
Я.В.Лексютина

Кубинское «наследие» президента Барака Обамы

В статье раскрываются причины отказа администрации Барака Обамы от политики изоляции Кубы, анализируются изменения внешнеполитического курса в сторону нормализации отношений с Гаваной. Автор рассматривает «кубинскую» политику США в 2009—2016 гг., отмечает сложности на пути полного восстановления американо-кубинских отношений.

Ключевые слова: Куба, США, американо-кубинские отношения, внешняя политика Б.Обамы, эмбарго.

Оценивая внешнеполитические аспекты деятельности Барака Обамы в результате его восьмилетнего нахождения на посту президента США (2009—2017), можно с уверенностью выделить «прорыв» на кубинском направлении. После более чем полувековой политики изоляции и санкционного режима в отношении Кубы, при администрации Б.Обамы Вашингтон полностью восстановил с ней дипломатические отношения, приступил к смягчению эмбарго, анонсировал политику вовлечения, открыв таким образом новую страницу во взаимодействии с Островом Свободы. Историческая значимость такого сдвига в политике США и начавшейся нормализации американо-кубинских отношений, по мнению некоторых экспертов, вполне сопоставима с инициированным при Ричарде Никсоне в 1972 г. процессом нормализации отношений Соединенных Штатов с Китайской Народной Республикой¹ или с падением Берлинской стены в 1989 г.².

ПРИЧИНЫ ИЗМЕНЕНИЯ ПОЛИТИКИ США В ОТНОШЕНИИ КУБЫ

В основе резкого изменения «кубинской» политики Вашингтона при администрации Обамы лежало, как представляется, осознание необходимости осуществления принципиальных сдвигов в латиноамериканской

Яна Валерьевна Лексютина — доктор политических наук, доцент факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ) (lexyana@ya.ru).

Статья подготовлена при поддержке РФНФ, грант N 15-31-01016 «От биполярного к многополярному миру: латиноамериканский вектор международных отношений в XXI веке».

стратегии Соединенных Штатов в целях восстановления и закрепления политико-экономических позиций этой страны в Латинской Америке и сдерживания развития антиамериканских настроений. В результате целого ряда причин этот жизненно важный для Вашингтона регион буквально на глазах стремительно уходил из сферы его влияния. Одним из центробежных факторов, служивших постоянным источником напряженности, являлся жесткий курс, которого США придерживались на протяжении долгого времени в отношении Гаваны. При этом по мере того, как латиноамериканские страны освобождались от внешнеполитического диктата северного соседа, недовольство «кубинской» политикой Вашингтона в регионе нарастало. Позиция США по блокированию участия Кубы в саммитах Организации американских государств (ОАГ), например, являлась постоянным источником недовольства ряда стран. Некоторые из них в знак протеста против американского жесткого подхода в отношении острова даже стали саботировать участие в саммитах этой организации, а большинство латиноамериканских государств стало предпочитать альтернативные ОАГ формы регионального сотрудничества и интеграции.

Американское эмбарго в отношении Кубы уже на протяжении многих лет подвергалось критике и в более широком, мировом контексте. С 1991 г. Генеральная ассамблея ООН ежегодно стала проводить голосования по вопросу принятия резолюции, осуждающей эту стратегию. При этом уровень поддержки Соединенных Штатов неуклонно снижался. Так, в 2014 г. 188 стран — членов ООН проголосовало за отмену экономического, торгового и финансового эмбарго против Кубы, в то время как против принятия резолюции проголосовали только США и Израиль³. В ходе очередного голосования в октябре 2016 г. уже 191 страна проголосовала в поддержку резолюции, и впервые за всю историю США и Израиль воздержались. Объяснение изменения их позиции содержалось в комментарии постоянного представителя США в ООН Саманты Пауэр⁴, заявившей, что резолюция являет собой «прекрасный пример того, почему американская политика изоляции Кубы не работала» и что эта политика вместо изоляции Кубы приводила к изоляции США, в том числе в ООН*.

В июне 2009 г. в Западном полушарии произошло во многом знаковое событие, которое Вашингтон не мог не принять во внимание: вслед за избранием президентом Сальвадора Маурисио Фунеса эта страна восстановила дипломатические отношения с Кубой, завершив таким образом череду признаний кубинского режима со стороны государств Латинской Америки и Карибского бассейна (немногим ранее, в марте 2009 г., дипломатические отношения с Кубой восстановила Коста-Рика). В итоге в 2009 г. завершилась полная интеграция Кубы в региональное сообщество, и в Западном полушарии США остались единственной страной, не имевшей с ней дипломатических связей, что, по мнению некоторых исследователей, стало одним из факторов, повлиявших на изменение позиции североамериканских правящих кругов по вопросу развития отношений с островом⁵.

* В то же время С.Пауэр подчеркнула, что «воздержание от голосования не означает, что США согласны со всей политикой и практикой кубинского правительства», особенно в том, что касается прав человека, и также не означает, что Вашингтон согласен с государствами, утверждающими, что эмбарго США противоречит Уставу ООН и международному праву.

