

“ОСОБЫЕ ОТНОШЕНИЯ” США И ИЗРАИЛЯ: СТРУКТУРНЫЕ ОСНОВЫ И ФАКТОР ТРАМПА

© 2020 г. А. Давыдов, Л. Самарская

*ДАВЫДОВ Алексей Андреевич, кандидат политических наук,
ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (adavydov@imemo.ru).*

*САМАРСКАЯ Людмила Максимовна, младший научный сотрудник,
ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (saluma@imemo.ru).*

Статья поступила в редакцию 03.07.2020.

В статье рассматривается эволюция взаимной стратегической роли Израиля и США. Анализируются особенности решений Б. Обамы и Д. Трампа по вопросам, прямо или опосредованно касающимся еврейского государства, а также специфика израильского восприятия их политики. Дается оценка значимости ключевых структурных основ “особых отношений” в торговой, военной области, на уровне общественно-политических институтов США и на уровне институтов ООН. Делается вывод о том, что структурные основы двусторонних отношений останутся неизменными, даже если произойдет существенный сдвиг в глобальной американской стратегии.

Ключевые слова: “особые отношения”, США, Израиль, американо-израильские отношения, внешняя политика, Трамп, Обама, Нетаньяху, Ближний Восток.

DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-10-40-51

Отношения между Соединенными Штатами и Государством Израиль (ГИ) характеризуются глубокой и всесторонней взаимосвязанностью. Их качество подчеркивается высокоразвитой двусторонней военно-технической кооперацией, торгово-экономическим сотрудничеством, а также тесными политическими и общественными связями, прошедшими более чем полувековое испытание временем.

На протяжении нескольких десятилетий взаимное видение обеих стран в их долгосрочных внешнеполитических стратегиях строилось на понимании общности ключевых и порой жизненно важных интересов. Двусторонние противоречия по палестинскому вопросу, иранскому фактору и наследию арабо-израильского конфликта до последнего времени удерживались в определенных рамках, за пределы которых правительства обоих государств стремились не выходить, чтобы не портило общий характер отношений.

Во втором десятилетии XXI в. произошел качественный отход от этих ограничений. При администрации Б. Обамы, а затем и Д. Трампа Соединенными Штатами предпринимались шаги, которые шли вразрез с традиционными американскими политическими подходами в отношении Израиля. Продемонстрированное за последнее пятилетие, пожалуй, беспрецедентное колебание двусторонних политических отношений от одной крайности к другой актуализирует ряд исследовательских вопросов. Во-первых, свидетельствует ли динамика трансформации структурных основ двусторонних отношений последних десятилетий о системных изменениях

в политике стран друг к другу? Под структурными основами авторы понимают генезис и текущее состояние взаимного видения стран в их внешнеполитических стратегиях, отстаивание интересов друг друга на международной арене, а также характер общественно-политических, торгово-экономических, военно-политических связей. Во-вторых, с какими вызовами ожидаемо столкнутся обе страны в отношении друг друга в ближайшей перспективе после президентских выборов США 2020 г.?

Тематика американо-израильских отношений традиционно находит широкое освещение в научной литературе с самого образования Государства Израиль. Так, среди отечественных мэтров американистики отдельно следует отметить работы В.И. Лана [1], А.К. Кислова [2], всесторонне освещавших роль Израиля во внешней во внешней политике США и еврейской общины – во внутренней. Отечественные исследователи и сегодня чрезвычайно активно анализируют ключевые проблемы спектра отношений США и ГИ. Среди них особо выделяются классические работы И.Д. Звягельской [3], Т.А. Карасовой [4], а также всесторонне освещающие актуальную американо-израильскую проблематику статьи Л.Р. Хлебниковой [5]. Среди израильских исследователей темы стоит отметить Э. Инбара, Э. Лермана [6], ряд специалистов из Института исследования национальной безопасности (INSS) [7]. Отдельного упоминания заслуживает книга 2012 г. американских и израильских авторов “Израиль и США. Шесть десятилетий американо-израильских отношений” [8].

ГЕНЕЗИС И СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ “ОСОБЫХ ОТНОШЕНИЙ”

В сложной системе двусторонних связей Соединенных Штатов существует малочисленная категория стран, отношения с которыми в экспертно-политическом дискурсе характеризуются как “особенные”. К таковым в первую очередь принято относить отношения с Великобританией, поскольку взаимодействие по вопросам безопасности даже по сравнению с другими американскими союзниками отличается исключительной глубиной и масштабом [9].

Основы структуры “особых отношений” США и ГИ закладывались под воздействием двух параллельных тенденций до и в первые десятилетия после образования Израиля: формирование двусторонних *общественно-политических взаимосвязей* под влиянием еврейской общины Соединенных Штатов и поэтапная эскалация *взаимной значимости обоих государств друг для друга*.

С середины XIX и до середины XX в. из-за социально-экономической и политической нестабильности, революций и роста антисемитизма состоялась одна из крупнейших волн еврейской эмиграции из Европы в Америку и в меньшей степени – в Палестину [10]. На этот же период приходилось укрепление сионистского движения, целью которого являлось образование еврейского государства на территории Палестины, находившейся под мандатным управлением Великобритании [11]. Идейная солидарность и общность происхождения американской и палестинской еврейских общин создавали благоприятную почву для взаимного притяжения.

В первые же годы существования в условиях враждебной среды Израиль остро нуждался в союзниках, однако ни Великобритания, ни Франция, ослабление которых продемонстрировал Суэцкий кризис 1956 г., не подходили на эту роль [12, р. 146]. Выбор СССР в качестве потенциального союзника осложнялся его внутренней политикой: хотя изначально Москва поддерживала создание ГИ, ее антисемитские кампании были серьезной проблемой для еврейского государства [3, сс. 131-136].

Развитие отношений с Соединенными Штатами представлялось руководству нового государства наиболее перспективным. По итогам двух мировых войн авторитет и значимость США значительно возросли, в них проживали 6 млн евреев, с симпатией смотревших на планы сионистов, поэтому с началом холодной войны ГИ стало больше склоняться к США [3, с. 104]. Вашингтон же на фоне нарастания напряжения между израильтянами и арабами предпочитал радикально не портить отношения с последними, поскольку уже имел с ними сложившуюся систему взаимосвязей. Эти

взаимосвязи могли способствовать реализации его стремлений подорвать влияние доминирующих в регионе Франции и Великобритании и создать антисоветский военно-политический блок [2, сс. 255-259; 1, с. 400].

