

УДК 327.7:341.1(1*US)

DOI: 10.31249/kgt/2025.02.09

Выход США из ЮНЕСКО при первой администрации Д. Трампа: многоуровневый анализ

Богдан Алексеевич АВДЕЕВ

преподаватель кафедры международных организаций и мировых политических процессов Факультета мировой политики

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Ленинские горы, д. 1, г. Москва, Российская Федерация, 119991

E-mail: bogdanavdeew1999@yandex.ru

ORCID: 0009-0001-3344-8501

ЦИТИРОВАНИЕ: Авдеев Б.А. Выход США из ЮНЕСКО при первой администрации Д. Трампа: многоуровневый анализ // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2025. Т. 18. № 2. С. 147–167.
DOI: 10.31249/kgt/2025.02.09

Статья поступила в редакцию 09.02.2025.

Исправленный текст представлен 21.02.2025.

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена проблеме участия США в ЮНЕСКО при первой администрации Д. Трампа. Продвигая на официальном уровне образ гаранта мирового порядка и активного игрока в рамках многосторонних институтов, Соединённые Штаты тем не менее чаще других государств прибегали к резким внешнеполитическим шагам, оказывая на международные организации существенное давление для достижения своих национальных интересов. Эта амбивалентность наиболее ярко проявилась в политике США по отношению к ЮНЕСКО, которая является неотъемлемой частью системы Организации Объединённых Наций (ООН) и вносит значительный вклад в решение глобальных вопросов современности. Целью настоящего исследования является прояснение логики формирования американской внешне-

политической позиции по отношению к этой организации и – шире – к ООН при первой администрации Д. Трампа. Для этого необходимо ответить на исследовательский вопрос о причинах, побудивших американское руководство прекратить членство в ЮНЕСКО. Решению этой задачи служит методология многоуровневого анализа международных конфликтов, предложенная К. Уолтцем. В результате исследования было установлено, что системные факторы (обострение межгосударственного соперничества в рамках системы ООН и кризис неолиберальной модели глобализации) обусловили нарастание конфликтного потенциала в отношениях США и ЮНЕСКО. Вместе с тем они оказались малосодержательными с точки зрения объяснения резкого дипломатического шага администрации Д. Трампа, направленного

на прекращение членства в организации. Особое внимание уделено переменным на первом уровне анализа, а именно прагматичному подходу 45-го президента и его ближайшего окружения, готовых при любой удобной возможности пересмотреть в одностороннем порядке невыгодные «сделки», тем более если те в том или ином виде ущемляли интересы Израиля. Выявлены вмешивающиеся переменные на втором уровне анализа, позволившие уточнить, почему, несмотря на «систему сдержек и противовесов», республиканской администрации удалось почти беспрепятственно принять решение о прекращении членства в ЮНЕСКО.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: США, ЮНЕСКО, Д. Трамп, Организация Объединённых Наций, международные организации, многоуровневый анализ, палестино-израильский конфликт.

Введение

На официальном уровне Соединённые Штаты позиционируют себя в качестве глобального лидера, который консолидирует ряды союзников и партнеров для совместного противостояния общим угрозам и вызовам в условиях обострения межгосударственной конкуренции¹. В частности, США стремятся к укреплению своих ведущих позиций в рамках ООН и иных многосторонних институтов, которые, по мнению американского руководства, способствуют реализации национальных интересов страны и продвижению либерально-демократических ценностей за рубежом².

Однако благожелательные призывы американских политиков к укреплению многостороннего сотрудничества нередко сочетаются с острой критикой деятельности Международной межправительственной организации (ММПО), которая зачастую сопровождается односторонними действиями (например, санкциями, приостановкой финансирования, прекращением членства и т.д.) или угрозами их применения, подрывающими легитимность организаций и препятствующими эффективной реализации их уставных целей. Данное утверждение не является преувеличением: по подсчетам исследователей, США занимают 1-е место и по количеству угроз, связанных с прекращением членства в ММПО [Borzyskowski, Vabulas, 2023, p. 7], и по числу выходов из организаций среди всех государств [Borzyskowski, Vabulas, 2019, p. 342], когда-либо совершавших аналогичные действия.

В связи с этим следует обратить внимание на конфликтное поведение США по отношению к Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО, Организация), которое в силу ряда факторов акцентирует вышеозначенную проблему. С одной стороны, ЮНЕСКО, являясь неотъемлемой частью системы специализированных учреждений ООН, в пределах своей приобретающей всё большую ценность культурно-гуманитарной компетенции прилагает значительные усилия для решения широкого спектра глобальных по своему охвату задач в соответствии с планами, намеченными международным сообществом.

1 См. подробнее: National Security Strategy, October 2022 // The White House. – URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (дата обращения: 05.02.2025).

2 Report to Congress on United States Participation in the United Nations 22 USC 287b(a) // U.S. Department of State. – P. 2–3. – URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/02/Report-on-United-States-Participation-in-the-United-Nations-2022-PDF.pdf> (дата обращения: 05.02.2025).

К примеру, Организация вносит прямой вклад в достижение 9 из 17 Целей устойчивого развития (ЦУР)³, тем самым играя особую роль в рамках активизации усилий по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.⁴

С другой стороны, двойственная политика США по отношению к ЮНЕСКО ставит под сомнение осуществимость амбициозных планов международного сообщества. Так, 12 октября 2017 г. государственный секретарь Р. Тиллерсон направил уведомление о выходе США из ЮНЕСКО на имя бывшего Генерального директора И. Боковой (Болгария). Решение вступило в силу 31 декабря 2018 г. согласно процедуре, установленной в учредительном акте Организации. В качестве официальных причин были названы следующие основания: 1) растущая задолженность США по взносам; 2) назревшая необходимость проведения фундаментальных реформ в ЮНЕСКО; 3) противодействие «предвзятости по отношению к Израилю» со стороны Организации⁵.

