2019; 49(8): 92-106 США & Канада: экономика, политика, культура / USA & Canada: economics, politics, culture

УДК 327.8, 327.2, 328.124, 328.126
DOI: 10.31857/S032120680005969-9

Проблема нормализации американо-кубинских отношений в Конгрессе США

М.А-М. Кодзоев

Институт Латинской Америки Российской академии наук.
Российская Федерация, 115035, Москва, ул. Б. Ордынка, д. 21/16.
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9330-5599 e-mail: zakon2bona@mail.ru
Статья поступила в редакцию 16.04.2019.

Резюме: На основе анализа законодательных актов и законопроектов, выдвигавшихся в течение более пятидесяти лет, предпринята попытка выявить возможности урегулирования американо-кубинского конфликта в будущем. Основным источником исследования стали материалы сайта Конгресса США, на котором представлены как тексты законов, резолюций и законопроектов, так и результаты голосований по ним, а также стенограммы слушаний в обеих палатах. Их изучение помогло выяснить, чем руководствовались и руководствуются сегодня сторонники более «мягкой» политики в отношении Гаваны. Сравнив их мотивы, с одной стороны, и масштабы поддержки их точки зрения на каждом отдельном историческом этапе – с другой, удалось выявить внутриполитические факторы, оказывающие наиболее сильное влияние на политику Вашингтона в отношении Острова свободы. В этом смысле весьма интересна позиция американского бизнеса и фермерского лобби в XXI веке. Прагматика, которой руководствуются сельскохозяйственные компании США, желающие умножить своё присутствие на кубинском рынке, способствовала тому, что идея нормализации американо-кубинских отношений получила широкое распространение и небывалую в прошлом веке поддержку на Капитолийском холме. Вместе с тем довольно прочные позиции до сих пор занимают противники двустороннего сближения. По сути, они создают условия для интенсификации конфликта и дальнейшей эскалации вражды. Их действия обусловлены не прагматикой, а другими факторами, природа которых ближе к политической игре, нежели к соображениям обоюдной выгоды. Между этими полярными точками зрения находится группа законодателей, которых можно назвать приверженцами компромисса. Именно на этом поле разворачивается полемика сторонников и противников нормализации американо-кубинских отношений. Благодаря этой группе сенаторов и конгрессменов всё новейшее законодательство, регулирующее политический курс в отношении Гаваны, стало носить не столь радикальный характер, как это было во времена холодной войны. Эволюция законопроектов, выдвинутых в течение более полувека, может указывать на изменение ситуации в политических верхах США, а также на сегодняшние позиции американских законодателей.

***Ключевые слова**:* США, Куба, Конгресс США, законодательство, нормализация американо-кубинских отношений, сельскохозяйственное лобби, конфликт.

Для цитирования: Кодзоев М.А-М. Проблемы нормализации американо-кубинских отношений в Конгрессе США. *США & Канада: экономика, политика, культура. 2019;49(8): 92-106.* DOI: 10.31857/S032120680005969-9.

США & Канада: экономика, политика, культура / USA & Canada: economics, politics, culture 2019; 49(8): 92-106

The Problem of the Normalization of Relations between the United States and Cuba in the US Congress

Magomed A-M. Kodzoev

Institute for Latin American Studies, Russian Academy of Sciences.
21/16, B. Ordynka St., Moscow, 115035, Russian Federation.
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9330-5599 e-mail: zakon2bona@mail.ru
Received 16.04.2019.

Abstract: On the basis of laws and bills suggested during more than fifty years an attempt was made to identify possibility of settling the Cuban-American conflict in the future. Major source for the study was the site of the US Congress that provides both the texts of laws, resolutions and bills and the results of voting on them. Besides there are transcripts of the speeches made by members of both houses. The analysis served to understand what exactly motivated and motivates now the supporters of softer policy toward Havana. Comparison between their motivation and degree of support of their point of views of each historical period showed which of domestic political factors has the strongest impact on the Washington's policy toward the Island of Freedom. In this respect, a position of American business and farm lobby in 21st century is very interesting. The pragmatism, by which the agricultural companies of the USA wanting to boost their income from trade with Cuba are governed, has contributed to promoting and encouraging ideas of US-Cuba normalization of relations on Capitol Hill. However, those who oppose the US-Cuba rapprochement still occupy very strong position. They facilitate the intensification of conflict and further escalation of hostility. They actions are not motivated by economic pragmatism, but by another factors relating to the political games, not to mutual benefits. Between those conflicting viewpoints, there is the group of lawmakers who might be termed supporters of compromise. It is on this basis that there are the debates between the supporters and opponents of the normalization of the US-Cuba relations. Grace of this group of congressional representatives all of new acts that regulate policy toward Havana has become more moderate than in Cold War. The evolution of Congress bills initiated during more than 50 years may indicate a shift in the political situation in the US Congress.

***Keywords**:* USA, Cuba, the US Congress, legislation, the normalization of the US-Cuba relations, agricultural lobby, conflict.

For citation: Kodzoev M.A-M. The Problem of the Normalization of Relations between the United States and Cuba in the US Congress. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture. 2019;49(8): 92-106.* DOI: 10.31857/S032120680005969-9.

