

Системный кризис американо-турецких отношений при Д. Трампе

А.А. Давыдов

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН

Отношения США и Турции – двух военно-политических союзников Организации Североатлантического договора (НАТО) – переживают беспрецедентный за свою историю кризис. Его глубина и масштаб настолько значительны, что он затрагивает как аспекты долгосрочного развития внешнеполитических стратегий обоих государств, так и проблемы военно-технического сотрудничества и выстраивания единой архитектуры безопасности.

Автор статьи ставит вопрос: насколько современный кризисный этап развития американо-турецких отношений является системным? Насколько высока вероятность, что он окажется долговременным? Для ответа на этот вопрос исследование разделено на две части.

В первой анализируется эволюция американских подходов к позиционированию Турции в основах внешней политики США, практика и проблемы их реализации с окончания Второй мировой войны и до современности. С помощью системно-исторического подхода на основе анализа динамики позиционирования Турции во внешнеполитической стратегии США и трансформации политических, экономических и военных аспектов двусторонних отношений с момента их институционализации в качестве союзных автором выделяются два этапа этой эволюции. В рамках первого в видении Соединённых Штатов Турция представляется в качестве одной из ключевых стран на пути сдерживания расширения влияния Советского Союза на юг в сторону Персидского залива и Суэцкого канала. Автор отмечает, что к окончанию биполярной конфронтации Турция фактически утрачивает прежнее функциональное предназначение в логике холодной войны. На втором этапе Турция позиционируется как один из ключевых союзников НАТО, геостратегическое расположение которого можно использовать для проведения американских национальных интересов в сопредельных регионах. В видении автора двусторонние отношения постепенно отходят от подобной модели взаимодействия по мере укрепления турецкого стремления к диверсификации зарубежных связей и накопления противоречий между Вашингтоном и Анкарой из-за разновекторности их внешнеполитических стратегий.

Во второй части анализируются противоречия в американо-турецких отношениях при президенте Д. Трампе по широкому спектру сфер: в области политического, военно-политического и торгово-экономического взаимодействия.

Автор приходит к выводу, что современный кризис является системным, так как, во-первых, существующие проблемы стали затрагивать значимые элементы во-

УДК 327

Поступила в редакцию: 01.07.2019 г.

Принята к публикации: 15.08.2019 г.

енно-технической инфраструктуры отношений, во-вторых, эти проблемы затруднительно разрешить без переформатирования взаимодействия как между равнозначными субъектами международных отношений, в-третьих, на уровне экспертного и политического сообществ отсутствуют подходы по качественному переосмыслению союзнического статуса американо-турецких отношений.

Ключевые слова: Турция, США, американо-турецкие отношения, системный кризис, внешняя политика, внешнеполитическая стратегия США

К началу третьего десятилетия нового века американо-турецкие отношения вошли в кризисный этап своего развития. Разновекторность интересов Анкары и Вашингтона наблюдается на широком спектре вопросов международной жизни: по вопросам урегулирования сирийского кризиса, по подходу отношений с Ираном, с Россией и другим вопросам мировой политики (например, относительно практики введения санкции или подходов к разрешению венесуэльского кризиса).

Однако насколько можно характеризовать наблюдаемый кризис именно как системный? Отражает ли он некие долгосрочные тренды в двусторонних отношениях, затрагивающие их стратегические основы, или же он является некоторым временным тактическим отходом от вектора двусторонних отношений в период президентства Д. Трампа? Для понимания дальнейшего вектора их развития необходимо рассмотреть, при каких условиях закладывался фундамент современных американо-турецких отношений, насколько формулируемое США понимание роли Турции в своей внешней политике гармонизовало с интересами последней, в чём причина и широта всего спектра современных расхождений этих отношений.

Проблема состояния американо-турецких отношений находила значительное отражение в отечественных и зарубежных аналитических публикациях. Бóльшая часть актуальных исследований по данной тематике посвящена кризисным явлениям в отдельных сферах отношений между двумя странами в их краткосрочной динамике. Среди отечественных исследователей, прежде всего, следует отметить работы В. Надеина-Раевского (Надеин-Раевский 2013), И. Свищуновой (Свищунова 2016), а также коллективные труды Института востоковедения РАН (Государство, общество... 2014), Института мировой экономики и международных отношений РАН (Ближний Восток 2018). Среди зарубежных коллег тематика американо-турецких отношений пользуется стабильным интересом. Следует отметить, что с середины 2000-х гг. (особенно после вторжения США в Ирак в 2003 г.) в значительном числе публикаций с возрастающей интенсивностью высказывается обеспокоенность за сохранность союзного характера этих отношений. К числу таких публикаций можно отнести работы А. Кука (Cook 2018), Ф. Ларраби (Larrabee 2010), И. Лессера (Lesser 2006), Р. Менора и

С. Уимбуша (Menon, Wimbush 2007). При этом наблюдается значительная нестыковка американских и турецких интересов по европейскому, российскому, курдскому, сирийскому, иранскому и в целом ближневосточному векторам политики Анкары (Barkey 2019; Çakır 2016; Danforth and all 2017; Hill, Taspınar 2006; Kanat, Ustun 2015; Williams 2019)¹.

Однако в научной литературе должного места до сих пор не заняли комплексные исследований всего спектра текущих политико-идеологических, военно-технических и торгово-экономических проблем как системных противоречий американско-турецких отношений в контексте эволюции внешнеполитических стратегий обоих государств после закрепления их союзного статуса (с конца Второй мировой войны) с оценкой долгосрочных последствий. Решение этой задачи потребовало на основании источников и литературы по прошлым этапам эволюции американско-турецких отношений (Athanasopoulou 2001; Buzan, Diez 1999; Coufoudakis 1985; CSIA European Security... 1978-1979; Ecevit 1978; Howard 1976; Karagöz 2004; Khalilzad 1979-1980), во-первых, в качестве системных основ американско-турецких отношений определить долгосрочное позиционирование Турции в американской внешнеполитической стратегии до и после окончания холодной войны, во-вторых, проанализировать эволюцию комплекса политических, экономических и военных аспектов двусторонних отношений с момента их институционализации как союзных и до современного кризиса.