Многие международные обозреватели и эксперты в области мировой политики тогда охарактеризовали дан-

ное решение (равно как и другие шаги администрации по свертыванию части международных обязательств США⁶) как принципиально новое явление, вызванное беспрецедентным усилением националистических и популистских настроений в мире, что, по их мнению, представляет серьезную угрозу либеральному порядку и системе многостороннего сотрудничества⁷ (см., например: [Ikenberry, 2018; Copelovitch, Pevehouse, 2019]).

Данные алармистские оценки, скорее, стали отражением ангажированной позиции их авторов, их своеобразной реакцией на изменение международно-политической конъюнктуры. При ретроспективном взгляде на эту проблему оказывается, что динамика взаимоотношений США и институтов системы ООН с момента возникновения универсальной организации характеризовалась как взлетами, так и падениями [Williams, 1987; Luck, 1999; Lyon, 2016]. Политика Вашингтона по вопросу участия в ЮНЕСКО в этом смысле не является исключением. Хотя США приняли активное участие в учреждении ЮНЕСКО и формировании ее мандата в период Второй мировой войны (см. подробнее: [Sewell, 1975,

3 UNESCO moving forward the 2030 Agenda for Sustainable Development // UNESDOC Digital Library – 2017. – P. 7. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247785/PDF/247785eng.pdf.multi> (дата обращения: 05.02.2025).

4 Резолюция Генеральной Ассамблеи 70/1 от 25 сентября 2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. – URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 05.02.2025).

5 Nauert H. The United States withdraws from UNESCO: Press statement. U.S. // Department of State. – 2017. – October 12. – URL: <https://2017-2021.state.gov/the-united-states-withdraws-from-unesco/index.html> (дата обращения: 05.02.2025).

6 Так, помимо прекращения членства (или угрозы такого акта) в ряде ММПО (например, ЮНЕСКО), первая администрация Д. Трампа приняла решение о выходе из Совета ООН по правам человека (СПЧ ООН), Совместного всеобъемлющего плана действий по иранской ядерной программе (СВПД), Парижского соглашения по климату, Глобального договора о беженцах, Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД), Договора по открытому небу (ДОН), Факультативного протокола об обязательном разрешении споров к Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., Договора о дружбе, экономических отношениях и консульских правах с Ираном, а также о прекращении финансирования Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР).

7 См., например: Fukuyama F. US against the World? Trump's America and the new global order // Financial Times. – 2016. – November 11. – URL: <https://www.ft.com/content/6a43cf54-a75d-11e6-8b69-02899e8bd9d1> (дата обращения: 05.02.2025); Haass R. Liberal world order, R.I.P. // Project Syndicate. – 2018. – March 21. – URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/end-of-liberal-world-order-by-richard-n-haass-2018-03?barrier=accesspaylog> (дата обращения: 05.02.2025); Snyder J. The Broken bargain: How nationalism came back // Foreign Affairs. – 2019. – February 12. – URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-02-12/broken-bargain> (дата обращения: 05.02.2025).

р. 33–70]), и в первые десятилетия существования Организации (середина 1940-х – середина 1970-х годов) выступали в качестве ее крупнейшего донора и инициатора ключевых программ⁸, отношения данных акторов не были лишены противоречий. Так, при администрациях Дж. Форда и Б. Обамы принимались решения о «заморозке» выплаты ежегодных членских взносов в бюджет Организации (в 1974 и 2011 гг. соответственно); при Р. Рейгане и Д. Трампе – о прекращении членства в ней (в 1984 и 2018 гг.); при Дж.У. Буше и Дж. Байдене – о возобновлении отношений с этим специализированным учреждением (в 2003 и 2023 гг.).

В каждом из вышеуказанных случаев политика США по отношению к ЮНЕСКО являлась не продуктом некой безликой, общесистемной антилиберальной волны, а, скорее, побочным эффектом уже давно укоренившейся американской традиции унилатерализма. Речь идет о склонности Вашингтона при определенных обстоятельствах сохранять свободу действий и прибегать к односторонним шагам на международной арене, оправдывая их моральными соображениями и/или внутривнутриполитической необходимостью. При этом **гипотеза настоящего исследования**

состоит в том, что унилатерализм – это не детерминанта внешнеполитического поведения США, а всего лишь зависящая переменная, результирующая сложное сплетение различных факторов.

Проблема участия США в многосторонних институтах (в том числе ЮНЕСКО) приобретает еще большую актуальность на фоне недавних решений второй администрации Д. Трампа. Так, 20 января 2025 г. президент США инициировал процедуру выхода из Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)⁹. В исполнительном указе № 14199 от 4 февраля 2025 г. Д. Трамп распорядился основательно пересмотреть членство в таких институтах системы ООН, как СПЧ, ЮНЕСКО и БАПОР¹⁰. Примечательно, что в обоих случаях президент сослался на аналогичные решения, принятые еще в период его первого срока на этом посту (см. примечание в сноске № 6) и затем отмененные администрацией Дж. Байдена (2021–2025). Тем самым нынешний глава Белого дома хочет продемонстрировать несогласие с политикой своих оппонентов-демократов по отношению к ООН в целом и по ближневосточному вопросу в частности (учитывая, что и СПЧ, и ЮНЕСКО, и БАПОР обвиняются его администрацией в «антисеми-

8 Будучи участником так называемого Пакта Рериха (подписан в Вашингтоне 15 апреля 1935 г.) – первого в истории международного договора об охране художественных и исторических памятников, – США продолжали содействовать защите культурного наследия в рамках ЮНЕСКО. К примеру, американские дипломаты и юристы приняли активное участие в разработке Соглашения о содействии распространению в международном плане наглядно-звуковых материалов образовательного, научного и культурного характера 1948 г., Соглашения об импорте образовательных, научных и культурных материалов 1950 г., Всемирной конвенции об авторском праве 1952 г., Конвенции о международном обмене изданиями 1958 г., Конвенции о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности 1970 г. и Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. Кроме того, США выступили в качестве организатора сектора ЮНЕСКО в области информации и коммуникации, а также таких крупномасштабных проектов, как Межправительственная океанографическая комиссия, Международное гидрологическое десятилетие, Программа «Человек и биосфера», Программа международной геологической корреляции и Международная гидрологическая программа.