Параллельно еврейская община в США предпринимала усилия по корректировке этого вектора в свою пользу. Она наращивала возможности для диалога с американским правительством через созданные в середине 1950-х годов лоббистские структуры – Конференцию президентов ведущих американских еврейских организаций (*Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations*) и Американско-израильский комитет по общественным связям (*American Israel Public Affairs Committee, AIPAC*). Обе имели отдельную специализацию по работе с исполнительной (этим занималась Конференция) и с законодательной (AIPAC) ветвями власти, и к середине 1960-х годов одним из главных успехов их работы стала институционализация американской помощи ГИ [3, сс. 129-130; 8, pp. 85-86].

Новый уровень воздействия лобби на американскую политическую систему возник после переоценки стратегического видения Вашингтоном Израиля. Подрыв арабскими националистами позиций союзных властей Иордании, Ирака, Ливана и рост поставок советских вооружений в регионе обуславливали необходимость Соединенных Штатов иметь в нем стабильного партнера для проведения своей политики на стратегическую перспективу. Пытаясь балансировать между арабами и израильтянами, Белый дом стал наращивать поставки вооружений и экономической помощи последним. Кульминацией этого процесса стала Шестидневная война 1967 г. между просоветскими арабскими государствами и прозападным Израилем. Разгром арабских армий и захват значительных территорий меньше чем за неделю создали еврейскому государству репутацию сильного и экспансионистского актора в регионе [4, сс. 56-127; 2, сс. 265-266].

По итогам конфликта 1967 г. произошло долгосрочное закрепление базиса американско-израильских отношений, определяющих их и ныне в качестве “особых”. Вокруг обеспечения безопасности ГИ сформировалась повестка из трех ключевых вопросов: оказание американской военной помощи ГИ, создание безопасной окружающей его среды в регионе, отражение антиизраильских тенденций на международном уровне. Совокупный анализ Стратегий национальной безопасности и партийных платформ демократов и республиканцев показывает, что после 1967 г. США стали стабильно выражать поддержку ГИ как ключевого и родственного по ценностям союзника в регионе [13, 14]. Демократы и республиканцы с разной периодичностью высказывались за переговоры

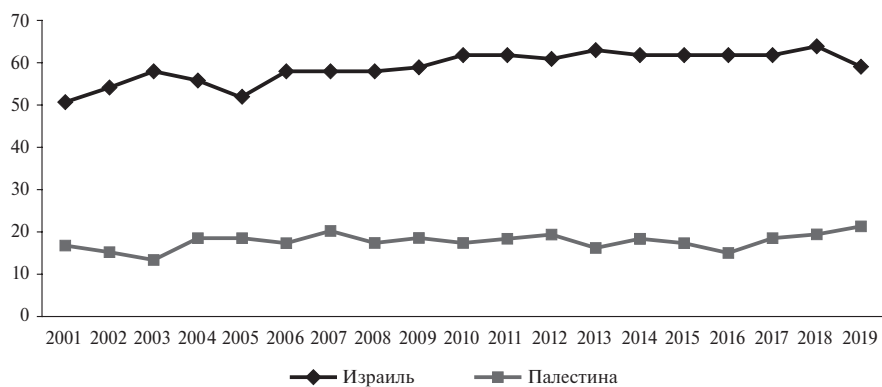


Рис. 1. Отношение американских граждан к участникам палестино-израильского конфликта в 2001–2019 гг., %

Источник: [20].

в рамках ближневосточного конфликта, но после войны в их программах перестала фигурировать существовавшая ранее поддержка арабских стран. Со стороны демократов появилась позиция о признании Иерусалима столицей Израиля и переносе туда посольства, а республиканцы стали более критично высказываться в адрес ООН из-за анти-израильских настроений.

С окончанием холодной войны республиканцы заняли аналогичную позицию по Иерусалиму, однако демократы стали отстаивать равный доступ всех сторон к святым местам. Постепенно сформировался консенсус и по созданию палестинского государства, но дальше позиций дело не шло. Принципиальное расхождение позиций вызвал иранский вопрос как угроза ГИ: демократы выступали только за смену политики Исламской Республики и за участие США в прямых переговорах по ее ядерной программе, республиканцы же были за смену режима и жесткие меры.

Израильские элиты еще до образования ГИ последовательно ориентировались на Соединенные Штаты и намеревались формально закрепить де-факто союзные отношения с целью получения дипломатической и материальной помощи. После Кэмп-Дэвидских соглашений 1978 г. США и Израиль заключили ряд Меморандумов о взаимопонимании в области стратегического сотрудничества, снимавших ограничения на поставку Израилу современных вооружений и присваивавших ему статус «ключевого союзника вне НАТО» [4, с. 36; 3, сс. 49-50, 94-95, 104, 220].

Приверженность израильской элиты оценке США как «ключевого элемента израильской доктрины национальной безопасности» сохранилась и до наших дней. В части рассекреченных документов парламентской Комиссии Меридора 2006 г.¹ и стра-

¹ Также Комитет Меридора, который функционировал в 2004–2006 гг. при Кнессете. Целью его работы было форму-

тегиях израильской армии ЦАХАЛ 2015 и 2018 гг. Соединенные Штаты упоминаются в контексте развития стратегических связей с другими ключевыми странами [7, р. 41; 15, р. 12]. Ядром выражения этого подхода являются исторически доминирующие правоцентристские и умеренно левые партии («Ликуд», «Кахоль-Лаван», «Авода») [16, pp. 2-3; 17], тогда как наибольшая критика деятельности США и ГИ слышна со стороны крайне левого меньшинства – МЕРЕЦ [18] и арабского «Общего списка» [19]. Такая позиция обусловлена их несогласием с общим политическим курсом Израиля, в особенности премьер-министра Б. Нетаньяху.