ВВЕДЕНИЕ

Политика США в отношении Кубы регулируется целым рядом законодательных актов, резолюций и других нормативных документов (президентские указы, декларации и др.). Среди них выделяются закон «О торговле с врагом» от 1917 г., закон «О кубинской демократии» (Акт Торричелли) от 1992 г. и закон «За свободу и демократическую солидарность с Кубой» (Закон Хелмса – Бёртона) от 1996 г. По сути, они составляют фундамент торгово-экономического эмбарго и

способствуют сохранению и ужесточению полувекового американо-кубинского конфликта.

В тех случаях, когда Белый дом пытался улучшить взаимодействие с кубинским правительством, постановления Конгресса становились серьёзным препятствием. Например, Барак Обама, заявивший в ходе своей первой избирательной кампании о готовности нормализовать отношения, впоследствии оказался практически бессилен перед лицом чётко продуманного антикубинского законодательства. Конечно, глава государства обладает широкими полномочиями и при благоприятных условиях может многое поменять во внешней политике. И всё же его возможности ограниченны.

Между тем на сегодняшний день члены Конгресса придерживаются различных мнений по кубинской проблеме: одни выступают за ужесточение политики, другие – за нормализацию. В зависимости от того, на чьей стороне окажется решающий перевес, конфликт двух государств с большой долей вероятности либо будет решён, либо вступит в очередной цикл своей эскалации. Поскольку идея улучшения американо-кубинских отношений в последние десятилетия стала получать возрастающую поддержку, весьма интересно то, при каких условиях она возникла и как развивалась.

ТЩЕТНОСТЬ БЫЛЫХ УСИЛИЙ

С начала 1960-х годов в Конгрессе США преобладало мнение, что в отношении Кубы необходимо проводить жёсткую линию. Однако на то, как именно следует воплощать её в жизнь, законодатели всегда смотрели по-разному. К примеру, накануне Карибского кризиса в октябре 1962 г. президент Джон Ф. Кеннеди за закрытыми дверями обсуждал проблему дальнейших действий в отношении острова. На этой встрече конгрессмен-республиканец Чарльз А. Хэллек предлагал ограничиться введением военно-морской блокады и «карантина» вокруг соседней страны, а сенаторы-демократы Ричард Рассел и Джеймс У. Фулбрайт настаивали на осуществлении вооружённого вторжения [1]. Интересно, что Дж. У. Фулбрайт меньше чем за год до описываемых событий активно выступал против каких-либо военных действий [Schlesinger A.M., Jr., 1965: 812]. Это говорит о глубоком замешательстве, царившем в Вашингтоне в те времена.

До конца 1960-х и в первой половине 1970-х годов идея улучшения отношений не имела практически никакой поддержки в Конгрессе. Это было связано с тем, что Карибский кризис оказал сильнейший психологический эффект на общественное мнение в США. Господствовавшая среди американцев точка зрения предполагала, что «Куба представляет собой “серьёзную угрозу миру на Земле”» [Кузнецов Д.В., 2009: 45]. С 1960 по 1972 г. положительно к этой латиноамериканской стране относилось не более 6% граждан, в то время как отрицательно – от 53 до 83%. Лишь в 1978 г. уровень отрицательного отношения снизился до 43% [Кузнецов Д.В., 2009: 45]. Настроения в обществе оказывали соответствующее влияние на позицию законодателей, которые и сами едва ли могли

за столь короткий период времени избавиться от того эмоционального «осадка», который остался после событий осени 1962 года.

График 1. За или против установления дипотношений между США и Кубой (%)

Источник: Gallup. Available at: http://www.gallup.com/poll/1630/cuba.aspx (accessed 12.04.2019).

Начиная с 1974 г. большинство американцев (за исключением 1996 г.) выступало за восстановление двусторонних дипломатических отношений двух государств (см. график 1). В середине 1970-х годов в американо-кубинских отношениях имела место некоторая разрядка. Государственный секретарь Генри Киссинджер в то время прилагал немало усилий, чтобы Белый дом решился на смягчение своей позиции, и в период правления Джеральда Форда его старания принесли определённые плоды. В таких условиях сенатор Эдвард Кеннеди предложил закон «О прекращении эмбарго на торговлю между США и Кубой» от 4 марта 1975 г. *(S.935 - A bill to terminate the embargo against trade between the United States and Cuba*). Это была одна из первых инициатив в пользу улучшения отношений с Островом свободы, прозвучавшая в Конгрессе США. Кстати, её соавторами выступили семь сенаторов из Демократической партии, в числе которых был и Джордж Макговерн. Последний в 1977 г. вместе с другим сенатором-демократом Джеймсом Абуреском выступил за отмену ограничений на двустороннюю торговлю медицинской и сельскохозяйственной продукцией. Но поскольку Вашингтон не мог допустить, чтобы кубинский сахар попал на рынок США, Комитет Сената США по международным отношениям отклонил соответствующий законопроект [LeoGrande W.M., Kornbluh P., 2015: 181-182].