9 Withdrawing the United States from the World Health Organization: Executive order 14155, January 20, 2025 // Federal Register. – URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/29/2025-01957/withdrawing-the-united-states-from-the-world-health-organization> (дата обращения: 05.02.2025).

10 Withdrawing the United States from and ending funding to certain United Nations Organizations and reviewing United States support to all international organizations: Executive order 14199, February 4, 2025 // Federal Register. – URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2025/02/10/2025-02504/withdrawing-the-united-states-from-and-ending-funding-to-certain-united-nations-organizations-and> (дата обращения: 05.02.2025).

тизме»). Данные решения также свидетельствуют о том, что политика вновь избранного президента по вопросам участия в системе ООН станет, скорее, продолжением ранее взятого курса на выстраивание отношений с ММПО на максимально прагматичной основе.

Учитывая, что согласно исполнительному указу № 14199 Госдепартамент в следующие 90 дней должен провести всестороннюю оценку деятельности ЮНЕСКО (включая мониторинг антисемитских или антиизраильских настроений в рамках Организации) и перспектив участия США в этом специализированном учреждении¹¹, особенно важно понимать мотивы, которыми руководствуется администрация при разработке политики по отношению к этой Организации и – шире – к системе ООН. Релевантным в этом смысле можно считать анализ аналогичных решений, принятых в период первой каденции Д. Трампа, коль скоро сама администрация к ним апеллирует.

В русскоязычных исследованиях, посвященных в широком смысле проблеме развития и деятельности ЮНЕСКО как актора международных отношений, констатируются конкретные внешнеполитические решения США по вопросам учреждения ЮНЕСКО и членства в ней без осмысления их предпосылок и последствий (см., например: [Белекова, 2008; Арсанова, 2021]). Пожалуй, редким исключением из этого ряда публикаций является статья В.И. Бартенева, посвященная логике отношений США и БАПОР при администрациях Д. Трампа (2017–2021) и Дж. Байдена (2021–2025) [Бартенев, 2022].

Обширный пласт зарубежных исследований посвящен изучению пред-

посылок первого выхода Соединённых Штатов из Организации при администрации Р. Рейгана [Coate, 1988; Imber, 1989; Preston, Herman, Schiller, 1989; Reif, 2013], включая роль идеологического [Kfir, 1998] и информационного [Giffard, 1989] факторов в контексте принятия соответствующего решения.

На контрасте второй выход США из ЮНЕСКО изучен более скромно – и с точки зрения тематического охвата, и в теоретико-методологическом плане. Часть исследователей видит в таком резком решении Вашингтона жест дипломатической поддержки Израиля [Банни, 2018; Dostál, 2019]. Другие, опираясь на полиэвристическую теорию (*poliheuristic theory*), объясняют конфликтное поведение США по отношению к Организации сложным сочетанием когнитивных (идеологические предпочтения Д. Трампа) и рациональных (оценка издержек и выгод от участия в деятельности ЮНЕСКО) факторов [Maulana, Yuliantoro, 2024].

Признавая сильные стороны указанных российских и зарубежных исследований, приходится констатировать, что в них абсолютизируется роль той или иной группы объяснительных переменных. Такого рода редукционизм приводит к чрезмерно упрощенному пониманию внешнеполитической практики США.

При этом в последнее время всё больше авторов (как западных, так и отечественных) как раз признают необходимость комплексного анализа конфликтного поведения США по отношению к ЮНЕСКО, в котором учитывались бы различные переменные (человеческий фактор, расстановка сил на международной арене, институциональные особенности ММПО, специфика конкретной ситуации или про-

¹¹ Ibid.

блемной области и др.) [The United States..., 1990; Kittel, Rittberger, Schimelfennig, 1995; US Hegemony..., 2003; Lyon, 2016; Авдеев, 2024]. Данное наблюдение представляется полезным и в контексте настоящего исследования, поскольку позволяет восстановить логику принятия Соединёнными Штатами решения о выходе из Организации в 2018 г. с учетом множества факторов.

Целью настоящего исследования в связи с этим является системное осмысление причин принятия первой администрацией Д. Трампа решения о прекращении членства в ЮНЕСКО, что позволит более нюансированно подойти к осмыслению истоков американского унилатерализма и лучше понять логику формирования внешнеполитической позиции Вашингтона по отношению к Организации и – шире – к ООН (неотъемлемой частью которой ЮНЕСКО является).

Для достижения поставленной цели используется методологическая рамка многоуровневого анализа международных отношений. Следует сделать оговорку, что применение данного предтеоретического конвенционального инструмента может быть связано с рядом онтологических и эпистемологических ограничений (см. подробнее: [Лошкарёв, 2021]), в частности с невозможностью учесть все переменные, определяющие специфичность американского внешнеполитического курса в отдельно взятой ситуации. Тем не менее выбранный теоретико-методологический дизайн дает возможность отойти от одномерной трактовки американской внешней политики как результата дихотомии «унилатерализм – мультилатерализм» и схематически представить логику приостановки членства США в Организации, не сводя ее к какому-то одному фактору. Кроме того, такой подход согласовывается с выводами ряда исследователей (см.