С учетом объективно назревшей к концу первого десятилетия XXI в. необходимости восстановить утраченные позиции изменения на кубинском направлении имели принципиальное значение. Нормализация отношений была одновременно нацелена и на создание благоприятных условий для взаимодействия со странами региона как в двустороннем формате (включая идейных соперников — Эквадор, Боливию и Венесуэлу), так и на многосторонней основе в рамках ОАГ, и на сдерживание роста влияния ряда активных внерегиональных акторов в Латинской Америке (таких, как уверенно наращивающий свое экономическое присутствие Китай или проявляющие большой интерес к развитию связей с латиноамериканскими странами Россия и Иран)⁶. В целом нормализация отношений с Гаваной была призвана способствовать восстановлению присутствия США в регионе.

Выходя за пределы региональной политики США, российский исследователь Магомед Абдул-Мажитович Кодзоев и вовсе рассматривает изменение американского курса в отношении Кубы при Обаме как отражение глобальных экономических замыслов Вашингтона, выстраивающихся в одну цепочку с созданием Транстихоокеанского партнерства (Trans-Pacific Partnership, TPP), инициативой создания Трансатлантического партнерства (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) и модернизацией Панамского канала. Строительство кубинского порта Мариэль, по мнению этого эксперта, превращает Кубу в важный логистический центр Западного полушария и соответственно важнейший геополитический центр, которому будет отводиться существенная роль в геэкономической стратегии США в случае отмены санкций. В этой связи нормализацию отношений с Кубой как в перспективе с важным торговым и транспортным хабом можно рассматривать в качестве одной из мер Вашингтона по закреплению своей особой роли в мировой торговле⁷.

Среди причин смены американского курса в отношении Кубы эксперты называют и осознание частью истеблишмента неэффективности политики эмбарго и изоляции, нанесшей вред американским компаниям, лишившей их доступа к кубинскому рынку, и не приведшей к желаемой смене режима Кастро⁸. С течением времени характер действий американских деловых кругов применительно к вопросу развития отношений с Кубой изменился. Ввиду небольшого масштаба кубинского внутреннего рынка и низкой покупательной способности населения североамериканское бизнес-сообщество долгое время не оказывало существенного давления на администрацию в целях изменения «кубинской» политики. Если в прошлом такие попытки и предпринимались, то после изменений в режиме экономического эмбарго в 2000 г., когда был разрешен экспорт американской сельскохозяйственной продукции на Кубу, они временно ослабли⁹. Существенным фактором, повлиявшим на оживление интереса бизнеса, стал инициированный в 2008 г. Раулем Кастро курс на проведение экономических преобразований и, в частности, принятие в марте 2014 г. нового закона об иностранных инвестициях, расширившего гарантии и преференции для иностранного капитала. В частности, открывшаяся в начале 2014 г. особая экономическая зона «Mariel» привлекла внимание зарубежных инвесторов.

Изменение подхода Вашингтона к развитию отношений с Кубой стало возможным и благодаря сдвигу настроений американцев в пользу восстановления контактов (и что особенно важно — настроений молодых амери-

канцев кубинского происхождения*) и проявившейся активности кубинского лобби в США в этом направлении**». Так, например, в 2013 г. по инициативе и при финансовой поддержке американской миллионерши кубинского происхождения Пэтти Эбрахими лоббистская фирма «Timptra Group» начала широкую общественную кампанию за нормализацию отношений с островным государством. Среди прочего в ключевых американских городах были размещены билборды соответствующего содержания, профинансированы опросы общественного мнения (результаты опроса, организованного, например, Атлантическим советом, были опубликованы «New York Times» и указывали на то, что большинство американцев выступают за развитие контактов с Кубой)¹⁰. Проведенные исследования были призваны продемонстрировать широкую поддержку, которой пользуется курс на изменение политики США. В мае 2014 г. было опубликовано открытое письмо к Обаме, подписанное 46-ю известными представителями политических и деловых кругов Соединенных Штатов (среди них были бывший представитель США в ООН Томас Пикеринг, бывший директор национальной разведки Джон Негропonte, бывший заместитель Госсекретаря США Струб Толботт) и содержащее призыв к президенту продолжить вовлечение Кубы в процесс сотрудничества¹¹.

Несмотря на то, что в американских политических и экспертных кругах существует консенсус относительно целей политики США в отношении Кубы — содействие продвижению там демократии и обеспечению соблюдения прав человека, — по вопросу средств и методов достижения этих целей сформировалось три основных подхода. Приверженцы первого отстаивают необходимость одновременной поддержки кубинского населения и оказания максимального давления на режим до тех пор, пока не будут приняты либеральные реформы. Другой подход предлагает «конструктивное вовлечение», т. е. отмену некоторых санкций в отношении Кубы, негативно сказывающихся на ее населении, и вовлечение страны в диалог. Сторонники третьего подхода призывают к постепенной нормализации двусторонних отношений и отмене эмбарго¹².