В Палате представителей в середине 1970-х годов тоже не раз выдвигались похожие инициативы. Например, демократ Майкл Харрингтон вместе с одиннадцатью соавторами (десять демократов и один республиканец) предложил

законопроект «Об отмене экономических санкций против Кубы, которые представлены в некоторых актах Конгресса» от 7 мая 1974 г. *(H.R.14626 – A bill to repeal economic sanctions against Cuba which are contained in certain acts of Congress)*. Он предполагал снятие запрета на осуществление международных программ развития на Кубе и оказание острову гуманитарной помощи и также не был принят.

Демократ Джонатан Бингхэм, член Палаты представителей с 1973 по 1983 г., был известным сторонником нормализации отношений с Кубой и был лично знаком с Фиделем Кастро [LeoGrande W.M., Kornbluh P., 2015: 181-182]. За годы своей политической карьеры он три раза выступил в качестве автора или соавтора законопроектов, в которых предлагалось смягчить политику в отношении Гаваны. Однако ни один из них не стал законом, так как не получил достаточной поддержки.

В 1980-х годах началось беспрецедентное усиление позиций американо-кубинского лобби и антикубинских настроений в Конгрессе. С 1981 по 2008 г. Кубино-американский национальный фонд (КАНФ) *(Cuban-American National Foundation, CANF)*, как писал американский исследователь Вильям Леогранде, «фактически получил право вето в политике США» [Normalizing US-Cuba relations: escaping the shackles of the past, 2015: 476.]. Он был основан иммигрантами, бежавшими с острова по причине несогласия с политикой Ф. Кастро. Фонд выступал против социалистического правительства и резко его критиковал. Большой победой КАНФ можно считать закон «О кубинской демократии» *(H.R.5323 - Cuban Democracy Act)*, инициированный конгрессменом-демократом Робертом Торричелли в 1992 г., и закон «О свободе и демократической солидарности с Кубой» *(H.R.927 - Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act)*, представленный республиканцами Дэном Бёртоном и Джесси Хелмсом в 1995 г. Эти законы ужесточили санкции и распространили их на третьи страны. Соавторами Акта Торричелли выступили 34 члена Палаты представителей, из них 18 – республиканцы, 16 – демократы. Среди них была, кстати сказать, и Илеана Рос-Лейтинен, конгрессвумен кубинского происхождения, которая на протяжении многих лет будет активно выступать против правительства Гаваны.

Соавторами Закона Хелмса – Бёртона выступили 43 законодателя. В их числе – республиканец Линкольн Диас-Баларт и демократ Роберт («Боб») Менендес, которые с 1993 г. пополнили ряды антикубински настроенных групп в Конгрессе. Становившаяся всё крепче в 1990-х годах команда противников американо-кубинского сближения впоследствии очень сильно способствовала ужесточению политики США в период президентства Джорджа Буша-младшего (2001–2009). Для тех, кто выступал за улучшение отношений, это был период тщетности усилий. И, тем не менее, они не переставали действовать.

НАЧАЛО ДЕЙСТВИЙ

В США стали формироваться группы интересов, выступавшие за нормализацию американо-кубинских отношений. К примеру, в 1994 г. был основан Американо-кубинский торгово-экономический совет *(U.S.-Cuba Trade and Economic Council)*, оказывающий консалтинговые услуги по вопросам бизнес-отношений между представите-

лями двух стран. Как указано на сайте этой организации, она «взаимодействует… с членами Конгресса» и уделяет особое внимание законодательству Соединённых Штатов, которое регулирует торгово-экономическое взаимодействие с Кубой [2]. Появление Совета, с которым стал сотрудничать целый ряд крупнейших американских фирм (например, автомобильная компания «Дженерал моторс» (*General Motors);* арканзасские пищевые корпорации «Тайсон фудс» (*Tyson Foods)* и «Райсленд фудс» (*Riceland Foods, Inc.);* базирующаяся в штате Теннесси логистическая компания «Федекс» (*Fedex)* и др.), свидетельствовало о желании широких слоёв общества получить возможность заниматься бизнесом на Острове свободы. Как следствие, членам Конгресса – сторонникам нормализации отношений стала оказываться существенная юридическая, организационная и информационная поддержка.

Несмотря на позитивные изменения, до конца XX века Конгресс США не принял ни одного закона, который смягчал бы режим торгово-экономического эмбарго в отношении Кубы. Наоборот, позиция большинства в высшем законодательном органе в течение четырёх десятилетий лишь ужесточалась. Правила, установленные Законом Хелмса – Бёртона, были настолько жёсткими, что начиная с Билла Клинтона каждому президенту США приходилось вводить мораторий на действие его третьей главы. Последняя позволяет подавать в суд на граждан любой страны мира, пользующихся или торгующих имуществом, национализированным по результатам Кубинской революции.

Источник: S. Zahniser, B. Cooke. US-Cuba Agricultural Trade: Past, Present and Possible Future. United States Department of Agriculture. Technical Report, June 2015. P. 6.

Тем не менее, идея улучшения отношений постепенно получала более широкое распространение и на рубеже столетий это стало давать свои плоды. В

начале XXI века в Конгрессе столкнулись интересы разных групп влияния. С одной стороны, команда консервативно настроенных политиков выступала против любых мер, направленных на смягчение ограничений в отношениях с Кубой, с другой – значительно окрепли позиции сторонников установления торгово-экономического взаимодействия. Об этом свидетельствует принятие в 2000 г. закона «О реформировании торговых санкций и экспортном росте» *(Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act)*. В соответствии с ним Куба могла закупать американскую сельскохозяйственную и медицинскую продукцию при условии предоплаты наличными. Как результат, двусторонняя торговля в начале XXI века продемонстрировала впечатляющий рост (см. график 2).