выше), выступающих за комплексное осмысление предпосылок противоречивого поведения Вашингтона по отношению к многосторонним институтам.

Выход из ММПО является ярким проявлением конфликтного поведения государства, причины которого, согласно основоположнику «структурного» реализма К. Уолтцу, следует искать на трех уровнях (*images*): «на уровне индивида, на уровне структуры государства и на уровне системы государств» [Waltz, 1959, p. 12]. Следует отметить, что указанная отсылка на теоретико-методологические построения К. Уолтца условна, поскольку в настоящей статье многоуровневый анализ рассматривается лишь как инструмент для достижения цели исследования; как система взаимосвязанных таксонов, «очищенная» от холистического акцента неореалистов на структурных факторах (в работе учитываются и более поздние наработки теоретиков в области осмысления уровней анализа и межуровневого взаимодействия различных переменных).

На первом уровне анализа особое значение придается личностным факторам, то есть мотивам поведения лиц, ответственных за принятие решений (ЛПП). На втором – исследуется механизм принятия внешнеполитических решений (включая взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти, а также фактор групп интересов) с учетом более широкого социально-экономического контекста развития страны. На третьем – оцениваются системные факторы, влияющие на внешнеполитическое поведение государства (например, изменение соотношения сил между ключевыми игроками на международной арене, трансформация полярной конфигурации мирового порядка).

Ниже выявлены причины второго выхода США из ЮНЕСКО на опи-

санных уровнях. При этом факторы, обусловившие разрыв отношений между акторами, рассматриваются дедуктивно. Такая логика изложения исследовательского материала выбрана неслучайно. Хотя, по признанию самого К. Уолтца, системный уровень анализа не является инструментом прогнозирования конкретных результатов международных взаимодействий [Waltz, 1979, р. 71], именно он задает относительно жесткие рамки для поведения государств и является исходной точкой для формулирования их национальных интересов. При этом влияние системных факторов на политику государств не является линейным и корректируется с учетом вмешивающихся переменных, то есть факторов на втором и первом уровнях анализа [Rose, 1998, р. 147].

Структурные ограничения многостороннего сотрудничества (третий уровень анализа)

К моменту прихода Д. Трампа к власти в 2017 г. обозначилась общесистемная тенденция на перераспределение политической и экономической мощи в пользу новых центров и полюсов силы в Латинской Америке, Африке и в особенности Азиатско-Тихоокеанском регионе при относительном ослаблении Глобального Севера. В этих условиях нарастают противоречия и усиливается соперничество между динамично развивающимися государствами и развитыми постиндустриальными стра-

нами, испытывающими фрустрацию в связи с постепенной утратой первенства в экономике, а иногда и в политике. Эти трения воспроизводятся с соразмерной степенью интенсивности и в рамках многосторонних институтов.

Наиболее ярким проявлением этого общесистемного соперничества является американо-китайская конкуренция. Постепенное изменение расстановки сил на международной арене в пользу Китая проявляется и в рамках системы ООН (в том числе ЮНЕСКО), что вызывает обеспокоенность политиков в Вашингтоне и некоторых представителей экспертного сообщества¹².

Усиление китайских позиций в ЮНЕСКО за последние 10 лет происходило по ряду направлений. С 2011 по 2023 г. КНР нарастила свой регулярный взнос в бюджет Организации с 3,2 до 19,7% (на момент выхода США из Организации – 7,9%¹³), став ее вторым крупнейшим донором (после США, которые уплачивают 22%). В 2017 г. Китай попытался перенести штаб-квартиру Международного бюро просвещения из Женевы в Шанхай и выдвинул своего кандидата, помощника гендиректора по вопросам образования Ц. Тана на пост руководителя Организации, а также добился подписания меморандума о взаимопонимании между инициативой «Один пояс – один путь» и ЮНЕСКО¹⁴. Организация рассматривается высшим руководством КНР как инструмент китайской культурной политики, приоритетной задачей которой, согласно Си Цзиньпину, является, среди прочего, обеспече-

12 Runde D.F. Competing and winning in the multilateral system: U.S. leadership in the United Nations // Center for Strategic & International Studies. – 2020. – May 1. – URL: <https://www.csis.org/analysis/competing-and-winning-multilateral-system-us-leadership-united-nations> (дата обращения: 05.02.2025).

13 Шкала взносов, валюта, в которой уплачиваются взносы, и Фонд оборотных средств // Цифровая библиотека UNESDOC. – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000258947_rus/PDF/258947rus.pdf.multi (дата обращения: 05.02.2025).

14 China, UNESCO to enhance cooperation on Belt and Road // The State Council of the People's Republic of China. – 2017. – May 14. – URL: http://english.www.gov.cn/state_council/vice_premiers/2017/05/14/content_281475655089356.htm (дата обращения: 05.02.2025).

ние лидерства по количеству объектов всемирного наследия для привлечения дополнительных туристских потоков в страну¹⁵.

Смещение баланса сил в пользу Китая – как в ММПО, так и рамках системы международных отношений – может восприниматься Соединёнными Штатами в логике «неприятия потерь» (*loss aversion*) [Tversky, Kahneman, 1992]. Иными словами, каждое последующее достижение КНР на международной арене будет вызывать у американского руководства, ощущающего себя в положении растущей неопределённости, большее раздражение, чем эквивалентные приобретения США. Вероятность принятия Соединёнными Штатами импульсивных решений по отношению к институтам системы ООН при сохранении текущего тренда будет только повышаться.