ПРОИЗРАИЛЬСКИЙ ЛОББИЗМ

Обоюдная значимость США и Израиля подкрепляется не только их взаимодополняемыми стратегиями. В сохранении и развитии благоприятных отношений заинтересовано значительное число общественных групп, отстаивающих свои предпочтения и через государственные институты. Так, в американском обществе антиизраильские или антиссионистские настроения крайне малы и не оказывают серьезного воздействия на повестку двусторонних отношений. В своем большинстве в ближневосточном конфликте оно поддерживает израильскую сторону (рис. 1), но отношение разных его групп к ГИ становится все более и более полярным. По данным Института *Gallup*, за 20 лет разрыв между умеренными демократами и республиканцами увеличился с 4 до 24%, между убежденными консерваторами и либералами – с 49 до 78% (рис. 2) [20].

В американском обществе выделяются две группы, позиции которых имеют принципиальное значение для стратегии израильской национальной безопасности с учетом современных реалий. В 2006 г. он выпустил засекреченный отчет, который не был принят официально, однако во многом стал ориентиром для израильских властей.



Рис. 2. Отношение американских граждан различных партийно-идеологических предпочтений к Израилю в 2001–2019 гг., %

Источник: [20].

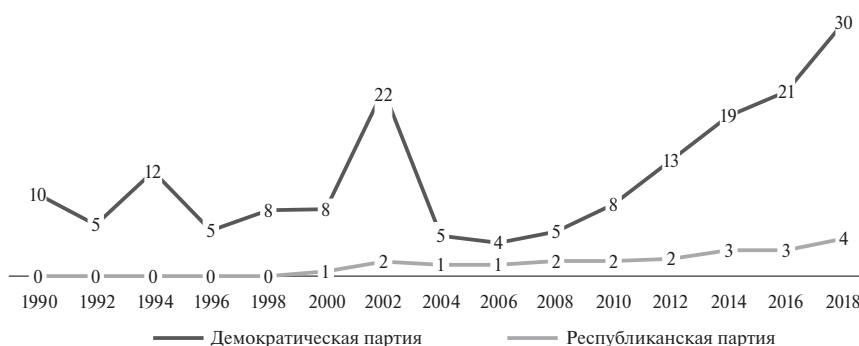


Рис. 3. Доля средств, направляемых только одной из двух партий, от всего финансирования организациями произраильского лобби избирательных кампаний федеральных политиков США, 1990–2018 гг., %

Примечание. Одни и те же лоббистские организации могут выделять средства кандидатам обеих партий одновременно. Однако ряд организаций направляют от 90% средств поддержки либо только демократам, либо только республиканцам, что и отражено на приведенном рисунке.

Составлено авторами на основе данных [24].

ную значимость в ходе выборов. Первая – сама еврейская община. Она составляет около 2% населения США (6.5 млн человек) и в основном представляет обеспеченную прослойку американцев. Исторически еврейская община преимущественно голосовала за демократов [21], однако только вслед со снижением экзистенциальных угроз Израилю и ростом поляризации американских партий взгляды ее представителей стали менее однородными и все более критичными по отношению к израильским властям [8, pp. 86-87; 3, сс. 130-131].

Вторая – религиозная община протестантов, прежде всего евангелисты. Последние составляют приблизительно четверть американского общества и являются правоконсервативным электоратом Республиканской партии [22]. Для них, как и для еврейских ортодоксов, судьба Израиля как Земли обетованной имеет прежде всего религиозное значение [23].

Процессы поляризации с разной интенсивностью видны и на уровне лоббистских организаций. За последние 30 лет усилилась поляризация в распределении капиталов организаций произраильского лобби, направленных на поддержку избирательных кампаний американских федеральных политиков (рис. 3). Среди наиболее крупных таких организаций с 2000-х годов выделяются следующие: продемократические – *J Street PAC* (инвестировала 12 млн долл.), *S. Daniel Abraham Center for Middle East Peace* (5.4 млн), *Joint Action Committee for Political Affairs* (2.4 млн) и прореспубликанские – *Republican Jewish Coalition* (2.5 млн), *American Principles* (0.6 млн долл.). При этом активность произраильского лоббизма за последние годы лишь возрастает и по числу участвующих организаций, и по объемам капитала: с 2000 г. около 75.8 млн долл. выделялось демократическим кандидатам и 50 млн долл. – республиканским [24].

В области законодательного лоббизма наблюдается менее выраженная, но схожая динамика. Согласно данным американского Центра реактивной политики (ЦРП, *Center for Responsive Politics, CRP*), по уровням финансирования и вовлеченности в продвижение своей повестки в Конгрессе выделяются две группы из ныне действующих лоббистских организаций. К первой относятся организации широкой специализации, фокусирующиеся не только на вопросах, связанных с Израилем, но и на внутренней, и внешней политике США. К этой группе относятся *AIPAC* (с 2015 г. финансирование составило 16.9 млн долл.), *J Street* (2 млн), Американский еврейский комитет (0.6 млн), Республиканская еврейская коалиция (0.6 млн долл.).

Ко второй же можно причислить организации, сосредоточенные на узких проблемах американской еврейской общины и Государства Израиль: Израильско-американская коалиция (1.1 млн долл.), Сионистская организация Америки (1 млн) и Фонд объединенных христиан за Израиль (0.5 млн долл.) [24].

Если обобщить все действия лобби по поддержке законопроектов, резолюций, писем парламентариев и по обозначению поддержки определенных политических практик, то почти половина его внимания уделяется проблемам исключительно американской внутренней политики (табл. 1). Деятельность лоббистских организаций, напрямую затрагивающая интересы Государства Израиль, с большей или

Таблица 1. Позиция ключевых произраильских лоббистских организаций США по конкретным действиям парламентариев Конгресса или по вопросам из всего обобщенного спектра проблем политики США, 2001–2020 гг., число записей в ежеквартальных отчетах всех организаций перед Конгрессом

Блоки тем	Выражение общей позиции	Резолюции Конгресса	Законопроекты Конгресса	Письма членов Конгресса
Внутренняя политика США	21	96	750	14
из них дела общины	17	17	56	0
Политика США к странам Ближнего Востока	41	137	275	41
Двусторонние отношения США–ГИ	48	9	80	5
Глобальные проблемы	5	38	66	2
Повестка в отношении третьих стран	3	16	28	1

Табл. 1 и 2 составлены авторами на основе данных [24].