Весьма показательны голосования в Конгрессе за этот закон. В Палате представителей инициативу поддержали 340 законодателей (176 республиканцев, 162 демократа и два независимых конгрессмена), против высказались 75 (36 республиканцев и 39 демократов). Причём их голоса не всегда соответствовали их позиции по вопросу отношений с кубинским правительством. Например, Марио Диас-Баларт, как и Роберт Менендес, – известные противники двустороннего сближения – голосовали «за». В Сенате наблюдалась похожая картина: 86 – «за» (45 республиканцев и 41 демократ), 8 – «против» (7 республиканцев и лишь один – демократ). «Ястреб» Джон Маккейн активно критиковал предложенный проект, заявив на слушаниях, что он предусматривает чрезмерные субсидии фермерам [3]. Последовательно выступая против нормализации американо-кубинских отношений, политик, тем не менее, ни разу не коснулся этой темы в своём выступлении. Что же могло побудить некоторых членов Конгресса вести себя столь противоречиво?

Главная причина странного, на первый взгляд, поведения консерваторов заключалась в том, что данный закон обсуждался как один из разделов более общего закона «Об ассигнованиях на сельское хозяйство, развитие сельских поселений, управление по контролю над пищевой и медицинской продукцией и на связанные с ними учреждения» *(Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act)*. Кроме того, в принципе, консерваторы выступали лишь против открытия доступа кубинским производителям на рынок США. Это, с точки зрения некоторых американских политиков, могло упрочить позиции социалистического правительства [LeoGrande W.M., Kornbluh P., 2015: 182]. Но в данном случае речь шла о возможностях Кубы закупать американское продовольствие, а не наоборот.

Однако была ещё одна причина, по которой закон получил столь широкую поддержку. Десять южных штатов США, согласно исследованию, проведённому организацией «Поможем Кубе» (*Engage Cuba),* потенциально могли бы в разы увеличить свои доходы от экспорта продовольствия на Кубу. Речь идёт о штатах Арканзас, Джорджия, Огайо, Иллинойс, Канзас, Луизиана, Миннесота, Небраска,

Теннесси, Техас*. Их представители в совокупности занимали около четверти всех мест в нижней палате Конгресса: 115 человек, лишь одиннадцать из которых выступили против закона [5]. Почти все соответствующие сенаторы проголосовали «за». Очевидно, они сильнее многих других были заинтересованы в открытости кубинского рынка для американского сельхозпроизводителя. Поэтому их партийная принадлежность не сыграла никакой роли. Впервые в истории американо-кубинских отношений экономическая прагматика стала ключевым фактором в процессе принятия решений в высшем законодательном органе США.

В марте 2002 г. в Палате представителей сформировалась рабочая группа по Кубе, в которую вошли 46 человек (демократов и республиканцев – поровну). Большинство из них были представителями тех же аграрных штатов, о которых шла речь выше [Hossein G., Askari G.H., Forrer J., Teegen H., Yang J., 2003: 133]. Инициаторами создания группы выступили республиканец от штата Аризона Джеф Флейк и демократ от штата Массачусетс Уильям Делахант. Показательно то, что в её рядах оказались такие известные политики, как республиканцы Рон Пол (Техас), Пол Райан (Висконсин), Джон Бузман (Арканзас); демократы Джеймс Макговерн (Массачусетс), Чарльз Рейнджел (Нью-Йорк) и др. Они выступали за отмену ограничений на поездки на Кубу и увеличение американского сельскохозяйственного экспорта на остров.

Сторонников нормализации становилось всё больше. Член Палаты представителей с 1989 г., демократ Хосе Серрано за двадцать лет своей политической карьеры выступил автором и соавтором более тридцати законопроектов, в которых предлагалось улучшить отношения с Кубой. Политик призывал снять ограничения на двустороннюю торговлю, пересмотреть многие положения Акта Торричелли, сделать исключение для экспорта медицинской и сельскохозяйственной продукции на остров, ограничить полномочия президента США по контролю за американо-кубинским взаимодействием, разрешить культурный обмен, позволить кубинским бейсбольным командам беспрепятственно выступать на американских стадионах и т.д. Если до 1996 г. в разработке этих инициатив участвовало не более 42 членов Конгресса, то у предложенного в 1997 г. законопроекта «О торговле с Кубой товарами гуманитарного назначения» *(H.R.1951 - Cuban Humanitarian Trade Act*) было уже 132 соавтора. В последующие годы аналогичные законопроекты пользовались в разы большей поддержкой**.

В начале XXI века Э. Кеннеди продолжал отстаивать в Сенате идею нормализации американо-кубинских отношений. Его активно поддерживал целый ряд сенаторов, среди которых такие яркие политические деятели, как демократы Кристофер Додд, Джон Керри, Хиллари Клинтон и Берни Сандерс, а также республиканцы Дж. Флейк и Томас Крейг. В 2009 г. сенатор Э. Кеннеди скончался,

* Выводы проведённого исследования были справедливы задолго до даты их публикации (2016 г.), так как в нём авторы опираются на объективно существующие преимущества американо-кубинского торгово-экономического взаимодействия [4].