При этом гетерогенность международных отношений приводит к росту транзакционных издержек и снижению привлекательности многосторонних институтов с их громоздкими бюрократическими аппаратами. В этом смысле двусторонние и/или ситуативные форматы переговоров становятся всё более предпочтительными в деле решения отдельных вопросов глобального и регионального развития [Vabulas, Snidal, 2013, p. 218–219].

В условиях нарастания конкуренции между формальными (ММПО) и неформальными институтами управленческие ошибки и дипломатические просчеты могут стоить каждому из них потери лояльности и финансирования со стороны национальных государств. С этой проблемой столкнулось и ру-

ководство ЮНЕСКО, которое, приняв Палестину в качестве полноправного члена в октябре 2011 г., спровоцировало тем самым резкую реакцию США, приостановивших выплату своего ежегодного членского взноса в бюджет Организации¹⁶. 8 ноября 2013 г. в полном соответствии с процедурой США были лишены права голоса в рамках ЮНЕСКО. В условиях растущей ежегодной задолженности перед Организацией при отсутствии формальных рычагов воздействия на ее программно-бюджетную деятельность американское руководство всё больше стало рассматривать свое членство в ней с точки зрения минимизации убытков.

ЮНЕСКО и национальные интересы США (второй уровень анализа)

Администрация. С приходом к власти в США администрации Д. Трампа маятник американской внешней политики вновь качнулся в сторону односторонних действий и большего прагматизма. Последнее стало реакцией на изменения в социально-экономической системе США, связанные среди прочего с неравномерным распределением эффектов неолиберальной глобализации (углубление социально-экономического неравенства, нарастание дефицита торгового баланса, увеличение национального долга и др.).

Сделав ставку на тех американских граждан (преимущественно работников индустриального типа), по имущественному состоянию которых неолиберальный порядок ударил сильнее всего, администрация взяла курс на прове-

15 Guo G. Should China now lead UNESCO? // The Diplomat. – 2017. – September 22. – URL: <https://thediplomat.com/2017/09/should-china-now-lead-unesco/> (дата обращения: 05.02.2025).

16 Erlanger S., Sayare S. Unesco accepts Palestinians as full members // The New York Times. – 2011. – November 31. – URL: <https://www.nytimes.com/2011/11/01/world/middleeast/unesco-approves-full-membership-for-palestinians.html> (дата обращения: 05.02.2025).

дение национально ориентированной экономической политики и стимулирование предложения. Укрепление экономики Соединённых Штатов, реализуемое под лозунгом «Сделаем Америку снова великой» (*Make America Great Again*), опиралось, по мнению профессора международных отношений Университета Дж. Хопкинса Х. Брэндса и бывшего заместителя помощника президента Б. Обамы К. Каля, на принципы «аморального транзакционализма», то есть готовность США пересмотреть все невыгодные сделки¹⁷.

Речь шла не только об улучшении позиций США в мировой торговле, но и о переоценке значимости многосторонних институтов во внешней политике страны. Неслучайно администрация республиканцев поставила под сомнение ряд международных соглашений и стала оказывать давление на некоторые многосторонние институты с тем, чтобы расширить поле для политического маневра и получить «дополнительный рычаг» в будущих переговорах. С точки зрения профессора Эксетерского университета Д. Стоукса, американские политики в противовес «глобалистскому мультилатерализму» отдавали предпочтение «экономному билатерализму», который ориентировался на заключение прежде всего двусторонних сделок, соответствовавших новой трактовке национальных интересов США [Stokes, 2018, p. 137].

Риторика американских властей получила отражение и в ряде документов стратегического планирования. Согласно Стратегии национальной безо-

пасности США от 2017 г., Соединённые Штаты должны были занимать ведущие позиции в многосторонних институтах и распределять обязательства на взаимной и равной основе. В Стратегии делалась оговорка, что США будут реформировать те международные организации, которые не в полной мере соответствуют американским национальным интересам, и будут противостоять тем институтам, чей мандат и/или деятельность выходят за американские конституционные рамки¹⁸. Данное положение полностью согласовывалось с намерением администрации пересмотреть «неправильные» международные соглашения. Впоследствии оно было также закреплено в Региональной стратегии Бюро Госдепартамента по делам международных организаций¹⁹.

Параллельно с этим администрация Д. Трампа предприняла несколько практических шагов в направлении реализации складывающегося стратегического видения. Так, еще в начале 2017 г. администрация Д. Трампа подготовила проект указа под названием «Аудит и сокращение финансирования США международных организаций», в котором определялись критерии для приостановки платежей, например нарушение санкционного режима против Ирана и КНДР или предоставление статуса постоянного членства Палестинской национальной администрации (ПНА). Проект документа предусматривал необходимость сократить финансирование многосторонних институтов «минимум на 40%»²⁰. Уже тог-

17 Kahl K., Brands H. Trump's grand strategic train wreck // Foreign Policy. – 2017. – January 31. – URL: <https://foreignpolicy.com/2017/01/31/trumps-grand-strategic-train-wreck/> (дата обращения: 05.02.2025).

18 National Security Strategy of the United States of America, December 2017 // National Security Strategy Archive. – URL: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf> (дата обращения: 05.02.2025).

19 Regional Bureau Strategy. Bureau of International Organization Affairs, March 15, 2019 // U.S. Department of State (archive). – URL: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/RBS_IO_UNCLASS-508.pdf (дата обращения: 05.02.2025).

20 Fisher M. Trump prepares orders aiming at global funding and treaties // The New York Times. – 2017. – January 25. – URL: <https://www.nytimes.com/2017/01/25/us/politics/united-nations-trump-administration.html> (дата обращения: 05.02.2025).