Турция во внешнеполитической стратегии США: подходы и проблемы

Место Турции во внешнеполитических стратегических приоритетах Соединённых Штатов традиционно строились вокруг военно-политических вопросов. Сразу же с окончанием Второй мировой войны Турция стала одним из важных фронтов новой войны – холодной. В виду своего значимого расположения, прежних политических процессов на европейском континенте и давления Москвы на Анкару относительно статуса Черноморских проливов и территориальных претензий (Howard 1976: 304) Турция, равно как и Греция, стала одной из ключевых стран реализации доктрины Г. Трумэна². Это стало определяющей исходной точкой внешней политики США к Турции на ближайшие сорок с лишним лет.

¹ Post-Cold War Democratic Declines: The Third Wave of Autocratization. *Carnegie Endowment for International Peace*, 27.06.2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://carnegieeurope.eu/2019/06/27/post-cold-war-democratic-declines-third-wave-of-autocratization-pub-79378> (accessed: 28.06.2019); Rubin M. It's Time for Turkey and NATO to Go Their Separate Ways. *American Enterprise Institute*, 17.08.2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aei.org/publication/its-time-for-turkey-and-nato-to-go-their-separate-ways/> (accessed: 28.06.2019)

² Truman H. Special Message to the Congress on Greece and Turkey: The Truman Doctrine. *The American Presidency Project*, 12.03.1947 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-greece-and-turkey-the-truman-doctrine> (accessed: 04.08.2019)

На длительную перспективу Соединённые Штаты в своей внешней политике, во-первых, закрепили задачи по интеграции Турции в западную систему сотрудничества (или в т.н. «свободный мир», как часто её называли в официальных документах) и, во-вторых, строили целеполагание относительно неё в рамках сдерживания советской экспансии на юг в сторону Суэцкого канала и нефтеносных регионов Персидского залива (Avey 2012)³.

Такой подход определил и формат встраивания Турции в западную инфраструктуру сотрудничества. В 1950-е гг. наблюдается период наиболее интенсивного формирования правовой базы двусторонних отношений (Çakır 2016)⁴. США в значительной степени содействовали интеграции Турции в структуру союзных международных организаций, в первую очередь в Организацию Североатлантического договора (НАТО) в 1952 г., в Организацию Центрального договора (СЕНТО; именуемую часто как «Северный ярус», англ. *Northern Tier*) в 1955 г.⁵. Соединённые Штаты стали оказывать значительные объёмы зарубежной помощи, прежде всего, военной. По данным АМР, за период с 1946 по 2000 гг. Турция получила военной помощи 43,6 млрд долл. (в ценах 2017 г., рис. 1).

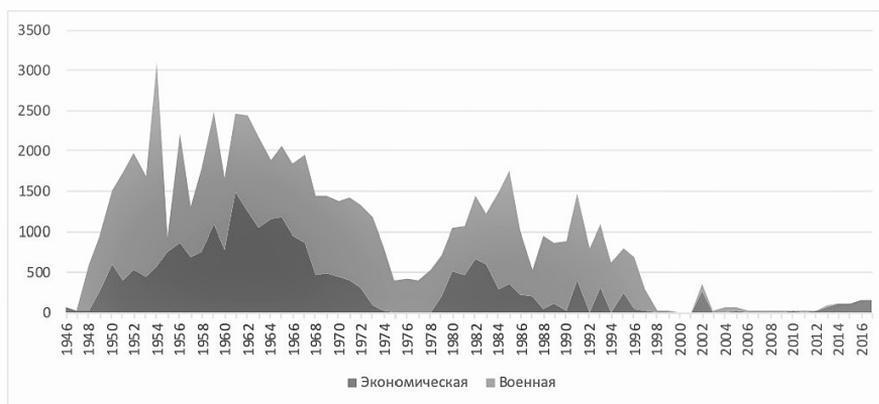


Рисунок 1. Объёмы экономической и военной зарубежной помощи США Турции с 1946 по 2017 гг. (млн долл. в ценах 2017 г.)

Figure 1. Volumes of US Economic and Military Foreign Aid to Turkey from 1946 to 2017 (million dollars in 2017 prices)

Источник: данные АМР⁶

³ National Security Council Report №42 "U.S. Objectives with Respect to Greece and Turkey to Counter Soviet Threats to U.S. Security". Washington, D.C.: The White House, 04.03.1949. 22 p.; Operations Coordinating Board Report: "Operations Coordinating Board Report on Turkey". Washington, D.C.: The White House, 12.11.1958 [Электронный ресурс]. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v10p2/d321> (accessed: 04.08.2019)

⁴ A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 2019. Washington, D.C.: The Department of State, 01.01.2019. P. 443-448. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-TIF-Bilaterals-6.13.2019-web-version.pdf> (accessed: 04.08.2019)

⁵ Operations Coordinating Board Report on Turkey. Washington, D.C.: The White House, 16.12.1959 [Электронный ресурс]. URL: <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=goto&id=FRUS.FRUS195860v10p2&isize=M&submit=Go+to+page&page=825> (accessed: 04.08.2019)

⁶ The Complete Foreign Aid Explorer Dataset. U.S. / Agency for International Development [Электронный ресурс]. URL: https://explorer.usaid.gov/prepared/us_foreign_aid_complete.csv (accessed: 04.08.2019)

Отдельным значительным направлением для Вашингтона было способствование торгово-экономической интеграции Анкары со странами Западной Европы, прежде всего, с Европейским экономическим сообществом (ЕЭС) (Çakır 2016). Бóльшая часть турецкой экономики за период холодной войны стала ориентирована на страны Европы и Северной Америки, что сохраняется и по сей день (рис. 2). Анкара нередко получала значительные транши помощи для смягчения последствий экономических кризисов, в том числе на поддержание широкой военной инфраструктуры.