** Законодательство под авторством и при соавторстве конгрессмена Х. Серрано см.: Representative Jose E. Serrano. Congress.gov. Available at: https://clck.ru/FJFxF (accessed 13.04.2019)

так и не дожив до нормализации американо-кубинских отношений в декабре 2014 г. Он внёс существенный вклад в приближение этой даты.

Избрание демократа Б. Обамы на пост президента в 2008 г. было важной победой для сторонников улучшения отношений с Кубой. Он открыто заявил о необходимости оставить в прошлом старые обиды и сесть за стол переговоров. Таким образом, появилась возможность действовать сообща с Белым домом. Это, образно говоря, должно было стать испытанием на прочность, прежде всего для Акта Торричелли и Закона Хелмса – Бёртона. Чтобы положить конец политике торгово-экономического эмбарго, глава государства должен был сплотить всех своих сторонников.

ПЕРВЫЕ НАДЕЖДЫ

В первый президентский период Б. Обамы (до 2013 г.) обе палаты Конгресса контролировали демократы. Ими в 2009 и 2010 гг. было принято два закона, которые несколько смягчили нормы американо-кубинских отношений. Первый из них – «Сводный закон о бюджетных ассигнованиях» от 2009 г. *(H.R. 1105 – Omnibus Appropriations Act)*. В соответствии с ним аграрии из США могли совершать деловые поездки на Кубу по общей лицензии, без особого разрешения от Управления по контролю над иностранными активами *(Office of Foreign Assets Control, OFAC*). Отменялись ограничения, введённые в 2004 г. администрацией Дж. Буша-мл., на посещение гражданами своих родственников на острове. В законе также говорилось, что предоплата наличными за сельхозпродукцию должна осуществляться не до, а после доставки товаров в кубинские порты отгрузки. При этом в дополнительных положениях отмечалось, что оказывать какую-либо помощь правительству Кубы запрещается (этот уточняющий пункт стал традиционным для всех аналогичных актов) [6].

Любопытно то, как голосовали за этот закон в Конгрессе. В нижней палате он получил поддержку 245 представителей, из которых лишь 16 – республиканцы; 178 выступили «против», из которых лишь 18 – демократы. В Сенате сложилась похожая ситуация. Из 62 голосов, отданных за законопроект, восемь принадлежали Республиканской партии; лишь три демократа присоединились к 32 республиканцам, выступившим против закона. Парадоксально, но на одной стороне с сенаторами К. Доддом, Дж. Керри и Б. Сандерсом, поддержавшими законопроект, оказался Р. Менендес. Позиция Дж. Маккейна осталась принципиальной – он выступил решительно против. Таким образом, впервые кубинский вопрос разделил членов Конгресса по партийному признаку.

Противники взаимодействия с кубинским правительством были весьма озабочены новым курсом Белого дома в отношении Гаваны. Об этом, к примеру, говорило то, что Р. Менендес, по его собственному признанию, принял решение поддержать «Сводный закон о бюджетных ассигнованиях» лишь после того, как его близкий друг, в тот момент министр финансов Тимоти Гейтнер, заверил его, что новые правила призваны способствовать демократическим изменениям на Кубе [7].

Закон «Об общих ассигнованиях» от 2010 г. *(HR3288 – Consolidated Appropriations Act),* утверждавший новые условия поставок сельскохозяйственной и медицинской продукции на Кубу, также продемонстрировал раскол по партийному принципу. Отметим, что поляризация в Конгрессе имела место не только по кубинскому вопросу. Конкуренция двух партий – привычное явление для американской политической жизни. Но всё же позиция президента Б. Обамы по кубинской проблеме несколько консолидировала членов Демократической партии, которые впервые почти единогласно стали поддерживать идею частичной нормализации отношений с Кубой.

Процесс законотворчества в США представляет собой сложную систему компромиссов. Крайне трудно «протолкнуть» тот или иной законопроект, не имея двух третей голосов. В Конгрессе 111-го и 112-го созывов (весь первый период правления Б. Обамы) демократы не обладали квалифицированным большинством. Поэтому им приходилось идти на уступки, из-за чего в принятых с их подачи законах появлялось множество поправок. Это существенно обесценивало результаты проделанной работы.

Для того чтобы привлечь на свою сторону членов Республиканской партии, демократы шли на компромиссы, проявляя некоторую осторожность. Весьма показательны в этом смысле резолюции нижней палаты под авторством Дж. Макговерна (№251) и И. Рос-Лейтинен (№252), придерживавшихся полярных точек зрения по кубинскому вопросу, которые были приняты одновременно 11 марта 2010 г. Они касались проблемы прав человека на Острове свободы и признавали «узником совести» Орнальдо Сапата Тамайо, который незадолго до того умер в кубинской тюрьме. В своих выступлениях демократы неизменно подчёркивали, что конечной целью изменений в американо-кубинских отношениях они считают перемены в области прав и свобод на Кубе.