да стало ясно, что американские власти из финансовых соображений не будут поднимать вопрос о возобновлении выплаты членского взноса в ЮНЕСКО. С учетом того, что задолженность США перед ЮНЕСКО продолжала расти, всё более реалистичным становился сценарий на разрыв отношений с «неудобной» организацией.

Действительно к 2017 г. накопленная задолженность США по взносам (регулярным и добровольным) в бюджет ЮНЕСКО составила около 550 млн долл. В этом смысле решение Вашингтона о выходе являлось, с точки зрения российских экспертов-международников, попыткой реструктурировать долг²¹. В интервью ТАСС бывший Постоянный представитель Российской Федерации при ЮНЕСКО (2009–2016) Э.В. Митрофанова высказала мнение, что «по логике администрации, нет смысла платить деньги в бюджет организации, если эта организация голодает совсем не так, как хотят США»²². Впрочем, Исследовательская служба Конгресса (ИСК) отметила, что выход США из ЮНЕСКО был продиктован не только финансовыми соображениями, но и антиизраильской политикой Организации²³. В связи с этим особого внимания заслуживает связь между ближневосточной политикой администрации Д. Трампа и решением покинуть ЮНЕСКО.

По утверждению республиканской администрации, палестино-израильский конфликт перестал быть «перво-

степенным фактором, препятствующим миру и процветанию в регионе»²⁴. Его место, по мнению Вашингтона, заняли более серьезные угрозы (джихадисты и Иран), противодействие которым должно было осуществляться в тесном политическом и экономическом сотрудничестве с ближневосточными партнерами (в особенности с Израилем). Неслучайно администрация Д. Трампа отказалась от международно признанной формулы разрешения палестино-израильских противоречий – «два государства для двух народов», что вызвало негативную реакцию ООН и Палестинской национальной администрации. Это новое понимание ближневосточной ситуации в США объективно ослабляло переговорные позиции ПНА, вынужденной считаться с меняющейся расстановкой сил, в которой наметилась тенденция для постепенного сближения умеренных суннитских государств и Израиля для противостояния общим угрозам безопасности.

США последовательно оказывали давление на ПНА, но использовали с этой целью финансовые и дипломатические рычаги – сокращение программ помощи палестинскому населению и делигитимацию Палестины в многосторонних институтах. Так, 25 января 2017 г. администрация Д. Трампа заблокировала одобренный еще Б. Обамой денежный перевод Палестине в размере 221 млн долл.²⁵ 31 августа 2018 г. США прекратили

21 Гробман Е., Черненко Е. США выходят из ЮНЕСКО. Коммерсантъ. – 2017. – 12 октября. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3436261> (дата обращения: 05.02.2025).

22 Митрофанова считает, что выход США из ЮНЕСКО гармонично вписывается в политику Трампа // ТАСС. – 2017. – 13 октября. – URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4643077> (дата обращения: 05.02.2025).

23 U.S. withdrawal from the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) // Congressional Research Service. – 2017. – October 17. – P. 2. – URL: https://www.everycrsreport.com/files/20171017_IN10802_711532c7ebd14a915aaa2f8de729fcd8f7b22873.pdf (дата обращения: 05.02.2025).

24 National Security Strategy of the United States of America, December 2017 ... P. 49.

25 Issacharoff A. Palestinians say Obama's last-minute \$221 million payout frozen by Trump // The Times of Israel. – 2017. – January 25. – URL: <https://www.timesofisrael.com/palestinians-say-trump-freezes-obamas-last-minute-221-million-payout/> (дата обращения: 05.02.2025).

финансировать БАПОР, а в сентябре того же года закрыли представительство Организации освобождения Палестины в Вашингтоне.

Став полноправным членом ЮНЕСКО в 2011 г., ПНА среди прочего получила право номинировать культурные и природные объекты в Список всемирного наследия, в том числе на оккупированных Израилем территориях. В условиях неконтролируемого расширения еврейских поселений в Восточном Иерусалиме и на Западном берегу реки Иордан привлечение внимания международного сообщества к объектам наследия в указанных районах стало одним из немногих имеющихся в распоряжении ПНА дипломатических рычагов давления на израильское правительство.

Так, на 41-й сессии КВН ЮНЕСКО, проходившей в Кракове с 2 по 12 июля 2017 г., были приняты резолюции, в которых еврейские культурные объекты признавались мусульманскими святынями, а Старый город Хеврона и Гробница патриархов были объявлены палестинским наследием и включены в Список объектов, находящихся под угрозой. Ожидается, что израильские политики осудили решение ЮНЕСКО, а Постоянный представитель США при ООН Н. Хейли назвала его «грубым попранием истории и угрозой для ближневосточного процесса»²⁶.

Конгресс. По мнению отечественных исследователей-американистов О.В. Приходько и П.Е. Смирнова, к моменту прихода Д. Трампа к власти идейно-политическая поляризация в США, проявившаяся в расколе американского общества на сторонников и против-

ников президента, а также в обострении межпартийной борьбы (главным образом между либерально-демократическим и консервативно-республиканскими флангами в Конгрессе), достигла небывалого уровня [Приходько, Смирнов, 2018, с. 106].

Опасаясь чрезмерного усиления исполнительной власти и непредсказуемого поведения главы Белого дома, в котором многие видели «внесистемную фигуру» (см. подробнее: [Шарилов, 2024]), законодатели от обеих партий пытались оказывать сопротивление администрации Д. Трампа в конституционных рамках при первой возможности. В свою очередь президент стремился укрепить свое влияние в тех вопросах, в которых Конституция США оставляла ему наибольшую свободу действий – в сфере внешней политики. В результате усиливалась борьба между ветвями власти и внутри них.