И, наконец, благоприятный фон для формулирования Вашингтоном новой «кубинской» политики создали изменения, происходившие на самой Кубе. Все более явные очертания приобретали глубокая экономическая переориентация и политическая декомпрессия (хотя и имевшая пока огра-

* В этой связи следует заострить внимание на том, что в отличие от представителей первой волны кубинских мигрантов, бежавших с Кубы в США в 1960-х — 1970-х годах по политическим причинам и крайне негативно относившихся к коммунистическому режиму Кастро и выступающих за жесткий курс США в отношении Кубы, представители более поздних волн миграции (покинувших родину по экономическим соображениям и продолжавших поддерживать контакты с родственниками) и молодое поколение кубинцев американского происхождения уже по-иному смотрят на проблему, нередко рассчитывая на нормализацию отношений и снятие эмбарго, открывающих возможности для межличностных контактов и экономического сотрудничества. Кубинская диаспора в США, насчитывающая порядка 2,1 млн человек и проживающая главным образом в штате Флорида (преимущественно в Майами), представляет собой значительную электоральную силу. Голоса ее членов очень важны для исхода президентских выборов в этом штате, а учитывая то, что Флорида дает почти 10% голосов для избрания будущего президента, — и для исхода президентских выборов в целом.

** Отметим, что ранее кубинское лобби, напротив, выступало за жесткий курс США в отношении режима Кастро.

ниченный характер), предпринимаемые пришедшим к власти в июле 2006 г. Раулем Кастро (официально главой страны он стал несколько позднее — в феврале 2008 г.). В этой связи политика вовлечения стала приобретать привлекательность, поскольку открывала возможности для США оказывать влияние на траекторию происходивших на Кубе изменений путем расширения контактов и разнопланового взаимодействия с кубинским правительством и обществом¹³. Сторонники этого подхода аргументировали свою позицию и тем, что за отмену американского эмбарго выступает международное сообщество; ввиду одностороннего характера эмбарго американские деловые круги упускают коммерческие выгоды, а кубинский народ терпит лишения¹⁴.

Реинтеграция Кубы в мировую экономику, в свою очередь, обуславливала встречную заинтересованность Гаваны в восстановлении отношений с Вашингтоном как потенциальным торговым партнером, источником инвестиций и туризма¹⁵. Кубинское правительство демонстрировало готовность приступить к нормализации отношений с США¹⁶.

КУРС ОБАМЫ НА НОРМАЛИЗАЦИЮ ОТНОШЕНИЙ С КУБОЙ

С избранием Обамы на высший руководящий пост связывались большие надежды как в Латинской Америке в целом, так и в самих США, в тех американских политических и экспертных кругах, которые уже длительное время пытались обратить внимание руководства на важность усиления латиноамериканского вектора внешней политики и внесения принципиальных изменений в стратегию в отношении этого региона.

Риторика Обамы в течение первых месяцев его пребывания на посту президента была многообещающей. Так, в ходе выступления на V Саммите Америк в апреле 2009 г. он объявил о намерении «открыть новую главу» в сотрудничестве с регионом, основным содержанием которой будет не диктат со стороны Соединенных Штатов, а «равноправное партнерство» на основе «взаимоуважения, общих интересов и ценностей»¹⁷. Затрагивая кубинский вопрос, президент заявил о поиске «нового начала» в отношениях с Кубой. На состоявшемся в апреле 2012 г. VI Саммите Америк Обама снова подчеркнул, что в отношениях Америк «нет старших и младших партнеров, мы просто партнеры»¹⁸.

В 2009 г. в рамках кубинского направления внешней политики Обама представил перечень инициатив, включавших упразднение ограничений на денежные переводы и поездки на Кубу американских граждан кубинского происхождения, возобновление деятельности американских телекоммуникационных компаний на острове, а также проведение переговоров относительно открытия прямого почтового и авиасообщения. Белый дом дважды — в сентябре 2009 и январе 2011 гг. — вносил в американское законодательство некоторые изменения, направленные на смягчение режима эмбарго в отношении Кубы.

Однако новым препятствием на пути восстановления отношений стал арест кубинскими властями в Гаване в декабре 2009 г. сотрудника Агентства США по международному развитию (United States Agency for International Development, USAID) Алана Гросса, приговоренного в марте 2011 г. к 15 годам лишения свободы за незаконный ввоз телекоммуникаци-

онного оборудования. Чтобы урегулировать эту проблему, сторонам потребовалось пять лет.