Вместе с тем в 2011 г. консерваторы совершили первую попытку отменить все меры по смягчению политики в отношении Кубы, предпринятые после 2009 г. Это предусматривалось дополнительными положениями законопроекта «Об ассигнованиях на финансовые услуги» *(H.R. 2434 - Financial Services appropriations bill*). Текст предписывал чётко придерживаться санкций, действовавших до 2009 г., вопреки любым другим постановлениям, включая президентские директивы [8]. Однако в конечной версии текста *(Public Law №112-74)* этот пункт не сохранился. Демократическое большинство сумело преодолеть усилия оппозиции [9].

В 2013 г. республиканцы заняли большинство в Палате представителей Конгресса и снова попытались ужесточить политику в отношении Кубы. Но соответствующие законопроекты также не получили достаточной поддержки [10]. Демократическая партия, сохранявшая доминирующее положение в Сенате и всё ещё сильные позиции в Палате представителей, в очередной раз отстояла свою позицию.

2019; 49(8): 92-106 США & Канада: экономика, политика, культура / USA & Canada: economics, politics, culture

УПУЩЕННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

Последние два года своего президентства Б. Обама вёл с Конгрессом весьма интенсивную борьбу. Об этом говорит то, что за тот период глава государства десять раз пользовался правом вето. Всего за время его правления было лишь двенадцать таких случаев [11]. В 2015–2018 гг. республиканцы контролировали обе палаты Конгресса. Их ряды пополнили новые яркие политики – противники сближения с Кубой. Сенаторы кубинского происхождения Марко Рубио (с 2011 г.) и Тед Круз (с 2013 г.) впоследствии стали виднейшими оппонентами Б. Обамы. Они жёстко критиковали политику нормализации отношений между Вашингтоном и Гаваной.

Таким образом, сторонники отмены торгово-экономического эмбарго упустили появившуюся возможность. Понимая, что на поддержку законодателей рассчитывать больше не придётся, Б. Обама стал регулировать политику в отношении Кубы посредством президентских указов и директив. Но, в отличие от постановлений Конгресса, они могли быть запросто отменены следующей администрацией Белого дома. Став президентом США в 2017 г., республиканец Дональд Трамп так и поступил. 16 июня он подписал «Президентский меморандум по ужесточению политики США в отношении Кубы» *(National Security Presidential Memorandum on Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba).*

К началу правления нового президента в Конгрессе уже давно существовало мощное лобби, которое было заинтересовано в налаживании торгово-экономического взаимодействия с Кубой. Крайне влиятельная Американская федерация фермеров (АФФ) *(American Farm Bureau Federation, AFBF)* внимательно следила за действиями Белого дома. Когда Д. Трамп подписал меморандум об ужесточении политики в отношении Гаваны, на её сайте появилось открытое письмо с призывом воздерживаться от поспешных решений. «Куба является рынком сбыта продовольствия на 2 млрд долл. в год. В настоящее время из-за сохраняющихся ограничений Соединённые Штаты экспортируют на остров сельхозпродукцию на 200 млн долл., но существует огромный потенциал, реализация которого необходима для американских фермеров в этот сложный для экономики период», – говорилось в послании АФФ [12]. Отмечалось, что «фермерское бюро продолжит сотрудничество с администрацией и Конгрессом в целях улучшения условий торговли» [12]. Старания лоббистов получили отражение в работе высшего законодательного органа и его отдельных членов. Например, сенатор-демократ Том Удалл часто в своих выступлениях упоминал, что сельскохозяйственные компании США нуждаются в расширении торговых контактов с Кубой [13].

В то же время по кубинскому вопросу в Конгрессе не произошло каких-либо серьёзных изменений в худшую сторону. Был даже принят закон «О развитии сельского хозяйства» от 2018 г. *(H.R.2 - Agriculture Improvement Act),* который разрешил осуществление на Кубе американской Программы развития иностранного рынка *(Foreign Market Development Program, FMD)* и Программы расширения

доступа к рынкам *(Market Access Program, MAP)*. Как и следует из названий, их главная цель заключалась в содействии сельскохозяйственному экспорту [14].

Голосования по нему снова разделили Конгресс. Некоторые парламентарии прямо указывали на то, что «проталкивало» данный закон влиятельное фермерское лобби. В Сенате М. Рубио вместе с двенадцатью республиканцами выступил против его принятия. Мотивировал он свою позицию тем, что закон «не способен защитить интересы фермеров, рабочих семей и налогоплательщиков» [15]. Он предложил несколько поправок, которые не были приняты. Сенатор Джон Кеннеди, также голосовавший против, выразил сомнение в том, что закон будет полезен для луизианских производителей сахара. «Это наследие, которое мы должны защитить от иностранных производителей, пытающихся затопить наш рынок», – заявил он [16]. Наконец, сенатору Чаку Грессли из Айовы не понравилось, что в соответствии с фермерским законом большие компании субсидируются, а мелкий производитель оказывается обделённым. «Пока что он [законопроект. – *М.К.*] получил поддержку лишь среди лоббистов в Вашингтоне, которые добились увеличения финансирования из средств налогоплательщиков… В течение многих лет десять процентов фермеров получают 70% правительственных субсидий», – отметил политик в своём выступлении [17].