Таблица 2. Позиция ключевых произраильских лоббистских организаций США перед Конгрессом по конкретным действиям парламентариев или по отдельным вопросам внешней политики США, 2001–2020 гг., число записей в ежеквартальных отчетах всех организаций перед Конгрессом

Блоки тем	Темы	Выражение общей позиции	Резолюции Конгресса	Законопроекты Конгресса	Письма членов Конгресса
Двустороннее сотрудничество США–ГИ	Стратегическое и военное сотрудничество	8	3	43	1
	Энергетика	9	0	15	0
	Помощь США	11	2	11	1
	Всестороннее сотрудничество	19	1	0	3
	Торговые отношения	1	3	4	0
	Космос, наука, визы	0	0	7	0
Глобальная повестка	Холокост	0	1	24	0
	Антисемитизм	2	21	39	0
	Бойкот и санкции против ГИ	2	12	22	0
	ООН, МУС, ЮНЕСКО	1	13	7	2
Региональная повестка	Иран	27	61	171	11
	Ближневосточные страны	1	5	10	2
	Североафриканские страны	2	2	8	0
Близлежащие угрозы	Палестина	11	17	45	22
	“Хизбалла” / ХАМАС	0	31	36	1
Повестка в отношении третьих стран	Россия	1	1	5	1
	ЕС	0	5	0	0
	КНР	0	2	0	0
	Другие	2	3	16	0

меньшей интенсивностью сосредоточена в рамках устоявшейся единой повестки вопросов (табл. 2).

Базовые позиции лоббистских организаций по стратегическим целям своей деятельности сходятся, но с появлением в 2008 г. продемократических лоббистов *J Street* участились случаи расхождения мнений по отдельным тактическим вопросам [5]. Так, она чаще других организаций прямо или опосредованно поддерживает критику политики ГИ на оккупированных территориях, выражает поддержку финансированию Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам (БАПОР), а также выступает за переговоры с Тегераном, возобновление функционирования Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) [23]. Однако подходы *J Street* остаются маргинальными. Из всех поддержанных за последние 20 лет произраильским лобби резолюций (по данным ЦРП, их было 214) и законопроектов (742) в итоге приняты были 90 и 245 соответственно, из которых лишь единицы хотя бы косвенно выражали критический настрой к Израилю.

ДВУСТОРОННИЕ ВЗАИМОСВЯЗИ

Американо-израильские отношения характеризуются значительной диспропорцией двусторонних связей. Практически во всех ключевых областях взаимодействия значимость Соединенных Штатов для Государства Израиль перевешивает обратную зависимость. Ярким примером этого являются торгово-экономические отношения: израильский рынок в американском товарообороте в 2019 г. занимал меньше 1%, тогда как США стабильно 20 лет удерживают позицию первого торгового партнера Израиля, хотя их доля постоянно сокращается с 28.6% в 2001 г. до 19.5% в 2018 г. [25].

Другую заметную асимметрию демонстрирует сотрудничество в структуре Организации Объединенных Наций. С момента своего образования Израиль находился под серьезным давлением со стороны различных органов ООН, и, как правило, США были единственными из крупных государств на его стороне. Так, они всегда оставались в одиночестве при наложении вето на антиизраильские резолюции Совета Безопасности (СБ) и в подавляющем меньшинстве в Генеральной Ассамблее (ГА) (табл. 3) [26, 27, 28].

Палестинский вопрос остается стержневым для систематической критики в адрес Израиля. Предметом постоянных нападок Совета ООН по правам человека, а также ЮНЕСКО являлась политика ГИ на оккупированных территориях, в том числе ограничивающая доступ мусульман к объектам всемирного культурного наследия Восточного Иерусалима, Храмовой горы [29, 30]. В итоге 2018 г. ознаменовался выходом США и ГИ из обоих органов

Таблица 3. Распределение голосов по резолюциям ГА ООН, относящимся к Израилю, 1946–2009 гг., %

	За	Воздержались	Против
США	5	23	73
Страны – члены G7 (без США)	57	28	15
Турция, Египет, Саудовская Аравия	97	2	1
Россия, Китай	90	9	1
Страны – члены ГА ООН	82	13	5

Составлено авторами на основе данных [28].

и прекращением финансирования БАПОР. Такой негативный фон делал бы неизбежным введение против Израиля международных санкций, если бы не протекция Вашингтона. США проводят даже адресные меры сопротивления кампаниям пропалестинских негосударственных организаций по воздействию на зарубежное общественное мнение, которые поддерживают движение за различные формы бойкота взаимодействия с Израилем [31].

Ключевая же сфера асимметрии – военно-техническое сотрудничество. Если опустить военную операцию США в Афганистане, Израиль стабильно находится на первом месте среди стран – получателей американской военной помощи. И хотя за последние три десятилетия отношение этой помощи к национальным расходам Израиля постепенно сокращается, говорить о достижении им военно-стратегической независимости от США пока не приходится (рис. 4) [32, 33].

Глубину сотрудничества действительно можно назвать беспрецедентной и по той причине, что Израиль входит в редкое число союзников, полноценно участвующих в совместной с Соединенными Штатами разработке новейших типов вооружений и испытывающих их в боевых условиях. Еще со времен холодной войны США проводят политику поддержания “качественного военного превосходства” Израиля над его потенциальными противниками, что, со слов критиков израильских военных, создает предпосылки преувеличивать региональные угрозы для получения новейших вооружений [34].

Такие эксклюзивные условия сотрудничества создают и ограничения для Израиля. Например, из-за опасений Вашингтона китайско-израильское сотрудничество в области безопасности претерпело кризис еще в начале 2000-х годов, когда Китай по совокупным объемам закупок вооружений из ГИ с 1990 по 2001 г. достиг 3-го места после ЮАР и США [35, 36]. Также с заключением действующего Меморандума о взаимопонимании в 2016 г. Израиль к 2028 г. лишится возможности направлять до четверти военной помощи США на закупку продуктов неамериканского производства внутри страны, что длительное время способство-



Рис. 4. Динамика выделяемой Израилю американской экономической и военной помощи за 1951–2018 гг. (шкала слева – млрд долл. в ценах 2018 г.) и отношение военной помощи к оборонным затратам GI за 1988–2018 гг. (шкала справа – %)

Составлено авторами на основе данных [32, 33].