Рисунок 2. Объёмы товарооборота Турции со странами Северной Америки, Европы и других регионов (млрд долл. в номин. ценах)

Figure 2. The Volume of Trade between Turkey and the Countries of North America, Europe and Other Regions (billion dollars in nominal prices)

Источник: *Atlas of Economic Complexity*⁷

В то же время, даже при высоком уровне интеграции в западную военную и экономическую инфраструктуру представление США о Турции как о проводнике американской политики всё больше сталкивалось с конфликтами интересов, логика которых зачастую выходила за рамки холодной войны. Уже на рубеже 1970-1980 гг. наблюдались системные осложнения отношений по ряду причин. Первая заключалась в том, что возрастало недовольство Турции относительно процесса её вступления в ЕЭС. Несмотря на существенную роль Соединённых Штатов в процессе развития положительных торгово-экономических отношений Турции со странами Сообщества, Вашингтон не принимал принципиальных шагов для завершения вступления Анкары в эту организацию. Особую неприязнь и недоверие в союзных отношениях вносило то обстоятельство, что Греции, начавшей процесс интеграции в структуры североатлантического сообщества одновременно с Турцией, ЕЭС с большей готовностью шло навстречу

⁷ Atlas of Economic Complexity. Center of International Development at Harvard University [Электронный ресурс]. URL: <http://atlas.cid.harvard.edu/explore/stack/?country=224&partner=undefined&product=undefined&productClass=SITC&startYear=undefined&target=Partner&year=2017> (accessed: 04.08.2019)

в процессе принятия её как полноценного члена. Это усиливало давние чувства Анкары «чужого среди своих», подразумевавшего, что европейцам предпочтительнее сотрудничать с христианами греками, чем с мусульманами турками (Ecevit 1978)⁸.

Данные чувства дополнительно обострялись второй причиной – Кипрским кризисом (Soufoudakis 1985). Характерным примером степени охлаждения американо-турецких отношений по мере интенсификации этнополитического конфликта между греками и турками на острове служит письмо президента США Л. Джонсона турецкому премьер-министру Исмету Инёню, вызвавшее серьёзное недовольство турецкой стороны из-за менторского тона и допущения вероятности, что в случае военного вторжения Турции на Кипр в конфликт решит вмешаться Советский Союз, защита ей со стороны союзников альянса может быть не гарантирована (Johnson, Inonu 1966). Отношения дополнительно обострялись введённым против Турции оружейным эмбарго в 1974 г., которое оказало негативное воздействие на её экономику, ослабило обороноспособность и укрепило антиамериканские настроения (Karagöz 2004). И хотя данные ограничения были сняты в 1978 г., в сухом остатке вместе с ослаблением юго-восточного фланга НАТО их следствием стало укрепление устремлений Турции придерживаться принципов многовекторности и отчасти нейтральности в своей внешней политике, заложенных основателем республики М.К. Ататюрком (Государство, общество... 2014: 392-400).

Дополнительным стимулом к укреплению таких подходов и отходу от американской внешнеполитической линии в русле холодной войны послужила третья причина – ослабление представлений в Анкаре об угрозе со стороны Москвы. «Красная угроза» в отношениях с западными союзниками нередко использовалась Турцией для отстаивания более выгодных для себя условий в ходе переговоров по вопросам сотрудничества с ЕЭС или оказания военной и экономической помощи. Однако эскалирующее напряжение в отношениях Турции с Западом в конце 1960-х гг. и в первой половине 1970-х гг. всё больше склоняли её к интенсификации диалога с Советским Союзом, что выражалось в развитии, прежде всего, экономических отношений и выделением Москвой кредитов Анкаре (CSIA European Security...1978-79: 171-173; Howard 1976: 304).

На завершающем этапе холодной войны Анкара по-прежнему оставалась стратегически важным союзником для США, которые продолжали оказывать ей значительные объёмы экономической и военной помощи⁹. Однако из-за совокупности упомянутых тенденций и сложившейся в 1980-х гг. международной обстановки союзнический дух американо-турецких отношений переживал зна-

⁸ Turkey Asking Common Market for Concessions on Aid, Products and Movement of Its Workers. *The New York Times*, 10.10.1976 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nytimes.com/1976/10/10/archives/turkey-asking-common-market-for-concessions-on-aid-products-and.html> (accessed: 04.08.2019)

⁹ The Defense and Economic Cooperation Agreement – U.S. Interests and Turkish Needs. Washington, D.C.: Government Accountability Office, 07.05.1982 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gao.gov/assets/140/137457.pdf> (accessed: 04.08.2019)

чительный кризис. Турция фактически перестала выполнять изначально отведенную доктриной Г. Трумэна функцию «форпоста» сдерживания влияния Советского Союза. С вторжением СССР в Афганистан, революцией в Иране и последующим распадом блока СЕНТО (Khalilzad 1979-1980) актуализировалась значимость Турции в глазах Вашингтона именно как страны из ближневосточного региона.

Окончание биполярной конфронтации СССР и США вывело одну из стержневых составляющих американо-турецких отношений. С окончанием холодной войны Турция в подходах Вашингтона не получила сходного с периодом Г. Трумэна долгосрочного целеполагания, за ней в видении США закрепилось представление как о союзнике НАТО, с помощью которого можно проводить американские интересы в стратегически важных сопредельных ему регионах: на Балканах, на Кавказе, в Центральной Азии и, прежде всего, на Ближнем Востоке.

Данный обновленный подход сохранялся действенным на протяжении всех 1990-х гг. Во-первых, Турция встроилась в систему ближневосточных союзных отношений США с Израилем и арабскими странами, равно как и была одной из ключевых стран в осуществлении американской стратегии «двойного сдерживания» Ирака и Ирана. Так, вместе с Тель-Авивом Анкара проводила скоординированное военное планирование, участвовала в совместных учениях 1998-1999 гг., а при финансовой поддержке Саудовской Аравии, Кувейта и Объединённых Арабских Эмиратов в 1991 г. был создан Турецкий оборонный фонд, направленный на поддержку модернизации турецких вооружений и проведения военных операций против Ирака (Athanasopoulou 2001: 147-148).