Интересно, что за закон проголосовали М. Диас-Баларт и И. Рос-Лейтинен (в Палате представителей), а также Т. Круз и Р. Менендес (в Сенате). Последний отметил, что данный проект содействует развитию аграрного сектора и фермерских хозяйств в штате Нью-Джерси, который он представляет в Конгрессе [18]. Представитель штата Флорида в нижней палате М. Диас-Баларт заявил, что он «горд тем, что голосует за законопроект, который будет помогать нашим [т.е. американским. – *М.К.*] фермерам, владельцам ранчо и садоводам» [19]. В благодарность за это 18 октября 2018 г. АФФ назвала его «другом фермерского бюро». «Я буду продолжать работать с моими коллегами и отстаивать интересы тех, кто кормит миллионы американцев», – сказал конгрессмен на встрече с членами федерации [20]. Очевидно, интересы аграриев имели решающее значение во время голосования.

Американский бизнес заинтересован не только в экспорте своей сельхозпродукции. Соавторами законопроекта «О сельскохозяйственном экспорте на Кубу» от 2017 г. *(H.R.525 – Cuba Agricultural Exports Act)*, выдвинутого конгрессменом Р. Кроуфордом, были 62 члена Палаты представителей, из них 43 – республиканцы. Билль имел широкую поддержку и в Сенате [21]. Главная цель предлагаемых изменений заключалась в легализации двусторонней торговли, чтобы кубинские аграрии также могли реализовать свою продукцию на американском рынке. В частности, по мнению Р. Кроуфорда, это обеспечило бы Кубу иностранной валютой, за которую страна могла бы закупать больше агропромышленной техники из США. Также это способствовало бы расширению негосударственного бизнеса на острове. «Например, кубинские сигары, уникальный национальный продукт, практически весь производится в частном секторе», – заметил Р. Кроуфорд в одном из своих выступлений [21].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, именно аграрии стали локомотивом сближения США и Кубы. И закон 2000 г., и закон 2018 г. являются результатом их деятельности. Они сумели привлечь на свою сторону членов Конгресса и «посеяли» зерно полной нормализации американо-кубинских отношений. Как видно из истории почти четырёх десятилетий, никакие другие факторы не смогли переломить ситуацию в конфликте двух государств. Только сельскохозяйственное лобби сумело в конкретном случае разделить двух политиков кубинского происхождения (почти «близнецов») – М. Рубио и М. Диаса-Баларта. Ни глубокая либеральная философия Э. Кеннеди и Дж. Макговерна, ни идея «бейсбольной» дипломатии Х. Серрано, ни «умная политика» Б. Обамы, ни даже социальные опросы среди граждан США не смогли сдвинуть дело с мёртвой точки. Только интересы аграриев, основанные на прагматике и сугубо экономическом мышлении и поэтому носящие долгосрочный характер, последовательно приносили свои плоды. Это вполне логично – ведь потенциальные выгоды от двустороннего сотрудничества насчитывают миллиарды долларов [22].

Развитие торговли сельхозпродукцией впоследствии должно способствовать установлению более широкого взаимодействия и по другим направлениям. Всё, что было сделано в 2009–2016 гг. (установление почтового и авиасообщения, гуманитарного и научного сотрудничества и, наконец, восстановление дипломатических отношений), стало возможным благодаря той части американского истеблишмента, которая во многом была консолидирована поддержкой аграрного лобби. Последствием всего происходящего может стать полная отмена торгово-экономического эмбарго и всех законов, на которых эта политика базируется. Но сколь длительным будет этот процесс, как долго идея американо-кубинского сближения будет набирать необходимую силу в Конгрессе, сложно сказать. Можно лишь констатировать, что прагматическое мышление на современном этапе положительно влияет на отношения двух стран.

ИСТОЧНИКИ

[1] Cooper B. The Devisement of Foreign Policy during the Cuban Missile Crisis of 1962. Seminar in American Foreign Policy University of Maryland. 17.01.1966. P. 25-26. Available at: https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP78B05167A001900110006-7.pdf (accessed 12.04.2019).

[2] U.S.-Cuba Trade and Economic Council. Available at: https://www.cubatrade.org/ (accessed 12.04.2019).

[3] Congressional Record. July 20, 2000 – Senate. Vol. 146, No. 95. P. S7317.

[4] Prospects for U.S. Agribusiness in Cuba. Engage Cuba. February 9, 2016. Available at: http://static1.squarespace.com/static/55806c54e4b0651373f7968a/t/56e0964060b5e96aec1d344d/1457559105663/EC+USACC+Ag+Sheets+-+Packaged.pdf (accessed 13.04.2019).

[5] H.R.4461 - Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 2001. Available at: https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/4461?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Public+Law+106-387%22%5D%7D&r=1&s=1 (accessed 13.04.2019).

[6] Mark P. Sullivan. Cuba: Issues for the 111th Congress. Congressional Research Service. January 4.01.2011. P. 60-61. Available at: https://fas.org/sgp/crs/row/R40193.pdf (accessed 13.04.2019).

[7] Congressional Record. March 10, 2009 – Senate. Vol. 155. No. 42. P. S2933.