В итоге реальные изменения на кубинском направлении внешней политики США и практические действия по нормализации отношений были предприняты только в 2013—2014 гг., когда давление латиноамериканских стран на Вашингтон по этому вопросу достигло беспрецедентного масштаба. В середине 2013 г. при посредничестве Канады и Ватикана начались секретные переговоры, продлившиеся полтора года. В Канаде состоялось девять американо-кубинских встреч на уровне представителей администраций (американскую сторону представляли заместитель советника президента США по национальной безопасности Бен Родс и директор по делам Латинской Америки Совета национальной безопасности Рикардо Зунига), призванных найти взаимоприемлемый путь восстановления дипломатических отношений. Особую роль в переговорном процессе сыграл Папа Римский Франциск, направивший личные письма лидерам двух государств с призывом совершить обмен заключенными и возобновить дипломатические контакты¹⁹.

В декабре 2013 г. во время похорон Нельсона Манделы состоялась первая личная встреча Барака Обамы и Рауля Кастро, сопровождавшаяся историческим рукопожатием. Встреча была явным сигналом намечавшихся изменений в американо-кубинских отношениях. В конце октября 2014 г. Папа Франциск пригласил участников секретных переговоров в Рим, где и были окончательно согласованы договоренности об обмене заключенными и восстановлении дипотношений. И 6 ноября 2014 г. Совет национальной безопасности под председательством Обамы утвердил соглашения, достигнутые в ходе переговоров с кубинцами.

В декабре 2014 г. Обама обнародовал намерение отказаться от политики изоляции и санкционного режима в отношении Кубы, которой Вашингтон придерживался на протяжении многих десятилетий. Как указал тогдашний американский президент в своем выступлении 17 декабря, практикуемый ранее подход не принес ожидаемых результатов²⁰. В выступлении были определены три основных направления деятельности: восстановление в полном объеме разорванных в 1961 г. дипломатических связей и, соответственно, обмен посольствами; пересмотр отношения к Кубе как к государству — спонсору международного терроризма (Куба попала в соответствующий перечень Госдепартамента в 1982 г. и была оттуда исключена только 29 мая 2015 г.); расширение туристических, коммерческих и информационных потоков между двумя государствами. В подтверждение своих намерений Куба и США обменялись заключенными: Гавана в декабре 2014 г. отпустила Алана Гросса и одного из наиболее важных агентурных разведчиков США на ее территории — Роландо Трухильо, а Вашингтон вернул троих членов «кубинской пятерки» — последних из задержанных в 1998 г. и приговоренных к пожизненному заключению сотрудников кубинских спецслужб.

Летом 2015 г., после более чем полувека вражды между двумя странами, дипломатические отношения были официально восстановлены. 20 июля произошел обмен диппредставительствами: Секция интересов США в Гаване получила официальный статус посольства, а кубинская сторона официально открыла свое посольство в Вашингтоне. Торжественное от-

крытие дипломатической миссии США состоялось в августе 2015 г. в день прибытия на Кубу Госсекретаря Джона Керри, ставшего первым высокопоставленным американским чиновником, посетившим остров с 1945 г. Встречи на самом высоком уровне продолжились и позднее. В апреле 2015 г. Куба впервые получила возможность принять участие в Саммите Америк, и в ходе VII Саммита состоялась личная встреча лидеров США и Кубы. Повторно они встретились в конце сентября 2015 г. на полях Генеральной ассамблеи ООН в Нью-Йорке. И, наконец, в марте 2016 г. состоялся первый со времен президента Келвина Кулиджа (1928 г.) визит американского президента на Кубу. Обама тогда объявил, что целью визита является стремление похоронить остатки холодной войны в Америках.

С установлением дипломатических отношений стороны приступили к созданию различных диалоговых механизмов и налаживанию сотрудничества по целому ряду направлений, включающих нормативно-правовое регулирование двустороннего взаимодействия, вопросы охраны окружающей среды, телекоммуникаций, науки и технологии, культуры и образования, здравоохранения, миграции, правоохранительной деятельности, противодействия торговле людьми и распространению наркотиков, сельского хозяйства, гражданской авиации и др. Особо стоит отметить создание таких механизмов, как экономический диалог и диалог по правам человека (впервые состоялся в октябре 2016 г.). В январе 2017 г. стороны подписали договор о делимитации морской границы (на единственном участке, где между двумя странами не было соглашения о размежевании), предполагающий разграничение в Мексиканском заливе на удалении более 200 морских миль от берега каждой из стран. Однако администрация Обамы столкнулась с категорическим нежеланием американского конгресса отменить режим эмбарго в отношении Кубы, несмотря на многочисленные призывы президента пойти на этот шаг. Поскольку эмбарго по большей части закреплено в форме законов, именно конгресс, а не президент, обладает полномочиями для его прекращения. Для полной отмены эмбарго требуется внесение изменений или признание утратившим действие таких нормативных актов, как Закон о кубинской свободе и солидарности 1996 г. (LIBERTAD Act, известный как закон Хелмса-Бертон), Закон об иностранной помощи 1961 г., Закон о кубинской демократии 1992 г. (Cuban Democracy Act) и Закон о пересмотре торговых санкций 2000 г. (Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act).