Во-вторых, Турция играла важную роль в проводимой США политической линии в сопредельных с ней регионах. Так, Анкара внесла значительный вклад в военные операции НАТО на Балканах: с турецких аэродромов осуществлялись бомбардировки объектов на территории бывшей Югославии, Турция оказывала гуманитарную помощь косовским албанцам и приняла около 20 тыс. беженцев. Турция играла ключевую роль в осуществлении операций по введению бесплодной зоны на севере Ирака и по оказанию помощи союзных США курдам в этих территориях (Операции *Northern Watch* и *Provide Comfort*)¹⁰.

Администрация У. Клинтона также предпринимала ряд других мер по укреплению отношений. В частности, Турция к концу XX в. стала крупнейшим закупщиком американских вооружений (Athanasopoulou 2001: 147-148). Белый дом стремился наладить отношения Анкары с европейскими союзниками, для чего последовательно способствовал налаживанию диалога между греками и

¹⁰ Secretary of Defense Cohen and Turkish Minister of National Defense Sabahattin Cakmak. *The Department of State*, 15.07.1999 [Электронный ресурс]. URL: https://web.archive.org/web/20000816010552/http://www.state.gov/www/policy_remarks/1999/990715_cohen_turkey.html (accessed: 04.08.2019); Press Briefing after Meetings at Ministry of Foreign Affairs. *The Department of State*, 14.04.2000 [Электронный ресурс]. URL: https://web.archive.org/web/20090806023411/http://www.state.gov/www/policy_remarks/2000/000414_ricciardone_iraq.html (accessed: 04.08.2019)

турками¹¹ и поддерживал их устремления по вступлению в Евросоюз (Buzan, Diez 1999: 46)¹².

В то же время двусторонние отношения постепенно с заметной динамикой стали дополняться качественно новыми чертами. Среди них в первую очередь следует указать интенсифицировавшийся дискурс о нарушении прав человека в Турции. Ранее в период биполярной конфронтации американский политический истеблишмент в большей степени избегал этой темы, прежде всего, по идеологическим причинам, опасаясь возможного её использования просоветскими силами в своих интересах. Но несмотря на то, что США раньше европейских союзников признали Рабочую партию Курдистана (РПК) террористической организацией, из Вашингтона, прежде всего, со стороны Конгресса, все больше стала звучать критика относительно действий Анкары по отношению к курдскому меньшинству как в Турции, так и в Северном Ираке¹³. В русле этой же тенденции в силу того, что Турция, в отличие от Греции, Израиля или Армении, не имела сопоставимого сильного этнического лобби, в Конгрессе США на уровне Комитета по международным делам Палаты представителей впервые прошло одобрение резолюции относительно геноцида армян 1915-1923 гг.¹⁴, однако во избежание возможных ответных санкций со стороны Анкары принятие резолюции на более высоком уровне не состоялось.

Главной же новой чертой, оказавшей наиболее долгосрочный эффект на двусторонние отношения, стала тенденция на автономизацию турецкой внешней политики от Соединенных Штатов: по мере активизации политики Вашингтона в дела сопредельных с Турцией государств Анкаре приходилось сталкиваться со все большим числом вызовов. Одним из главных катализаторов этой тенденции стала война США в Ираке 2003 г. Начиная ещё с войны в Персидском заливе 1990-1991 гг. стратегические последствия военной кампании в этой стране для Вашингтона и Анкары были отличными. Для последней она в значительной степени ухудшила отношения с определёнными странами (Сирией, Ираком и Ираном), а также обострила курдскую проблему из-за усилившегося потока беженцев и активизации деятельности РПК. В таком контексте соучастие во второй войне против Ирака, не имевшей аналогичных с прошлой легитимных

¹¹ Congressional Presentation for Foreign Operations, Fiscal Year 1999. 1998. Washington, D.C.: The Department of State, p. 247, 264. URL: https://archive.org/stream/DTIC_ADA344336/DTIC_ADA344336_djvu.txt (accessed: 04.08.2019); Remarks at the East West Institute Awards Dinner Presentation to Foreign Minister George Papandreu of Greece and Foreign Minister Ismail Cem of Turkey. The Department of State, 02.05.2000 [Электронный ресурс]. URL: <https://web.archive.org/web/20111020023937/http://1997-2001.state.gov/www/statements/2000/000502a.html> (accessed: 04.08.2019)

¹² Talbott S. 1998. U.S.-Turkish Relations in an Age of Interdependence. The Department of State, 14.10.1998 [Электронный ресурс]. URL: https://web.archive.org/web/20090807105606/http://www.state.gov/www/policy_remarks/1998/981014_talbott_turkey.html (accessed: 04.08.2019)

¹³ Remarks to the Assembly of Turkish-American Associations. *The Department of State*, 01.10.1999 [Электронный ресурс]. URL: https://web.archive.org/web/20090807100344/http://www.state.gov/www/policy_remarks/1999/991001_koh_turkey.html (accessed: 04.08.2019)

¹⁴ House Report №106-933 – «Affirmation of the United States Record on the Armenian Genocide Resolution». Washington, D.C.: U.S. Congress, 04.10.2000 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/congressional-report/106th-congress/house-report/933> (accessed: 04.08.2019)

оснований, означало бы многократное возрастание издержек относительно обеспечения региональных национальных интересов, прежде всего, в области безопасности.

В итоге решение турецкого парламента в марте 2003 г. запретить использовать свою территорию для вторжения американских войск в Ирак стало Рубиконом, после которого разновекторность внешнеполитических стратегий Вашингтона и Анкары стала только возрастать. Стержневой составляющей процесса отхода американо-турецких отношений от модели, продержавшейся в период работы администрации У. Клинтона, стало формулирование турецких собственных долгосрочных подходов по широкому спектру направлений, включая по отношению к Центральной Азии, Европе, России, Ближнему Востоку, Кавказу. Возникновение новых вызовов потребовало существенно пересмотреть акценты во внешней политике Турции. Возникновение концепций пантюркизма, панисламизма, попытка сбалансировать отношения с Сирией и Ираном, из-за чего, в частности, значительно ухудшились отношения с Израилем, беспрецедентное улучшение отношений с Россией и осложнение с Западом – всё это не шло в русле политики США. Как оказалось, использовать формальный союзный статус Турции для проведения своих интересов они могли лишь отчасти (преимущественно в рамках НАТО, в частности, в Афганистане) (Надеин-Раевский 2013; Свистунова 2016; Hill, Taspinar 2006: 83; Kanat, Ustun 2015; Larrabee 2010; Lesser 2006; Menon, Wimbush 2007).