[8] H.R.2434 - Financial Services and General Government Appropriations Act, 2012. 112th Congress (2011-2012). Title IX: Additional General Provisions (Sec. 901). Available at: https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/2434?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Financial+Services+appropriations+bill%2C+H.R.+2434%22%5D%7D&s=2&r=2 (accessed 13.04.2019).

[9] Mark P. Sullivan. Cuba: Issues for the 112th Congress. Summary. Congressional Research Service, 6.11.2012. Available at: https://fas.org/sgp/crs/row/R41617.pdf (accessed 13.04.2019).

[10] Mark P. Sullivan. Cuba: U.S. Policy and Issues for the 113th Congress. Summary. Congressional Research Service. 31.06.2014. Available at: https://fas.org/sgp/crs/row/R43024.pdf (accessed 13.04.2019).

[11] The White House. President Barack Obama. Vetoed Legislation. Available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/briefing-room/vetoed-legislation?field_legislation_status_value=1 (accessed 13.04.2019).

[12] American Farm Bureau Cautions on Cuba. 16.06.2017. Available at: https://www.fb.org/newsroom/american-farm-bureau-cautions-on-cuba (accessed 13.04.2019).

[13] Nomination Hearing. The US Senate Site. 12.04.2018. Video at: https://www.foreign.senate.gov/hearings/nomination-041218 (2:02-2:03).

[14] Foreign Market Development Program (FMD). Available at: https://www.fas.usda.gov/programs/foreign-market-development-program-fmd (accessed 14.04.2019).

[15] Rubio Statement on Senate Farm Bill Vote. 11.12.2018. Available at: https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=F6AA3EDF-8200-4B19-B6B2-6C3C27F1BD1F (accessed 14.04.2019).

[16] Senate Passes Farm Bill That Includes Sen. Kennedy's Extension of National Flood Insurance Program and Protects Louisiana Farmers. 28.06.2018. Available at: https://www.kennedy.senate.gov/public/2018/6/senate-passes-farm-bill-that-includes-sen-kennedy-s-extension-of-national-flood-insurance-program-and-protects-louisiana-farmers (accessed 14.04.2019).

[17] Grassley Remarks on the Passage of the 2018 Farm Bill. 11.12.2018. Available at: https://www.grassley.senate.gov/news/news-releases/grassley-remarks-passage-2018-farm-bill (accessed 14.04.2019).

[18] Menendez Celebrates Major Wins for New Jersey in Final Passage of 2018 Farm Bill. 12.12.2018. Available at: https://www.menendez.senate.gov/news-and-

events/press/menendez-celebrates-major-wins-for-new-jersey-in-final-passage-of-2018-farm-bill (accessed 15.04.2019).

[19] Diaz-Balart Votes to Lift Floridians into Self-Sufficiency, Support Florida's Farm and Ranch Families. 21.06.2018. Available at: https://mariodiazbalart.house.gov/media-center/press-releases/diaz-balart-votes-to-lift-floridians-into-self-sufficiency-support (accessed 15.04.2019).

[20] Diaz-Balart Named "Friend of Farm Bureau". 19.10.2018. Available at: https://mariodiazbalart.house.gov/media-center/press-releases/diaz-balart-named-friend-of-farm-bureau-0 (accessed 15.04.2019).

[21] Crawford R. Common-sense next steps for US-Cuba agricultural trade. The Hill. 21.12.2017. Available at: https://thehill.com/blogs/congress-blog/economy-budget/365740-common-sense-next-steps-for-us-cuba-agricultural-trade (accessed 15.04.2019).

[22] U.S.-Cuba Agricultural Trade Poised for Growth. 9.09.2017. Available at: https://www.fb.org/newsroom/u.s.-cuba-agricultural-trade-poised-for-growth1 (accessed 16.04.2019).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Кузнецов Д.В. Куба и общественное мнение США. *Латинская Америка*. 2009. № 10.

REFERENCES

Hossein G., Askari G. H., Forrer J., Teegen H.,Yang J. Case Studies of U.S. Economic Sanctions. The Chinese, Cuban, and Iranian Experience. Westport, London: Greenwood Publishing Group. 2003. 304 p.

Kuznetsov D.V., 2009. Kuba i obshchestvennoe mnenie SShA. *Latinskaya Amerika*. Moskow, Nauka. [Cuba and Public Opinion in the USA. Latin America, Moscow] 2009. No. 10 (In Russ.).

LeoGrande W.M. Normalizing US-Cuba relations: escaping the shackles of the past. *International Affairs*. May 2015. Vol. 91. No. 3.

LeoGrande W.M., Kornbluh P., 2015. Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana. Chapel Hill: The University of North Carolina. 585 p.

Schlesinger A.M., Jr., 1965. A Thousand Days. Boston: Houghton Mifflin Company. 1120 p.

Информация об авторе / Information about the Author:

Кодзоев Магомед Абдул-Мажитович, кандидат политических наук, старший научный сотрудник, Институт Латинской Америки Российской академии наук. Российская Федерация, Москва, 115035, ул. Б. Ордынка, д.21/16.

Kodzoev Magomed Abdul-Mazhitovich, Cand. Sci. (Politics), Senior Researcher, Institute for Latin American Studies, Russian Academy of Sciences. 21/16, B. Ordynka St., Moscow, 115035, Russian Federation.