Между тем в распоряжении президентской администрации был ряд механизмов, позволявших в обход конгресса вносить весьма значительные изменения в санкционный режим. Так, за двухлетний период с января 2015 по январь 2017 г. министерство финансов и министерство торговли США шесть раз вносили в американское законодательство изменения, направленные на смягчение режима эмбарго в отношении Кубы: в январе, июне и сентябре 2015 г., январе, марте и октябре 2016 г. Эти изменения частично упраздняли ограничения в сферах денежных переводов, трансграничных поездок, торговли, телекоммуникаций, интернет-сервисов, финансовых услуг и работы североамериканских компаний на территории Кубы.

Ряд изменений, внесенных в санкционный режим, открыл широкие возможности для развития кубинского направления американского туристического бизнеса, равно как и для кубинской туристической отрасли, внося-

щей существенный вклад в национальную экономику. Так, были ослаблены ограничения на посещение американцами Кубы. В феврале 2016 г. стороны подписали меморандум о взаимопонимании в восстановлении регулярной авиасвязи, в соответствии с которым после 50-летнего перерыва было возобновлено прямое авиасообщение. И уже к осени 2016 г. министерство транспорта США приняло решение, в соответствии с которым восьми американским авиакомпаниям разрешалось осуществлять до 20 регулярных рейсов в день между Гаваной и десятью городами Соединенных Штатов. Суда американских круизных компаний получили возможность заходить на остров. Первой из них, организовавшей круизы между США и Кубой в мае 2016 г., стала «Carnival cruise line».

Изменение траектории отношений сделало возможным налаживание двусторонних торгово-экономических связей, хотя из-за сохранения эмбарго этот процесс идет крайне медленно. В январе 2017 г., в частности, был заключен первый за полвека контракт на экспорт товаров с Кубы в США — 40 т кубинского угля на сумму порядка 17 тыс. долл.²¹ Среди других примеров коммерческой активности американских компаний на Кубе можно назвать подписание в марте 2016 г. сетью отелей «Starwood» соглашения о присоединении к своей сети трех кубинских гостиниц или начало работы на Кубе компании «Airbnb», предоставляющей интернет-услуги по поиску краткосрочной аренды жилья. Однако, как отмечается в опубликованном в декабре 2016 г. докладе счетной палаты США, несмотря на возросший интерес со стороны американских деловых кругов, с декабря 2014 г. было заключено весьма ограниченное число новых коммерческих сделок²².

В целях закрепления новой политики в отношении Кубы и придания (насколько это возможно) процессу нормализации двусторонних отношений необратимого характера, а также в связи с предстоявшей передачей президентских полномочий Б.Обама в октябре 2016 г. выпустил специальную президентскую директиву. В ней был закреплён ряд важных положений, отличающихся от тех, которые были озвучены предшествующими администрациями: старая политика в отношении Кубы и эмбарго назывались препятствующими реализации американских интересов, а политика вовлечения, напротив, соответствующей им; признавался суверенитет и самоопределение Кубы; подчеркивалось, что США не преследуют цели смены режима на Кубе (хотя указывалось, что Вашингтон будет оказывать давление на Гавану в вопросах прав человека и свободы вероисповедания); приветствовалось расширение участия Кубы в различных международных и региональных механизмах сотрудничества, включая ОАГ и Саммиты Америки. Помимо пронизывающего всю директиву духа сотрудничества, в ней констатировалось и наличие существенных разногласий между двумя странами по двусторонним, региональным и глобальным вопросам, декларировалось непринятие Вашингтоном «продолжающегося на Кубе попрания гражданских и политических свобод». В документе также были обозначены шесть целей развития отношений на среднесрочную перспективу: развитие межправительственного взаимодействия; вовлечение и налаживание взаимосвязей; расширение торговли; содействие реализации экономических реформ на Кубе; продвижение универсальных прав человека, фундаментальных свобод и демократических ценностей на Кубе; интеграция этой страны в международную и региональную системы²³.

ВЫЗОВЫ ПОЛНОЙ НОРМАЛИЗАЦИИ ДВУСТОРОННИХ ОТНОШЕНИЙ

Восстановление дипломатических отношений и налаживание двустороннего диалога на самом высоком уровне, однако, отнюдь не свидетельствуют о гармонизации отношений между США и Кубой. Для их полной нормализации необходимо решить целый ряд крайне сложных вопросов, что потребует огромных усилий с обеих сторон и готовности пойти на серьезные уступки. Процесс этот будет длительным и сложным. Кубинская сторона ожидает от США, в частности, полной отмены экономических санкций, изменения миграционного законодательства в части, предоставляющей преференции кубинским мигрантам (включая отмену Кубинского акта (Cuban Adjustment Act), возвращения базы Гуантанамо, прекращения финансирования внутрикубинской оппозиции и иной подрывной деятельности (например, трансляций антиправительственного «Radio y Televisión Martí» из Майами). Вашингтон, в свою очередь, рассчитывает на получение компенсации за национализированную в 1960-х годах американскую собственность на Кубе, что предполагает удовлетворение кубинской стороной около 6 тыс. исков на общую сумму 8 млрд долл. Это автоматически вызовет встречное требование с кубинской стороны о компенсации ущерба, нанесенного в результате американских санкций и агрессивной политики²⁴. Как заявил Р.Кастро, за полувековое эмбарго США должны Кубе более 300 млрд долл.²⁵