Спектр противоречий при Д. Трампе

Американо-турецкие отношения уже к началу президентства Дональда Трампа приобрели стабильно обострённый характер и сохраняют тенденции к ухудшению. Несмотря на длительный характер союзных связей в рамках Североатлантического альянса (НАТО), в Соединённых Штатах за последние годы существенно усилились опасения за сохранность их в таком статусе (Cook 2018)¹⁵. Новая администрация в своей внешнеполитической стратегии не работала обновлённых подходов к отношениям с Турцией, сохранив тем самым значительную преемственность со своими предшественниками. Высокий уровень напряжённости между США и Турцией приобрёл стратегически-системный характер, чему способствует широкий спектр противоречий на двустороннем уровне и в политике обоих государств относительно России и Ближнего Востока.

К группе *политических процессов и факторов*, в первую очередь, следует отнести следующие. Во-первых, негативное воздействие на уровне двусторонних отношений продолжает оказывать нахождение Ф. Гюлена на территории

¹⁵ Rubin M. 2018. It's Time for Turkey and NATO to Go Their Separate Ways. *American Enterprise Institute*, 17.08.2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aei.org/publication/its-time-for-turkey-and-nato-to-go-their-separate-ways/> (accessed: 04.08.2019)

Соединённых Штатов. После попытки военного переворота середины 2016 г. трансформация турецкой политической системы, включающая высокую централизацию власти в руках президента, сопровождается широким подавлением оппозиционных Р. Эрдогану сил, среди которых главным антагонистом является Ф. Гюлен и его структуры. Длительное нежелание Вашингтона его экстрадировать подвигло власти Турции арестовывать граждан США на их территории, включая пастора Э. Брансона¹⁶, ряд лиц с двойным гражданством (Турции и США).

Во-вторых, внутривластные тенденции в Турции стали служить поводом для усиления давления со стороны Вашингтона. На уровне экспертно-политического сообщества США регулярно упоминаются проблемы с верховенством закона и соблюдением прав человека, подавлением оппозиции, особенно в отношении курдов, подчёркиваются проблемы с коррупцией¹⁷. Это уже послужило поводом для введения точечных санкций 1 августа 2018 г. против министров юстиции и внутренних дел турецкого правительства в рамках «Глобального закона Магницкого»¹⁸. Сохраняется потенциал для введения санкционных и иного рода ограничений по широкому спектру политических вопросов, среди которых особую значимость могут иметь, во-первых, признание геноцида армян в Османской империи на уровне федеральной власти США (Danforth and all 2017)¹⁹, во-вторых, введение запрета на въезд и замораживание счетов турецких официальных в США²⁰.

В-третьих, стратегические интересы США и Турции зачастую входят в противоречия из-за стремления Анкары диверсифицировать своё сотрудничество с большей ориентацией на регион (в частности, в рамках пантюркизма с элементами исламизма). Позиции стран зачастую не находят совпадения по широкому кругу вопросов в отношениях с Россией, Ираном, Катаром, Венесуэлой, курдами, со странами Европейского союза, в рамках арабо-израильского конфликта.

¹⁶ Pastor Andrew Brunson. *U.S. Commission on International Religious Freedom* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.uscifr.gov/pastor-andrew-brunson> (accessed: 04.08.2019)

¹⁷ Post-Cold War Democratic Declines: The Third Wave of Autocratization. *Carnegie Endowment for International Peace*, 27.06.2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://carnegieeurope.eu/2019/06/27/post-cold-war-democratic-declines-third-wave-of-autocratization-pub-79378> (accessed: 04.08.2019)

¹⁸ Treasury Sanctions Turkish Officials with Leading Roles in Unjust Detention of U.S. Pastor Andrew Brunson. U.S. Department of the Treasury, 01.06.2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm453> (accessed: 04.08.2019)

¹⁹ Turkey 2018 Human Rights Report. *U.S. Department of State*, 13.03.2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/03/TURKEY-2018-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf> (accessed: 04.08.2019); Power and Corruption in Erdogan's Turkey: Context and Consequences. *The Bipartisan Policy Center*, 27.11.2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://bipartisanpolicy.org/wp-content/uploads/2017/11/BPC-National-Security-Power-and-Corruption-in-Erdogans-Turkey.pdf> (accessed: 04.08.2019); A Resolution Expressing the Sense of the Senate Regarding the 102nd Anniversary of the Armenian Genocide. *U.S. Congress*, 24.04.2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-resolution/136/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22armenia+genocide%22%5D%7D&r=1> (accessed: 04.08.2019)

²⁰ Sec. 4(b). S.1075 "Defending United States Citizens and Diplomatic Staff from Political Prosecutions Act of 2019". Washington, D.C.: Congress, 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1075/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22turkey%22%5D%7D&r=6&s=3> (accessed: 04.08.2019)

Наибольшую обеспокоенность в США вызывают вопросы *военно-политического характера*. Главным среди них на текущий момент является закупка Анкарой у Москвы зенитно-ракетных систем С-400 «Триумф». В частности, вероятность получения чувствительной военно-технической информации российскими специалистами, обслуживающими данные системы, об элементах инфраструктуры НАТО, а также возможность возникновения проблем совместимости технологий различных стандартов сосредотачивают наибольшее внимание американских специалистов²¹.