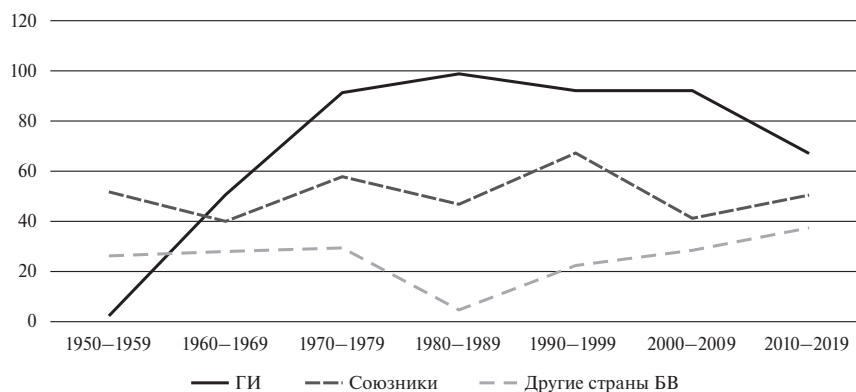


Рис. 5. Средняя доля американских вооружений в импорте Израиля, союзных США Турции, Саудовской Аравии, Ирана (до 1979 г.), Египта и других ближневосточных стран за последние 70 лет, %

Составлено авторами на основе данных [36].

вало развитию его национального оборонно-промышленного комплекса [37].

Наконец, асимметрия военно-технического сотрудничества США и GI наблюдается в вопросе официального закрепления союзных отношений. Даже при наличии желания со стороны властей Израиля заключить союзный договор с Соединенными Штатами для обоих государств это создало бы ряд существенных сложностей. Это значительно ограничило бы свободу действий Израиля, поскольку в ситуации совершения против него агрессии, Соединенные Штаты были бы обязаны его защищать, а потому стремились бы ограничивать военную активность еврейского государства. Такой шаг лишил бы США формального статуса нейтральной державы в рамках ближневосточного урегулирования и ухудшил бы отношения со странами региона, представляющими крупный рынок сбыта для американских вооружений (рис. 5). “Цена” положения официального союзника принесла бы для Израиля не меньшие статусные внутригосу-

дарственные риски, чем нарушение союзнических обязательств американцами, чей политический статус в этом случае был бы подорван [6].

ФАКТОР ТРАМПА

По своим последствиям приход в Белый дом Д. Трампа в 2017 г. в контексте американо-израильских отношений имеет потенциал стать как минимум предтечей новой вехи в них. Предпринятый республиканцами комплекс мер можно назвать рекордным по отходу от традиционных американских позиций и скорости имплементации: за один лишь президентский срок США прекратили финансирование БАПОР, закрыли представительство ООП в Вашингтоне, вышли из Совета по правам человека (СПЧ) ООН и ЮНЕСКО, признали израильскими оккупированные сирийские Голанские высоты, а практику строительства поселений – соответствующей международному праву, издали унижительный для палестинцев план конфликтно-

го урегулирования (так называемая “Сделка века”) и, конечно, признали Иерусалим столицей Израиля и перенесли туда посольство США.

Отчасти к этому перечню действий, повлиявших на отход Соединенных Штатов от своих позиций, можно добавить и шаги Б. Обамы: заключение его администрацией Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) с Ираном и воздержание при принятии осуждающей Резолюции 2334 СБ ООН [38]. Из-за обострения отношений израильтяне даже стали проводить разведку за ходом американо-иранских переговоров и предпринимать попытки манипулирования американскими межпартийными противоречиями [39, 40]. Такой накал послужил значимым основанием республиканцам действовать на израильском направлении “от противного”.

Поляризация же по этому отходу в израильском политическом истеблишменте имеет качественно иные пропорции, балансируя между подавляющим большинством и меньшинством в парламенте и обществе. Занимающие большую часть мест в Кнессете правые, центристские и умеренные левые силы оказывались едины в своих оценках работы Б. Обамы и Д. Трампа.

Заключение демократом СВПД вызвало жесткую критику со стороны большинства действующих политических партий Израиля. Даже традиционно оппозиционная к правоцентристским властям крайне левая партия МЕРЕЦ не была однозначна в поддержке решения Б. Обамы. Более определенное одобрение с ее стороны и арабского “Общего списка” вызывало принятие Резолюции 2334 СБ ООН против строительства поселений [41].

Политика Д. Трампа встретила ровно обратное отношение политических сил и общественности Израиля: правоцентристами, умеренно левыми она оценивается очень положительно, а крайне

левыми — напротив, отрицательно. Наблюдаются лишь отдельные случаи отхода от этого правила. Так, выход США из СВПД не встретил однозначной поддержки у умеренно левых и центристов, призывавших против односторонних шагов США и за координирование решений с Европейским союзом по иранскому вопросу. Также ультраортодоксальная партия “Яхадут ха-Тора” высказалась в отрицательном ключе по признанию Иерусалима столицей Израиля, опасаясь всплеска насилия со стороны палестинцев [42].

Важно отметить, что львиная доля перечисленных мер и Б. Обамы, и Д. Трампа не затрагивала структурных основ американо-израильских отношений: договорно-правовая база, торгово-экономическое и военно-техническое сотрудничество продолжают сохранять уровень глубоких союзных отношений. Противоречия сконцентрированы прежде всего вокруг вопросов политического характера по Палестине, оккупированным территориям и одной проблеме безопасности — Ирану. Именно здесь среди американских и израильских сил прослеживаются два относительно очерченных лагеря: первый — приверженцы односторонних силовых мер в поддержку еврейского национального начала Израиля (со стороны США: республиканцы, правоконсервативные евангелисты, меньшинство еврейских избирателей, большинство произраильских лоббистских организаций; со стороны ГИ: большинство правоцентристских и умеренно левых сил, ультраортодоксы), второй — сторонники дипломатических мер взаимодействия, поддержки меньшинств и демократического начала Израиля (со стороны США: Демократическая партия, большинство еврейских избирателей, активное меньшинство произраильских лобби; со стороны ГИ: крайне левое меньшинство и арабский блок политических сил) (табл. 4).