Важный шаг в направлении нормализации отношений с Кубой был сделан Обамой непосредственно накануне передачи президентских полномочий Дональду Трампу 12 января 2017 г., когда было официально объявлено об отмене действовавшей с середины 1990-х гг. политики «мокрых и сухих ног», согласно которой нелегальные мигранты, перехваченные американскими властями на море, подлежали репатриации на Кубу, а ступившие на землю Флориды — подпадали под действие Кубинского акта (им предоставляли легальный статус пребывания в США). Было также объявлено о прекращении инициированной в 2006 г. программы целевого стимулирования эмиграции кубинских медиков в США, согласно которой врачи, покидавшие расположение кубинских медицинских миссий в третьих странах, получали особые миграционные преференции. За время действия этой программы более 7 тыс. кубинских медиков получили разрешения на въезд в США, что рассматривалось в Гаване как «утечка мозгов».

По таким вопросам, как полная отмена экономических санкций, возвращение Кубе базы Гуантанамо и прекращение финансирования внутрикубинской оппозиции и иной подрывной деятельности США на территории Кубы, достижение прогресса вряд ли возможно даже в отдаленной перспективе. Полная отмена режима эмбарго весьма проблематична ввиду особой позиции американского конгресса. Касательно возвращения базы Гуантанамо, даже настроенный на нормализацию отношений с Кубой Обама в обнародованной в октябре 2016 г. президентской директиве безапелляционно заявил: «Правительство США не намерено менять действующий договор об аренде и другие договоренности, касающиеся военноморской базы Гуантанамо, которая позволяет США укреплять и обеспечивать региональную безопасность»²⁶.

Вопрос улучшения ситуации с правами человека и осуществления демократических преобразований на Кубе по-прежнему остается крайне важным для Вашингтона. По свидетельствам правозащитных организаций, ситуация на острове до сих пор остается серьезной, хотя с приходом к власти Р.Кастро отмечаются некоторые положительные изменения. Например, кубинцам разрешили пользоваться мобильной связью, покупать в местных специализированных магазинах электронную технику, включая компьютеры, в 2008 г. на Кубе был отменен запрет для местного населения проживать в гостиницах, в которых селятся иностранные граждане²⁷. В январе 2013 г. вступили в действие новые правила выезда кубинцев за границу, отменившие, в частности, требования на приобретение дорогостоящего выездного разрешения и предъявления приглашения из-за границы и увеличившие возможный срок пребывания за рубежом с 11 месяцев до двух лет. Это открыло возможность свободно выезжать и возвращаться не только простым кубинским гражданам, но и известным диссидентам.

Между тем вопрос о политических правах и свободах — ключевой аспект, на который Вашингтон традиционно обращает особое внимание в русле правозащитной проблематики, — ставится по-прежнему серьезно. В докладе госдепартамента США о правах человека за 2015 г. Кубу (наряду с КНДР, Китаем, Ираном, Суданом и Узбекистаном) относят к странам, где наблюдаются наиболее жесткий контроль над политической активностью, ограничение политической оппозиции и подавление гражданского общества²⁸. Весьма сложной остается ситуация с политическими заключенными. Несмотря на то, что за последние годы кубинские власти освободили ряд заключенных, приговоренных к длительным тюремным срокам (в 2010 и 2011 гг. были освобождены 125 заключенных, на фоне обнародования Вашингтоном отказа от политики изоляции Кубы в декабре 2014 г. были отпущены на свободу еще 53²⁹), число краткосрочных задержаний по политическим мотивам возросло. В январе 2017 г. независимая правозащитная организация «Кубинская комиссия по правам человека и национального примирения» обнародовала данные о, по меньшей мере, 9940 случаях краткосрочных задержаний по политическим мотивам в 2016 г., что превысило ежегодные уровни, зафиксированные прежде (в 2010 г., например, случаев задержаний было порядка 2074, в 2011 г. — 4123, в 2013 г. — 6424³⁰). Американская сторона, даже не пытаясь скрыть свои намерения, открыто заявляет, что, невзирая на инициированный процесс нормализации отношений, будет продолжать предпринимать активные меры по продвижению на Кубе демократии и обеспечению защиты прав и свобод человека.