Вместе с тем, как отмечает ИСК, позиции Конгресса по вопросу участия в ЮНЕСКО при администрации Д. Трампа разделились. Правоконсервативный лагерь выступил против членства в Организации, ссылаясь на то, что ее деятельность не соответствует национальным интересам США, которые должны направлять финансирование на действительно значимые двусторонние проекты. Сторонники сохранения членства в Организации заявляли, что ЮНЕСКО играет ключевую роль в решении глобальных вопросов, которые традиционно рассматриваются США как стратегические приоритеты, а выход из Организации может оставить «вакуум», который поспешат заполнить другие влиятельные

26 Wilford G. US Ambassador to the UN Nikki Haley calls Hebron World Heritage Declaration 'an affront to history' // Independent. – 2017. – July 10. – URL: <https://www.independent.co.uk/news/us-ambassador-nikki-haley-un-unesco-benjamin-netanyahu-world-heritage-site-hebron-west-bank-palestine-israel-tomb-of-the-patriarchs-ibrahimi-mosque-jews-muslims-a7832031.html> (дата обращения: 05.02.2025).

игроки²⁷. Отсутствие межпартийного консенсуса среди законодателей играло на руку исполнительной власти и позволяло ей почти беспрепятственно выйти из ЮНЕСКО.

Вопрос о выходе из ЮНЕСКО вообще не стоял на повестке дня Конгресса в 2017–2018 гг. и не выносился на слушания в профильных комитетах. Три проекта резолюций (два в Палате представителей и одна в Сенате) либо «осуждали усилия ЮНЕСКО, направленные на отрицание тысячелетних исторических, религиозных и культурных связей иудаизма с Иерусалимом»²⁸, либо «выражали несогласие в связи с включением <...> Хеврона в качестве палестинского объекта всемирного наследия, находящегося под угрозой»²⁹, но ни один из них не призывал администрацию каким-либо образом пересмотреть позицию касательно участия в Организации. Во всех трех случаях спонсорами резолюций выступили республиканцы, которым, однако, не удалось привлечь к ним широкое внимание остальных законодателей.

Гражданское общество. Среди прочего израильский курс республиканской администрации и, в частности, выход из ЮНЕСКО как символ осуждения ее «антиизраильской предвзятости» могли отражать стремление властей укрепить свою основную электоральную базу (в лице сочувствующих Израилю христиан-евангели-

стов и стоящих за ними влиятельных лоббистских организаций³⁰) и, возможно, «перетянуть» на свою сторону часть избирателей, исповедующих иудаизм (голосовали преимущественно за Х. Клинтон). Действительно, анализ экзитполов, подготовленный Исследовательским центром Пью (*Pew Research Center*) в ноябре 2016 г., показал, что на президентских выборах Д. Трампа поддержали 81% христиан-евангелистов (26% избирателей)³¹.

Наибольшее влияние на политику республиканской администрации при Д. Трампе оказывал известный правоконсервативный мозговой центр – Фонд «Наследие». 17 ноября 2016 г. старший научный сотрудник Фонда Б. Шэфер, последовательный противник участия США в ЮНЕСКО, опубликовал программную статью «Одиннадцать приоритетов в отношении международных организаций для администрации Трампа», в которой предложил республиканцам конкретные рекомендации по выстраиванию отношений с ММПО. Положительно оценив политику Б. Обамы в области административной реформы ООН, Б. Шэфер отметил, что исполнительная власть должна пересмотреть статус действующих международных соглашений, ввести 25%-й потолок финансирования миротворческих операций ООН, укрепить независимый надзор деятельности и подотчетность организаций

27 U.S. withdrawal from the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) ... P. 2–3.

28 См. подробнее: H. Res. 433: 115th Congress (2017–2018) // Library of Congress. – 2017. – July 11. – URL: <https://www.congress.gov/115/bills/hres/433/BILLS-115hres433ih.pdf> (дата обращения: 05.02.2025).

29 См. подробнее: H. Res. 570: 115th Congress (2017–2018) // Library of Congress. – 2017. – October 12. – URL: <https://www.congress.gov/115/bills/hres/570/BILLS-115hres570ih.pdf> (дата обращения: 05.02.2025); S. Res. 291: 115th Congress (2017–2018) // Library of Congress. – 2017. – October 16. – URL: <https://www.congress.gov/115/bills/sres/291/BILLS-115sres291is.pdf> (дата обращения: 05.02.2025).

30 Галстян А. Фактор евангелистского лобби в американо-израильских отношениях // Российский совет по международным делам. – 2018. – 26 июня. – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/united-states/faktor-evangelistsko-go-lobbi-v-amerikano-izraelskikh-otnosheniyakh/> (дата обращения: 05.02.2025).

31 Martinez J., Smith G.A. How the faithful voted: A preliminary 2016 analysis // Pew Research Center. – 2016. – November 9. – URL: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2016/11/09/how-the-faithful-voted-a-preliminary-2016-analysis/> (дата обращения: 05.02.2025).

в системе ООН, выйти из ЮНЕСКО и Парижского соглашения по климату, а также сократить поддержку БАПОР и СПЧ ООН³². Учитывая, что многие из рекомендаций Фонда «Наследия» были в итоге в том или ином виде осуществлены республиканской администрацией, есть все основания полагать, что администрация Д. Трампа действительно прислушивалась к данному «мозговому» центру в вопросах внешнеполитического планирования.

Д. Трамп, его окружение и ЮНЕСКО (первый уровень анализа)

Существенную (если не основную) роль в принятии решения о выходе из ЮНЕСКО сыграли 45-й президент США и его ближайшее окружение. Эпатажность Д. Трампа усиливалась тем, что он представлял собой «внесистемного игрока», выходца из деловых кругов, не имеющего прочных связей в политическом истеблишменте как на федеральном, так и региональном уровнях. Критика, обрушавшаяся на Д. Трампа с левого и правого флангов политического спектра, вынуждала главу Белого дома укреплять свою власть в тех областях, где у президента всегда было больше полномочий, например в сфере внешней политики. При этом его стиль принятия внешнеполитических решений отличался импульсивностью и склонностью к односторонним, порой силовым акциям.