Таблица 4. Выражение однозначной поддержки лидерами парламентских партий Кнессета и американскими произраильскими лоббистскими организациями инициатив президентов США, затрагивающих интересы Израиля, за 2015–2020 гг., %

Израильские партии и произраильские организации	Б. Обама	Д. Трамп
Правительство ГИ	0	100
<i>Большинство (правые и центристы и умеренные левые):</i> Ликуд, Еш Атид (с 21.02.2019 по 29.03.2020 входила в блок Кахоль-Лаван), Авода (до 01.01.2019 входила в состав Сионистского лагеря), Наш дом Израиль, Ямина (Еврейский дом до 29.07.2019)	0	83
<i>Меньшинство (крайне левые и арабы):</i> МЕРЕЦ, Общий список	87.5	0
<i>Ультраортодоксы:</i> ШАС, Яхадут ха-Тора	0	67
<i>Лояльные лобби в США:</i> АПРАС, Американский еврейский комитет, Республиканская еврейская коалиция	0	90
<i>Несогласные с политикой ГИ лобби в США:</i> J Street	100	0

Составлено авторами на основе анализа официальных позиций организаций или высказываний их лидеров относительно решений президентов США по СВПД, Резолюции 2334 СБ ООН, БАПОР, ЮНЕСКО, СПЧ ООН, Голанским высотам, оккупированным территориям и Иерусалиму, опубликованных в следующих периодических изданиях: *AJAC, Al-Monitor, Arutz Sheva, Deutsche Welle, Facebook, INSS, Jewish News Syndicate, Jewish Telegraphic Agency, Jewish Insider, Prime Minister’s Office, SunSentinel, The Algemeiner, The Atlantic, The Communist Party of Israel, The Independent, The Israel Democracy Institute, The Jerusalem Post, The Jewish News of Northern California, The Jewish News, The Times of Israel, Ynet News.*

ВЫВОДЫ И ПЕРСПЕКТИВА

Отличительной чертой американо-израильских отношений является их длительная устойчивость. С момента образования Государства Израиль статус связей США и ГИ демонстрировал поступательный рост от нейтрально-положительного до стратегически союзного. Такая историческая динамика объяснялась прежде всего гармоничным взаимодополняющим видением друг друга на международной арене, влиятельностью заинтересованных сторон в сохранности благоприятных отношений внутриполитических сил и наличием развитой двусторонней кооперации.

Между тем характер выстроенных взаимосвязей носит глубоко асимметричный характер. Структура отношений с США делает ГИ, по сути, заинтересованным в неосуществлении ключевой цели сионистского движения, а именно возврата всех евреев в Землю обетованную. Тем самым, даже при благоприятных межгосударственных отношениях, они могут стать заложником развития прежде всего двух тенденций.

Первой может стать *смена глобальных стратегических приоритетов Соединенных Штатов*. Наличие сильной и лояльной к Израилю еврейской общины в ключевом государстве системы МО гарантирует его покровительство, но вынуждает и встраиваться в политическую стратегию Вашингтона. При сопоставлении американо-израильских “особых отношений” с другими (американо-британскими) становится очевидно, что повестка первых не строится на широком спектре глобальных вопросов, а является израильтцентричной. Она сосредоточена вокруг обстановки на Ближнем Востоке, состояния еврейских общин за рубежом, позиций третьих стран по чувствительным для Израиля вопросам, но не затрагивает, например, участия в совместных военных кампаниях за пределами региона. Более того, системообразующим для двусторонних отношений являлся фактор наличия в восприятии Израиля экзистенциальных угроз его безопасности. Такое обстоятельство делает американо-израильские отношения более чувствительными к изменениям глобальной повестки политических сил США, а не ГИ. Это наглядно продемонстрировала судьба заключения и подрыва СВПД и может еще проявиться при необходимости США изменить свою политику по отношению к Палестине, Ирану, арабским странам или в рамках голосования по отдельным резолюциям СБ и ГА ООН, если того потребует, например, логика американо-китайской конфронтации.

Второй тенденцией может стать *дальнейшее вовлечение американо-израильских отношений в процессы поляризации политического истеблишмента*

США. В оставленном наследстве Д. Трампа заложен достаточный потенциал для обострения двусторонних отношений как в ближайшей, так и в более отдаленной перспективе. Прежде всего, за исключением признания Иерусалима столицей Израиля и переноса туда посольства, признание легальности оккупации территорий, отмена финансирования БАПОР, выход США из СВПД не основывались на наличии межпартийного консенсуса демократов и республиканцев. Действия по этим пунктам могут иметь обратную силу и быть использованы как дополнительный рычаг давления на Израиль в случае его отклонения от стратегической линии Вашингтона. Это станет особенно актуальным в случае заключения де-юре союзного договора с ГИ или оккупацией его военными Иорданской долины до окончания президентских полномочий Д. Трампа.

Вне зависимости от этих сроков рано или поздно президент, пришедший от демократов, столкнется с проблемой: в какой степени возможно продолжить намеченный республиканцем вектор движения? Действия Д. Трампа нашли широкую поддержку большинства общества и политиков Израиля, а потому маловероятно, что обратная его курсу политика будет в среднесрочной перспективе принята безболезненно. Слишком же радикальный отход однозначно негативно отразится на израильских симпатиях к США, а одностороннее давление может лишней раз склонять Израиль к необходимости диверсификации международных связей.

Действия уже следующего президента Соединенных Штатов определяют риск превращения этой тенденции в нечто более серьезное. Если следующий хозяин Белого дома по уровню радикальности продолжит практику реагирования на политику предшественника в духе “окончательно закрыть вопрос, пока есть возможность” (например, признает Государство Палестина), а наметившиеся лагерь в Израиле и США с полярными позициями будут еще более институционализироваться, то наблюдавшееся до этого при Б. Обаме и Д. Трампе обострение рискует начать затрагивать системные основы “особых отношений”.