Определенные сложности в указанный процесс может внести фактор наличия военно-политических связей Кубы с северокорейским режимом. Куба, наряду с группой стран, в которую входят Китай, Иран и Сирия, поддерживает политические контакты с КНДР. Более того, в июле 2013 г. разразился скандал, связанный с арестом при прохождении Панамского канала северокорейского грузового судна, следовавшего с Кубы с вооружением на борту в нарушение введенных СБ ООН санкций, запрещающих импорт и экспорт в Корею любых видов оружия, кроме стрелкового. Этот инцидент вызвал вопросы относительно характера кубино-северокорейских связей и соблюдения Кубой санкций, введенных ООН в отношении КНДР. Инцидент произошел через две недели после визита военной

делегации Северной Кореи во главе с начальником Генерального штаба Кореической народной армии Ким Кёк Сиком на Кубу.

Важно учитывать и то, что курс на смягчение политики в отношении Кубы не пользуется полной поддержкой среди американских политиков. Так, в адрес Обамы звучали обвинения в том, что он предпринимает действия в одностороннем порядке, не получая в ответ ожидаемых шагов кубинского правительства в направлении демократизации. Критики нового курса США указывали и на то, что смягчение политики приведет лишь к усилению кубинского режима.

И, наконец, перспективы нормализации американо-кубинских связей омрачены сменой власти в США. Пока еще трудно прогнозировать, будет ли новая администрация, возглавляемая Д.Трампом, придерживаться курса, заданного Обамой, заморозит ли она процесс нормализации, частично или полностью отменит инициированные и внесенные ее предшественниками изменения в политику в отношении Кубы. Предвыборная риторика и выступления Трампа и его ближайших помощников (включая ставшего Госсекретарем США Рекса Тиллерсона) вскоре после президентских выборов свидетельствуют о готовности полностью пересмотреть эту политику в направлении ее ужесточения. Новый курс, как было заявлено, будет формулироваться с акцентом на права человека. Исключение Кубы из списка стран — спонсоров терроризма, равно как и другие внесенные администрацией Обамы изменения также будут тщательно проанализированы и, возможно, пересмотрены. Однако, как представляется, любые прогнозы относительно того, какой на самом деле будет кубинская политика США при администрации Трампа, контрпродуктивны. В американской истории неоднократно случалось так, что внешнеполитическая линия, обозначенная в предвыборных обещаниях и в течение первых 100 дней правления нового президента, нередко менялась на прямо противоположную ввиду изменения многочисленных внешних и внутренних факторов, находящихся вне его контроля.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

¹ W.L e o G r a n d e. Normalizing US–Cuba relations: escaping the shackles of the past. — *International Affairs*, 2015, vol. 91, iss. 3, p. 473.

² М.А.-М.К о д з о е в. США — Куба: как Барак и Рауль пишут историю. — *Латинская Америка*, 2016, № 3, с. 60. [М.А.-М.К о д з о е в. SShA — Kuba: kak Barak i Raul' pishut istoriyu] [The U.S.-Cuba Relations: how Barack and Raul are writing the history]. *Latinskaya Amerika*, 2016, N 3, p. 60.

³ W o o t a e L e e, S e o n g – y o n g P a r k. Similar but Divergent Pathways: US–Cuba and US–North Korea Relations. — *Pacific Focus*, 2016, vol. 31, iss. 2, pp. 187-210.

⁴ Remarks at a UN General Assembly Meeting on the Cuba Embargo, 26.10.2016. — Available at: <https://cu.usembassy.gov/remarks-un-general-assembly-meeting-cuba-embargo/> (accessed 01.02.2017).

⁵ C. O l i v a, G. P r e v o s. Cuba in the Western Hemisphere: what has changed? — *International Journal of Cuban Studies*, 2015, vol. 7, iss.2, p. 143.

⁶ А.С е р б и н П о н т, А.С е р б и н. Обама использует Кубу для сдерживания растущего влияния России, Ирана и Китая в Латинской Америке. — *Латинская Америка*, 2015, № 6, с. 32-34. [А.С е р б и н П о н т, А.С е р б и н. Obama ispol'zuet Kubu dlya sderzhivaniya rastushchego vliyaniya Ros-

sii, Irana i Kitaya v Latinskoi Amerike] [Obama uses Cuba to contain the growing influence of Russia, Iran and China in Latin America]. *Latinskaya Amerika*, 2015, N 6, p. 32-34.

⁷ М.А.-М.К о д з о в. *Op. cit.*, p. 60, 62.

⁸ А.С.Ш и ш к о в. Политика администрации Б. Обамы в Латинской Америке. — Проблемы национальной стратегии, 2015, № 4 (31), с. 60-61. [A.S.Sh i sh k o v. *Politika administratsii B. Obamy v Latinskoi Amerike*] [The Obama Administration's Latin American policy]. *Problemy natsionalnoi strategii*, 2015, N 4 (31), p. 60—61.

⁹ W.L e o G r a n d e. *Op. cit.*, p. 487.

¹⁰ W.L e o G r a n d e, P. K o r n b l u h. *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*. Chapel Hill, UNC Press Books, 2015, p. 437—438.