Данные обстоятельства подвигли Вашингтон выработать меры по предотвращению или усугублению последствий для Анкары при поставке С-400. Может быть задействован механизм закона «О санкционном противодействии противникам США»²², дающий возможность введения санкций (крупные штрафы или длительный срок заключения²³) против лиц, вовлечённых в транзакции с оборонным сектором РФ. Конгресс в законе о консолидированном бюджете на 2019 г. уже прописал, что, во-первых, госсекретарь в период с начала августа по 1 ноября с.г. должен представить детальный план введения санкций за покупку этих систем, а во-вторых, что запрещается выделение средств из бюджета на поставку Анкаре истребителей-бомбардировщиков F-35²⁴. Возникновение такого Дамоклова меча уже побудил к возникновению разговоров о вероятной замене американского истребителя пятого поколения на его российский аналог – «Су-57».

Другой значительной точкой напряжения является военное сотрудничество США с курдскими вооружёнными формированиями на севере Сирии, которых Турция считает террористами, а США – нет. Анкара в долгосрочной перспективе опасается эскалации сепаратизма в юго-восточных нефтеносных курдских провинциях, что вызвано, во-первых, интенсификацией сотрудничества РПК с сирийскими курдами, а также, во-вторых, юридическим закреплением за их провинциями статуса автономии в ходе политического процесса урегулирования сирийского конфликта. Из-за этого Соединённые Штаты воздерживаются

²¹ Khan B. Turkish Government Invites Bids for F-35 System Integration Contract. *Quwa Defense News and Analysis Group*, 10.01.2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://quwa.org/2018/01/10/turkish-government-invites-bids-for-f-35-system-integration-contract/> (accessed: 04.08.2019); Insinna V. US Official: If Turkey Buys Russian Systems, They Can't Plug into NATO Tech. *Defense News*, 16.11.2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.defensenews.com/digital-show-dailies/dubai-air-show/2017/11/16/us-official-if-turkey-buys-russian-systems-they-cant-plug-into-nato-tech/> (accessed: 04.08.2019); Turkxit Time? *Carnegie Endowment for International Peace*, 29.03.2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://carnegie-mec.org/diwan/78697> (accessed: 04.08.2019); Turkey's Arms Deal with Russia Is an Affront to NATO. *Heritage Foundation*, 06.06.2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.heritage.org/global-politics/commentary/turkeys-arms-deal-russia-affront-nato> (accessed: 04.08.2019)

²² Sec. 231. Public Law № 115-44 "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act". Washington, D.C., Congress, 02.08.2017. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text> (accessed: 04.08.2019)

²³ Sec. 206(b), (c). Public Law № 95-223 "International Emergency Economic Powers Act". Washington, D.C.: Congress, 28.10.1977.

²⁴ Sec. 7046(d). Public Law №116-6 "Consolidated Appropriations Act, 2019". Washington, D.C.: Congress, 15.02.2019. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-joint-resolution/31/text> (accessed: 04.08.2019); FY19 NDAA Sec 1282 Report "Status of the U.S. Relationship with the Republic of Turkey. Unclassified Executive Summary". Washington, D.C.: Department of Defense, 26.11.2018. URL: <https://fas.org/man/eprint/dod-turkey.pdf> (accessed: 04.08.2019)

от открытых политических обещаний курдам относительно политического статуса их региона, но в то же время не оказывают достаточного на них давления для сдерживания их в прежних границах (Barkey 2019)²⁵.

Отдельно стоит отметить, что впервые с 2015 г. турецкое юридическое лицо 30 апреля 2018 г. попало вместе с группой других зарубежных компаний (в том числе из РФ, Саудовской Аравии, Сирии, Египта и прочих стран) под санкции в рамках закона по нераспространению оружия массового уничтожения Ираном, КНДР и Сирией²⁶.

Наконец, существенное беспокойство в Соединённых Штатах вызывает ряд *торгово-экономических вопросов*. Среди них первостепенное значение имеет *политика Турции в контексте антииранского санкционного режима*. У Соединённых Штатов есть достаточно оснований для того, чтобы распространить его действие на турецкую экономику. Так, за период действия санкций, замороженных в рамках Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) с января 2016 г., ряд иранских банков обходили с помощью турецкого государственного банка HalkBank²⁷. Из-за этого ему может быть присвоен статус «Иностранного уклониста от санкций», что будет иметь существенный эффект на турецкую экономику, поскольку он занимает около 10% от финансового сектора страны в 791 млрд долл.²⁸. В данном контексте выход Соединённых Штатов из СВПД может повлечь значительные последствия для турецкого бизнеса, активно укрепляющего связи с Ираном²⁹.

Ещё одним из вероятных последствий сделки по С-400 станет частичное размораживание кипрского конфликта. Конгресс уже внёс законопроект, предполагающий снятие давнего оружейного эмбарго в отношении Кипра, установление с ним особых экономических отношений, в частности, в области энергетики. Такие планы могут в значительной степени ударить по проектам Турции

²⁵ Trump Threatens to 'Devastate Turkey Economically' if It Attacks Kurds. *The New York Times*, 13.01.2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nytimes.com/2019/01/13/us/politics/trump-turkey-kurds.html?searchResultPosition=7> (accessed: 04.08.2019); They Were 'Comrades in Arms' Against ISIS. Now the U.S. Is Eyeing the Exit. *The New York Times*, 12.05.2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nytimes.com/2019/05/12/world/middleeast/syria-sdf-us-islamic-state.html?searchResultPosition=1> (accessed: 04.08.2019)

²⁶ Complete List of Sanctioned Entities under Nonproliferation Sanctions. *Department of State*, 30.04.2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/284359.pdf> (accessed: 04.08.2019)

²⁷ The Biggest Sanctions-Evasion Scheme in Recent History. *The Atlantic*, 04.01.2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/01/iran-turkey-gold-sanctions-nuclear-zarrab-atilla/549665/> (accessed: 04.08.2019)

²⁸ E.O. 13608 Prohibiting Certain Transactions With and Suspending Entry Into the United States of Foreign Sanctions Evaders With Respect to Iran and Syria. *Federal Register*, 77(86), May 3, 2012 [Электронный ресурс]. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/fse_eo.pdf (accessed: 04.08.2019); Turkey: Cracking Down on Sanctions Violations, Washington Wounds Ankara [Электронный ресурс]. Stratfor, 04.01.2018. URL: <https://worldview.stratfor.com/article/turkey-cracking-down-sanctions-violations-washington-wounds-ankara> (accessed: 04.08.2019)

²⁹ Turkish-Iranian Trade Revived amid Growing Cooperation in Syria. *Al-Monitor*, 02.03.2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/03/turkey-iran-syria-trade-revived-amid-rapport.html> (accessed: 04.08.2019)

по добыче газа на спорных территориях и дополнительно усугубить американо-турецкие отношения³⁰.

