i ego rol' v regulirovanii global'nykh protsessov (Mirovoe razvitie. Vypusk 21)* [The changing West and its role in global governance (World Development, Iss. 21)]. Moscow, IMEMO Publ., pp. 168–178. (In Russ.)

4. Beletskaya M.Yu. 2019. Perspektivy uchastiya SShA v sisteme sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu [Prospects of the U.S. participation in the international development assistance system]. *USA & Canada: ekonomika, politika, kultura*, vol. 49, no. 12, pp. 37–52. DOI: 10.31857/S268667300007687-5. (In Russ.)

5. Baranovsky V.G., Naumkin V.V. (eds.). 2018. *Blizhnii Vostok v menyayushchemsya global'nom kontekste* [Middle East in the changing global context]. Moscow, IV RAN Publ. (In Russ.)

6. Borovkov I.I., Kosarev V.A., Vilovatykh A.V. et al. 2019. Politika administratsii D. Trampa na Blizhnem Vostoke kak otrazhenie lozunga 'Amerika prezhde vsego' [The Trump administration's Middle Eastern policy as a reflection of the 'America First' slogan]. *National Strategy Issues*, no. 2 (53), pp. 11–51. (In Russ.)

7. Vosstanovlenie Iraka posle pobedy nad 'Islamskim gosudarstvom': perspektivy mezhdunarodnogo uchastiya [Reconstructing Iraq after the victory over the Islamic State: Prospects for international engagement]. 2018. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 10, no. 2, pp. 145–192. (In Russ.)

8. Davydov A.A. 2018. Zarubezhnaya pomoshch' SShA: gumanitarnaya pomoshch' v konfliktnykh zonakh [U.S. foreign aid: Humanitarian aid in conflict areas]. *Pathways to Peace and Security*, no. 1 (54), Special issue: Humanitarian challenges, humanitarian support and human protection in armed conflicts, pp. 249–264. DOI: 10.20542/2307-1494-2018-1-249-264. (In Russ.)

9. Zvyagelskaya I.D. 2018. *Blizhnii Vostok i Tsentral'naya Aziya. Global'nye trendy v regional'nom ispolnenii* [Middle East and Central Asia: Global trends in regional rendition]. Moscow, Aspekt Press Publ. (In Russ.)

10. Prikhodko O.V., Smirnov P.E. 2018. Prezidentstvo D. Trampa: novizna i preemstvennost' v amerikanskoj strategii [President Trumps' strategy: Continuity and new approaches]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 6 (63), pp. 81–109. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-6-63-81-109. (In Russ.)

11. Khlebnikova L.R. 2014. Instrumenty vneshnei pomoshchi v kontekste amerikano-izrail'skogo vzaimodeistviya (1948–2014) [Foreign aid instruments in the context of the United States — Israel relations (1948–2014)]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 3, pp. 115–149. (In Russ.)

12. Khlebnikova L.R. 2018. SShA i problemy obespecheniya stabil'nogo razvitiya Iordanskogo Khashimitskogo Korolevstva v istoricheskoi retrospektive [The United States and the challenges of the Hashemite Kingdom of Jordan's internal stability: A historical retrospective]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 10, no. 3, pp. 79–120. (In Russ.)

13. Beck M. 2019. US Middle East policy shift: Trump's administration divergence. *RUDN Journal of Public Administration*, no. 6 (4), pp. 296–311. DOI: 10.22363/2312-8313-2019-6-4-296-311.

14. Berger L. 2012. Guns, butter, and human rights — the Congressional politics of U.S. aid to Egypt. *American Politics Research*, vol. 40, no. 4, pp. 603–635. DOI: 10.1177/1532673X11433767.

15. Goldstein M., Moss T. 2005. Compassionate conservatives or conservative compassionates? US political parties and bilateral foreign assistance to Africa. *The Journal of Development Studies*, vol. 41, no. 7, pp. 1288–1302. DOI: 10.1080/00220380500170949.

16. Gregory Gause III F. 2019. Should we stay or should we go? The United States and the Middle East. *Survival*, vol. 61, no. 5, pp. 7–24. DOI: 10.1080/00396338.2019.1662114.

17. Karlin M., Wittes T.C. 2019. America's Middle East purgatory. *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 1, pp. 88–100.
18. McInerney S., Bockenfeld C. 2017. *The foreign affairs budget. Democracy, governance, and human rights in the Middle East and North Africa*. Washington, D.C., Project on Middle East Democracy.
19. Miller A.P., Rand D.H. 2020. Between retreat and overinvestment in the Middle East and North Africa. In Miller A.P., Rand D.H. (eds.). *Re-engaging the Middle East: A new vision for US policy*. Washington, D.C., Brookings Institution Press, pp. 1–22.
20. Miller A., Ruffner T. 2018. *President Trump's second foreign affairs budget. Democracy, governance, and human rights in the Middle East and North Africa in FY19*. Washington, D.C., Project on Middle East Democracy.
21. Milner H., Tingley D. 2010. The political economy of U.S. foreign aid: American legislators and the domestic politics of aid. *Economics and Politics*, vol. 22, no. 2, pp. 200–232. DOI: 10.1111/j.1468-0343.2009.00356.x.
22. Tama J. 2019. *Anti-presidential bipartisanship in U.S. foreign policy under Trump: The case of the international affairs budget*. Paper presented at the International Studies Association Annual Convention Toronto, Canada. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3393170> (accessed: 25.07.2019).
23. Travis R., Zahariadis N. 2002. A multiple streams model of U.S. foreign aid policy. *Policy Studies Journal*, no. 30, pp. 495–514. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2002.tb02160.x.
24. Yom S. 2020. US foreign policy in the Middle East: The logic of hegemonic retreat. *Global Policy*, vol. 11, no. 1, pp. 75–83. DOI: 10.1111/1758-5899.12777.