Пока же в краткосрочной перспективе сложно ожидать возникновения таких факторов, которые были бы способны подобным образом катализировать двусторонние противоречия и качественно дестабилизировать союзные отношения. И фактор Израиля для внутриполитической жизни и региональных интересов Соединенных Штатов, и фактор последних в обеспечении безопасности ГИ имеют стратегическое значение и в обозримой перспективе продолжат такими оставаться.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Лан В.И. *США в военные и послевоенные годы*. Москва, Наука, 1978. 685 с. [Lan V.I. *SShA v voennye i poslevoennye gody* [The USA during the War and the Post-War Years]. Moscow, Nauka, 1978. 685 p.]
2. Кислов А.С. Ближневосточная политика США. *Современная внешняя политика США. В 2 т.* Трофименко Г.А., отв. ред. Москва, Наука, 1984. Т. 2, сс. 252-278. [Kislov A.S. Blizhnevostochnaya politika SShA [The US Middle East Policy]. *Sovremennaya vneshnyaya politika SShA. V 2 tomakh* [The US Modern Foreign Policy. In 2 volumes]. Trofimenko G.A., ed. Moscow, Nauka, 1984. Vol. 2, pp. 252-278.]
3. Звягельская И.Д. *История Государства Израиль*. Москва, Аспект Пресс, 2012. 359 с. [Zvyagel'skaya I.D. *Istoriya Gosudarstva Izrail'* [The History of the State of Israel]. Moscow, Aspekt Press, 2012. 359 p.]
4. Карасова Т.А. *Израиль и США: Основные этапы становления стратегического партнерства (1948–2014)*. Москва, Аспект Пресс, 2015. 464 с. [Karasova T.A. *Izrail' i SShA: Osnovnye etapy stanovleniya strategicheskogo partnerstva (1948–2014)* [Israel and the USA: The Main Stages of Establishing the Strategic Partnership (1948–2014)]. Moscow, Aspekt Press, 2015. 464 p.]
5. Хлебникова Л.Р. Противостояние произраильских лоббистских структур AIPAC и J STREET во время первой администрации Д. Трампа. *Труды Института востоковедения РАН*, 2018, № 13, сс. 205-217. [Khlebnikova L.R. Protivostoyanie proizrail'skikh lobbistskikh struktur AIPAC i J STREET vo vremya pervoi administratsii D. Trampa [Opposition of AIPAC and J street pro-Israel lobbying structures during the first administration of D. Trump]. *Trudy Instituta vostokovedeniya RAN*, 2018, no. 13, pp. 205-217.]
6. Inbar E., Lerman E. *A US-Israeli Defense Treaty? A Noble Idea, But Neither Desirable nor Practical*. Jerusalem Institute for Strategy and Security. Available at: <https://jiss.org.il/en/inbar-lerman-a-us-israeli-defense-treaty/> (accessed 07.05.2020).
7. Meridor D., Eldadi R. *Israel's National Security Doctrine: The Report of the Committee on the Formulation of the National Security Doctrine (Meridor Committee), Ten Years Later*. Memorandum no. 187. Tel Aviv, INSS, 2019. 66 p.
8. Freedman R.O., ed. *Israel and the United States: Six Decades of US-Israel Relations*. Boulder, Westview Press, 2012. 304 p.
9. Алёшин А.А., Кислицын С.В. Брекзит и будущее “особых отношений” США и Великобритании. *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*, 2019, т. 11, № 1, сс. 138-171. [Aleshin A.A., Kislitsyn S.V. Brekzit i budushchee “osobykh otnoshenii” SShA i Velikobritanii [Brexite and the Future of the Special Relationship between the United States and the United Kingdom]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, 2019, vol. 11, no. 1, pp. 138-171.]
10. Alroey G. “Between the straits”: Jewish immigration to the United States and Palestine, 1915–1925. *East European Jewish Affairs*, 2017, vol. 47, no. 2–3, pp. 150-168. DOI: 10.1080/13501674.2017.1400859
11. Shtrenshis M. Israel: ethnocracy or multicracy? *Middle Eastern Studies*, 2019, vol. 55, no. 4, pp. 605-620. DOI: 10.1080/00263206.2018.1560273
12. Mart M. *Eye on Israel: How America Came to View the Jewish State as an Ally*. Albany, State University of New York Press, 2006. 242 p.
13. *National Security Strategy Reports. National Security Strategy Archive*. Available at: <https://nssarchive.us> (accessed 22.06.2020).
14. *National Political Party Platforms. The American Presidency Project*. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/presidential-documents-archive-guidebook/national-political-party-platforms> (accessed 22.06.2020).
15. *IDF Strategy*. April 2018. IDF (In Hebrew). Available at: <https://www.idf.il/media/34416/strategy.pdf> (accessed 20.05.2020).
16. *Blue and White programme 2020*. The Israel Democracy Institute (In Hebrew). Available at: <https://www.idi.org.il/media/13906/חוק-לבן-לבן.pdf> (accessed 20.05.2020).
17. *Our programme for real change. Avoda programme 2019*. Avoda (official site) (In Hebrew). Available at: <https://www.havoda.org.il/wp-content/uploads/2019/03/%D7%9E%D7%A6%D7%A2-2019.pdf> (accessed 20.06.2020).
18. *There is no overturn without MERETZ*. The Israel Democracy Institute (In Hebrew). Available at: <https://www.idi.org.il/media/12374/%D7%9E%D7%A8%D7%A6-%D7%9E%D7%A6%D7%A2.pdf> (accessed 20.05.2020).
19. *HADASH programme*. HADASH (official site) (In Hebrew). Available at: <http://hadash.org.il/matzahadash/> (accessed 20.05.2020).
20. Americans, but Not Liberal Democrats, Mostly Pro-Israel. *Gallup*, 06.03.2019. Available at: <https://news.gallup.com/poll/247376/americans-not-liberal-democrats-mostly-pro-israel.aspx> (accessed 02.06.2020).
21. Evangelical Protestants. *Pew Research Center*. Available at: <https://www.pewforum.org/religious-landscape-study/religious-tradition/evangelical-protestant/> (accessed 10.06.2020).
22. U.S. Presidential Elections: Jewish Voting Record (1916 – Present). *Jewish Virtual Library*. Available at: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/jewish-voting-record-in-u-s-presidential-elections> (accessed 22.06.2020).
23. Miller P. Evangelicals, Israel and US Foreign Policy. *Survival*, 2014, vol. 56, no. 1, pp. 7-26. DOI: 10.1080/00396338.2014.882149
24. *Industry Profile: Pro-Israel*. The Center for Responsive Politics. Available at: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/industries/summary?cycle=2020&id=Q05> (accessed 07.06.2020).
25. *Israel Trade Map. International Trade Statistics*. Available at: https://www.trademap.org/tradestat/Country_SelProduct-Country_TS.aspx (accessed 16.06.2020).