Сохраняется почва для интенсификации негативных последствий санкционного и иного давления в отношении Турции. Эта страна имеет глубокие всесторонние связи с союзниками США (членство в НАТО, 60,9% турецкого экспорта и 59,19% импорта приходились на страны Европы и Северной Америки в 2016 г.³¹). В частности, негативные тенденции в турецкой экономике наблюдались и в первой половине 2018 г., но введенные 10 августа с.г. США пошлины на алюминий (20%) и сталь (50%) послужили катализатором экономического кризиса в Турции (Ближний Восток 2018: 149-151)³².

Кризис американо-турецких отношений приобрёл системный характер. Формально союзный характер двусторонних связей на практике сохраняется в узких вопросах военно-технического сотрудничества преимущественно в рамках Организации Североатлантического договора. На протяжении длительного времени в целеполагании США Турция воспринималась в большей степени в качестве проводника, нежели субъекта международной политики. По мере становления Анкары в качестве самостоятельного и отстаивающего свои интересы по широкому спектру направлений актора США длительное время оставались привержены концептам периода постбиполярности, игнорировавшим долгосрочный вектор развития Турции. Это привело к отсутствию в период президентства Д. Трампа подходов по обновлению союзного статуса отношений и поставило его на грань разрушения³³.

На фоне замедления турецкой экономики и из-за глубины торгово-экономической и военно-политической взаимосвязи США, их союзников и Турции использование со стороны Вашингтона репрессивных мер воздействия против Анкары может оказать значительный болезненный эффект для последней. Это со значительной вероятностью может привести к ещё большему укреплению вектора Анкары на диверсификацию своих зарубежных связей. Вероятно, осознавая существующие внутривнутриполитические противоречия в Турции, в целеполагании американского политического истеблишмента возникнет стратегия по

³⁰ H.R. №2913 "Eastern Mediterranean Security and Energy Partnership Act of 2019". Washington, D.C.: Congress, 22.05.2019. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2913/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Eastern+Mediterranean+Security+and+Partnership+Act%22%5D%7D&r=1&s=1> (accessed: 04.08.2019); Congress Advances Bill Sideline Turkey on Mediterranean Gas Dispute. *Al-Monitor*, 25.06.2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/06/congress-bill-sideline-turkey-gas-dispute-cyprus.html#ixzz5s980kmXc> (accessed: 04.08.2019)

³¹ Atlas of Economic Complexity. *Center for International Development at Harvard University* [Электронный ресурс]. URL: <http://atlas.cid.harvard.edu/explore/?country=224&partner=undefined&product=undefined&productClass=SITC&startYear=undefined&target=Partner&tradeDirection=import&year=2016> (accessed: 04.08.2019)

³² США решили повысить вдвое пошлины на алюминий и сталь из Турции. *Ведомости*, 10.08.2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2018/08/10/777890-ssha> (accessed: 04.08.2019)

³³ H.Res. №372 "Expressing Concern for the United States-Turkey Alliance". Washington, D.C.: Congress, 10.06.2019. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/372/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22turkey%22%5D%7D&r=1&s=3> (accessed: 04.08.2019)

дискредитации политики действующих властей и по поддержке кемалистов, сторонников прозападного светского вектора развития, с которыми будут выстраиваться уже обновлённые союзные отношения.

Исход противостояния конфликтующих интересов на обозначенном спектре вопросов имеет принципиальную значимость не только для динамики региональных процессов, в том числе относительно дестабилизирующих тенденций. В первую очередь, итог разрешения американо-турецких противоречий окажет долгосрочное стратегическое воздействие на способность Соединённых Штатов справляться с вызовами в рамках ключевого для этой страны пространства влияния и безопасности, а именно Североатлантического альянса. Также исход этих противоречий США с Турцией имеет потенциал стать наглядным примером подрыва создаваемой Соединёнными Штатами американоцентричной модели международных отношений. Признаки такого вектора прослеживаются уже не только в вопросах несостыковки различных военно-политических инфраструктур (С-400, F-35, отчасти к этому относятся планы по созданию PESCO), но и в создании альтернативных многосторонних форматов кризисного урегулирования (Астанинский процесс), институтов проведения финансовых и торговых операций (INSTEX, SPV).

Об авторе:

Алексей Андреевич Давыдов – научный сотрудник Центра ближневосточных исследований, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН. 117997, Россия, Москва, ул. Профсоюзная д. 23. E-mail: adavydov@imemo.ru.

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Received: July 1, 2019
Accepted: August 15, 2019

Systemic Crisis in the US-Turkish Relations Under the Presidency of D. Trump

A.A. Davydov
DOI 10.24833/2071-8160-2019-4-67-145-160

Primakov Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences

Abstract: Relations between the United States and Turkey, the two military-political allies of the North Atlantic Treaty Organization (NATO), are experiencing an unprecedented crisis in their history. Its depth and scale is so significant that it affects the long-term foreign policy strategies of both countries, as well as the process of building a unified security architecture. In the study the author raises a question to what extent the current crisis in the US-Turkish relations is systemic? How high is the probability that it will turn out to be a long-term one? To answer this question, the study is divided into two parts.

The first part analyzes the evolution of American approaches to Turkey in US foreign policy, the implementation of these approaches since the end of World War II till nowadays. On the basis of a system-historical approach, the author analyses the evolution the Turkey's strategic positioning in the US foreign policy strategy and the transformation of political, economic and military relations between the two states since the moment of their institutionalization. The author distinguishes two stages of this evolution. During the first one, for the United States Turkey was one of the key countries that was blocking the Soviet expansion southward towards the Persian Gulf and the Suez Canal. The author notes that by the end of the bipolar confrontation, Turkey was de-facto losing its functional purpose in the logic of the Cold War. During the second stage, the US regards Turkey as one of the key NATO allies, whose geo-strategic location can be used for pursuing American national interests in the nearby regions. Author posits, that bilateral relations are gradually moving away from such a model of interaction. This happens because of the Turkish desire to diversify foreign relations and accumulation of contradictions between Washington and Ankara due to the divergence of their foreign policy strategies.