¹¹ Open Letter to President Obama: Support Civil Society in Cuba. — Available at: <http://www.american.edu/clals/upload/Open-Letter-to-President-Obama.pdf> (accessed 25.12.2016).

¹² M.S u l l i v a n. CRS report “Cuba: Issues and Actions in the 114th Congress”, 18.01.2017, p. 34-35.

¹³ W.L e o G r a n d e. *Op. cit.*, p. 485.

¹⁴ M.S u l l i v a n. *Op. cit.*, p. 35.

¹⁵ См. подробнее: В.Х е й ф е ц, Л.Х е й ф е ц. Куба: переосмысление роли страны в мировом сообществе. — *Мировая экономика и международные отношения*, 2017, № 2, с. 94-103. [V.K h e i f e t s, L.K h e i f e t s. *Kuba: pereosmyslenie roli strany v mirovom soobshchestve*] [Cuba: rethinking the country's role in world community]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2017, N 2, p. 94-103.

¹⁶ В.Л. Х е й ф е ц, Л.С.Х е й ф е ц. Традиции и новые вызовы во внешней политике Кубы в XXI веке. — *Актуальные проблемы экономики и управления*, 2014, № 1, с. 121-129. [V.L. K h e i f e t s, L.S.K h e i f e t s. *Traditsii i novye vyzovy vo vneshnei politike Kuby v XXI veke*] [Cuban foreign policy in the XXI century: traditions vs. new challenges]. *Aktual'nye problemy ekonomiki i upravleniya*, 2014, N 1, p. 121—129.

¹⁷ Official remarks of US president Barack Obama at the opening ceremony of the 5th summit of the Americas, 17.04.2009. — Available at: http://www.summit-americas.org/V_Summit/remarks_usa_en.pdf (accessed 17.10.2016).

¹⁸ Remarks of President Barack Obama - As Prepared for Delivery - Summit of the Americas Opening Plenary, 14.04.2012. — Available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/14/remarks-president-barack-obama-prepared-delivery-summit-americas-opening> (accessed 17.10.2016).

¹⁹ C.M o r e l l o, K.D e Y o u n g. Secret U.S.-Cuba diplomacy ended in landmark deal on prisoners, future ties. — *Washington Post*, 17.12.2014. — Available at: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/secret-diplomacy-with-cuba-ended-in-breakthrough-deal/2014/12/17/c51b3ed8-8614-11e4-a702-fa31ff4ae98e_story.html?tid= a_inl&utm_term=.866bf1d3cadf (accessed 7.01.2017).

²⁰ Statement by the President on Cuba Policy Changes, 17.12.2014. — Available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes> (accessed 22.02.2017).

²¹ Куба заключила первый за 50 лет экспортный контракт с компанией в США. — *РИА Новости*, 6.01.2017. — Available at: <https://ria.ru/world/20170106/1485196640.html> (accessed 5.02.2017).

²² Report to Congressional Requesters “U.S. Policy Changes Increased Engagement with Private Sector, but Agency Information Collection Is Limited”, 2016, p. 28. — Available at: <http://www.gao.gov/assets/690/681641.pdf> (accessed 7.02.2017).

²³ Presidential Policy Directive - United States-Cuba Normalization, 14.10.2016. — Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/10/14/presidential-policy-directive-united-states-cuba-normalization> (accessed 8.02.2017).

²⁴ S.L a m r a n i. *Rapprochement Cuba/USA: opportunities and obstacles*. — *International Journal of Cuban Studies*, 2015, vol. 7, iss.1, p. 13-14.

²⁵ Обама в ходе визита на Кубу обсудит взаимные финансовые претензии. — РИА Новости, 18.II.2016. — Available at: <https://ria.ru/world/20160218/1376963499.html> (accessed 28.01.2017).

²⁶ Presidential Policy Directive. Op. cit.

²⁷ Кубинцам вернули право проживать в отелях для иностранцев. — Известия, 31.III.2008. — Available at: <http://izvestia.ru/news/421791> (accessed 16.01.2017).

²⁸ Country Reports on Human Rights Practices for 2015. Introduction. — Available at: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper> (accessed 19.01.2017).

²⁹ M.S u l l i v a n. Op. cit., p. 9, 10.

³⁰ Цит. по: Ibid., p. 11.

Yana V. Leksytina (lexyana@ya.ru)

Doctor of Political Sciences, an Associate Professor of the American Studies Department, School of International Relations, Saint-Petersburg State University (SPbU)

President B. Obama’s Cuban “heritage”

Abstract. The article reveals main reasons and calculus for a shift in US policy toward Cuba under the Obama administration, from a policy of isolation toward one of engagement and a normalization of relations; it identifies major US policy changes towards Cuba in the years of 2009-2016; it characterizes challenges and impediments to full normalization of US-Cuban relations.

Key words: Cuba, US, US-Cuban relations, foreign policy of B. Obama, embargo.