26. *Security Council – Veto List (in reverse chronological order)*. United Nations. Available at: https://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_table_en.htm (accessed 17.06.2020).
27. U.N. Security Council: U.S. Vetoes of Resolutions Critical to Israel (1972 Present). *Jewish Virtual Library*. Available at: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/u-s-vetoes-of-un-security-council-resolutions-critical-to-israel> (accessed 17.06.2020).
28. Voeten E., Strezhnev A., Bailey M. *United Nations General Assembly Voting Data*. Harvard Dataverse, 2009. Available at: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/12379> (accessed 17.06.2020).
29. 7 Anti-Israeli UNHRC Reports on March 18th. *UN Watch*, 04.03.2019. Available at: <https://unwatch.org/7-anti-israeli-unhrc-reports-march-18th/> (accessed 17.06.2020).
30. *Occupied Palestine: draft decisions*. UNESCO, 12.10.2016. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246215> (accessed 17.06.2020).
31. *H.Res. 467 – Condemning the decision by the leadership of the University and College Union of the United Kingdom to support a boycott of Israeli academia*. Washington, D.C., U.S. Congress, 11.07.2008. Available at: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-resolution/467/text> (accessed 17.06.2020).
32. *Military expenditure by country, in constant (2018) US\$ m., 1988–2019*. SIPRI, 2020. Available at: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988-2019%20in%20constant%20%282018%29%20USD.pdf> (accessed 18.06.2020).
33. *The complete Foreign Aid Explorer dataset*. U.S. Agency for International Development (USAID). Available at: https://explorer.usaid.gov/prepared/us_foreign_aid_complete.csv (accessed 18.06.2020).
34. Zanutti J. *Israel: Background and U.S. Relations*. Congressional Research Service, 31.07.2018. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33476.pdf> (accessed 18.06.2020).
35. Evron Y. Between Beijing and Washington: Israel's Technology Transfers to China. *Journal of East Asian Studies*, 2013, no. 13, pp. 503-528. DOI: 10.1017/S1598240800008328
36. *Importer/exporter TIV tables*. SIPRI Arms Transfers Database. Available at: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php> (accessed 18.06.2020).
37. *Fact Sheet: Memorandum of Understanding Reached with Israel*. The White House, 14.09.2016. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/14/fact-sheet-memorandum-understanding-reached-israel> (accessed 18.06.2020).
38. Saltzman I.Z. Not So “Special Relationship”? US-Israel Relations During Barack Obama’s Presidency. *Israel Studies*, vol. 22, no. 1, Special Section: Foreign Relations (Spring 2017), pp. 50-75. DOI: 10.2979/israelstudies.22.1.03
39. How Netanyahu’s speech to Congress has jeopardised US-Israel relations. *The Guardian*, 24.02.2015. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2015/feb/24/obama-binyamin-netanyahu-congress-speech-boehner-leaks> (accessed 24.06.2020).
40. Israel Spied on Iran Nuclear Talks with U.S. *The Wall Street Journal*, 23.03.2015. Available at: <https://www.wsj.com/articles/israel-spied-on-iran-talks-1427164201> (accessed 24.06.2020).
41. Arab Israeli MKs welcome Iran nuclear agreement. *The Times of Israel*, 14.07.2015. Available at: <https://www.timesofisrael.com/arab-israeli-mks-welcome-iran-nuclear-agreement/> (accessed 05.06.2020).
42. Lapid opposes US pullout of Iran nuclear deal. *The Times of Israel*, 03.05.2018. Available at: <https://www.timesofisrael.com/lapid-opposes-us-pullout-of-iran-nuclear-deal> (accessed 05.06.2020).

**THE U.S. – ISRAEL “SPECIAL RELATIONS”:
STRUCTURAL FOUNDATIONS AND TRUMP FACTOR**

(*World Economy and International Relations*, 2020, vol. 64, no. 10, pp. 40-51)

Received 03.07.2020.

Aleksey A. DAVYDOV (adavydov@imemo.ru),

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

Liudmila M. SAMARSKAYA (saluma@imemo.ru),

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

The article examines the evolution of U.S. – Israel special relations in order to estimate the scale and longevity of Trump’s policies effects towards Israel. By the start of the 2016 presidential electoral campaign, the state of bilateral relations had been frequently considered as damaged due to the decisions of the Obama administration to engage in negotiations with Iran and to abstain from vetoing the U.N. Security Council Resolution 2334. Contrary to that, Donald Trump was consistent in his absolutely anticritical and pro-Israel positions, realizing all his initial promises regarding the Jewish state. By the end of his first term, he significantly shifted the well-established framework of the American traditional policies towards Israel. This raises a question on whether such dynamics might become a pattern in U.S. – Israel relations, and what might be the prospects for these relations being seriously determined by the U.S. internal polarization. The study covers the dynamics in key areas that define the strategic structure of the U.S. – Israel partnership. The first part of the article addresses the trends in bilateral and international relations that originated

in the late 19th century and eventually led to the establishment of allied relations. Those trends are: a gradual rise of mutual importance in foreign policy strategies of both states; institutionalization and strengthening of pro-Israeli political forces in the United States. Both trends impeded a crisis in bilateral relations after the end of the Cold War. The second part concludes that since 1967, both states refer to each other as key strategic allies with common values, and that the range of their cooperation was framed in a specific spectrum of topics, most of which were Israeli-centered. The third part analyses the activity of the main pro-Israeli lobby groups in their support or opposition to the U.S. electoral campaigns and Congress legislature, and the views of the American public towards Israel. The authors find that the U.S. polarizations trends also affected the views in the lobby, but it never reflected upon the final legislature process, which is mostly pro-Israel. The fourth part addresses the asymmetrical nature of bilateral cooperation in trade, security and in the bodies of the United Nations. Finally, the fifth part of the article covers the policies of Obama and Trump administrations and the attitudes towards them of the main political forces in Israel and the United States. Those attitudes reflect the formation of two camps in both countries with polar incompatible views on the key issues of bilateral relations. The authors conclude that due to the structural asymmetry of the U.S. – Israel relations, their dynamics will be mostly defined by the changes in the grand strategy and the polarization of the United States. Nevertheless, the complexity and a large number of influential groups interested in maintaining the exceptional level of cooperation will prevent from undermining the structural foundations of the U.S. – Israel special relations in the foreseeable future.

Keywords: special relationship, USA, Israel, U.S. – Israel relations, foreign policy, Trump, Obama, Netanyahu, Middle East.

About authors:

Aleksey A. DAVYDOV, Candidate of Political Science, Research Associate.

Liudmila M. SAMARSKAIA, Junior Researcher.

DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-10-40-51