The second part analyzes the contradictions in the American-Turkish relations under the presidency of Donald Trump on political, military and economic issues. The author comes to the conclusion that the crisis is indeed a systemic one. Firstly, the existing problems began to affect significant elements of the military-technical infrastructure of their relations. Secondly, it is difficult to resolve these problems without reformatting the interaction as between equivalent actors of international relations. Thirdly, the expert and political communities have not presented any kind of a new approach to rethink the allied status of American-Turkish relations.

Key words: Turkey, USA, US-Turkish relations, systemic crisis, foreign policy, US foreign policy strategy

About the author:

Alexey A. Davydov – Research Fellow at the Center for the Middle East Studies, Primakov Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. 23 Profsoyuznaya street, Moscow, Russia, 117997. E-mail: adavydov@imemo.ru.

Conflict of interests:

The author declares absence of conflict of interest.

References:

- Athanassopoulou E. 2001. American-Turkish Relations Since the End of the Cold War. *Middle East Policy*. No. 3. P. 144-164.
- Avey P. 2012. Confronting Soviet Power: U.S. Policy during the Early Cold War. *International Security*. No. 4. P. 151-188. DOI: 10.1162/ISEC_a_00079
- Barkey H.J. 2019. The Kurdish Awakening. *Foreign Affairs*. No. 2. P. 107-118.
- Buzan B., Diez T. 1999. The European Union and Turkey. *Survival*. No. 1. P. 41-57.
- Çakır A. 2016. *The United States and Turkey's Path to Europe: Hands across the Table*. London: Routledge. 326 p. DOI: 10.4324/9781315643571
- Cook A. 2018. *Neither Friend nor Foe: The Future of U.S.-Turkey Relations*. New York: Council on Foreign Relations. 28 p.

- Coufoudakis V. 1985. Greek-Turkish Relations, 1973-1983: The View from Athens. *International Security*. No. 4. P. 185-217.
- CSIA European Security Working Group. Instability and Change on NATO's Southern Flank. 1978-1979. *International Security*. No. 3. P. 150-177.
- Danforth N., Misztal B., Michek J., Gingeras R. 2017. Power and Corruption in Erdogan's Turkey: Context and Consequences. Washington, D.C.: Bipartisan Policy Center.
- Ecevit B. 1978. Turkey's Security Policies. *Survival*. No. 5. P. 203-208. DOI: 10.1080/00396337808441766
- Hill F., Taspinar O. 2006. Turkey and Russia: Axis of the Excluded? *Survival*. No. 1. P. 81-92. DOI: 10.1080/00396330600594256
- Howard H. 1976. The Bicentennial in American-Turkish Relations. *Middle East Journal*. No. 3. P. 291-310.
- Johnson L., Inonu I. 1966. President Johnson and Prime Minister Inonu. *Middle East Journal*. No. 3. P. 386-393.
- Kanat K., Ustun K. 2015. U.S.-Turkey Realignment on Syria. *Middle East Policy*. No. 4. P. 88-97.
- Karagöz M. 2004. US Arms Embargo against Turkey after 30 Years – An Institutional Approach towards US Policy Making. *Perceptions*. No. 4. P. 107-130.
- Khalilzad Z. 1979-1980. The Superpowers and the Northern Tier. *International Security*. No. 3. P. 6-30.
- Larrabee F.S. 2010. Turkey's New Geopolitics. *Survival*. No. 2. P. 157-180. DOI: 10.1080/00396331003764686
- Lesser I. 2006. Turkey, the United States and the Delusion of Geopolitics. *Survival*. No. 3. P. 83-96. DOI: 10.1080/00396330600905460
- Menon R., Wimbush S. 2007. The US and Turkey: End of an Alliance? *Survival*. No. 2. P. 129-144.
- Williams III H. 2019. *Turkey and America: East & West – Where the Twain Meet*. New Degree Press. 644 p.
- Blizhnii Vostok* [The Middle East]. 2018. – Rossiya i mir: 2019. Ekonomika i vneshnyaya politika. Ezhegodnyi prognoz [Russia and The World: 2019. Economy and Foreign Policy. Annual Forecast]. Ed. by A.A. Dynkin, V.G. Baranovskii. Moscow: IMEMO RAN. 170 p. (In Russian)
- Gosudarstvo, obshchestvo, mezhdunarodnye otnosheniya na musul'manskom vostoке* [State, Society, International Relations in the Muslim East.]. 2014. Moscow: IV RAN, Kraft+. 556 p. (In Russian)
- Nadein-Raevskii V.A. 2013. Vneshnyaya politika Turtsii: vetry peremen [Turkey's Foreign Policy: Winds of Change]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. No. 2. P. 84-92. (In Russian)
- Svistunova I.A. 2016. V poiskakh novoi modeli: otnosheniya Turtsii i SShA v sfere bezopasnosti [In Search of a New Model: the Relations Between Turkey and USA in The Field of Security]. *MGIMO Review of International Relations*. No. 2. P. 53-61. (In Russian)

Литература на русском языке:

- Ближний Восток. 2018. *Россия и мир: 2019. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз*. Рук. проекта А.А. Дынкин, В.Г. Барановский. Москва: ИМЭМО РАН. 170 с.
- Государство, общество, международные отношения на мусульманском востоке*. 2014. Москва: ИВ РАН, Крафт+. 556 с.
- Надеин-Раевский В.А. 2013. Внешняя политика Турции: ветры перемен. – *Мировая экономика и международные отношения*. № 2. С. 84-92.
- Свиштунова И.А. 2016. В поисках новой модели: отношения Турции и США в сфере безопасности. *Вестник МГИМО-Университета*. № 2. С. 53-61.