По мнению исследователей, политическая философия Д. Трампа не являлась жестко организованной системой взглядов и мировоззренческих устано-

вок и отражала, скорее, эклектическое смешение разных дискурсивных практик, каждую из которых президент был готов использовать в инструментальном смысле, то есть для достижения ситуативных преимуществ [Феномен Трампа, 2020, с. 340–343]. Применительно к многосторонним институтам и международному сотрудничеству личная позиция 45-го президента формировалась под влиянием таких идеологических течений, как правое ответвление неоконсерватизма (с его акцентом на поддержке Израиля и лояльных монархий Залива при ярко выраженном скепсисе к идее мирового правительства в лице ООН и ее учреждений), либертарианство (стремление ограничить дорогостоящие федеральные программы в области финансирования ММПО), палеоконсерватизм (разворот к умеренному изоляционизму в международных делах и отказ от интервенционистских практик) и – в значительной степени – экономический национализм (приоритет отдается решению внутриэкономических и социальных проблем за счет уклонения от ограничивающих свободу рук многосторонних обязательств).

По мнению американских политологов, стремление пересмотреть все «неправильные» сделки, являвшееся отражением палеоконсервативных и националистских взглядов Д. Трампа, не стало принципиально новым сюжетом в его биографии и было усвоено им еще в годы активной работы в бизнесе³³. Отсюда следует желание президента построить внешнюю политику по тем же законам, по которым разрабатываются и реализуются сделки

32 Schaefer B. Eleven priorities on international organizations for the Trump administration // The Heritage Foundation. – 2016. – November 17. – URL: <https://www.heritage.org/global-politics/report/eleven-priorities-international-organizations-the-trump-administration> (дата обращения: 05.02.2025).

33 Wright T. Trump's 19th century foreign policy // Politico Magazine. – 2016. – January 20. – URL: <https://www.politico.com/magazine/story/2016/01/donald-trump-foreign-policy-213546/> (дата обращения: 05.02.2025).

в деловом мире. Эта установка проявилась, как представляется, и в случае ЮНЕСКО, где издержки от невыплаты американского членского взноса в какой-то момент превысили политические дивиденды от участия в Организации.

Неприятие Д. Трампом антиизраильской политики в рамках ЮНЕСКО было связано с симпатиями и предпочтениями президента-республиканца и его команды и стало воплощением их неконсервативной (в ее правом изводе) ориентации. По выражению научного сотрудника Института востоковедения РАН Л.Р. Хлебниковой, глава Белого дома окружил себя «сторонниками правоконсервативных взглядов на палестино-израильское урегулирование» [Хлебникова, 2020, с. 94]. Действительно, как отмечает Т.А. Карасова, Д. Трамп еще в период избирательной кампании позиционировал себя как «близкий друг Государства Израиль» [Карасова, 2019, с. 204].

Президент неоднократно подчеркивал твердую произраильскую позицию и свою личную связь с еврейством. Его дочь от первой жены Иванка перешла в иудаизм и вышла замуж за бизнесмена еврейского происхождения, выходца из ортодоксальной иудейской семьи Дж. Кушнера, который поддерживал приятельские отношения с премьер-министром Израиля Б. Нетаньяху еще с юношеских лет. Не имея крепкой поддержки в американских политических кругах, президент был склонен формировать кабинет из числа близких знакомых, родственников, семейных друзей и верных сторонников в ходе избирательной кампании. Неудивительно, что именно Дж. Кушнер курировал всё ближневосточное направление в первой администрации Д. Трампа, включая отношения США с Израилем.

Немалую роль в определении политических приоритетов ближневосточ-

ной политики США сыграл Отдел СНБ США по Ближнему Востоку, который был сформирован из военных и представителей военной разведки, имевших обширный опыт работы в регионе. Его руководители (например, Д. Харви, М. Бэлл) и сотрудники были противниками ближневосточной политики Б. Обамы. В результате Д. Трамп и его соратники снисходительно относились к «ястребиной» политике Б. Нетаньяху по широкому кругу вопросов палестино-израильского урегулирования, что являло собой разрыв с подходами предыдущего президента, готового при необходимости оказать давление на Израиль. Именно Д. Трамп согласился пойти на серьезные уступки своему израильскому коллеге, включая резонансные решения о переносе американского посольства в Иерусалим, закрытии представительства ООН в Вашингтоне, обструкции БАПОР и СПЧ ООН. Представляется, что прекращение участия в ЮНЕСКО стало неотъемлемой частью американской правительственной кампании в поддержку Израиля.

Заключение

Итак, решение республиканской администрации было призвано минимизировать финансовые и политические издержки участия в Организации в условиях обострения межгосударственного соперничества (в глобальном и региональном масштабах), с одной стороны, кризиса неолиберальной модели глобализации – с другой (**системные факторы**).

К середине 2010-х годов действительно обозначилась тенденция на усиление влияния КНР на процесс принятия решений в рамках системы ООН, что усложнило для США задачу обеспечения своего лидерства через формальные институты и подтолкнуло их к исполь-

зованию альтернативных механизмов сотрудничества в обход (а иногда и в противовес) ММПО. Кроме того, некоторые специализированные учреждения ООН (в том числе ЮНЕСКО) в силу углубляющейся поляризации сторон палестино-израильского конфликта всё больше превращаются в площадки для артикуляции недовольства, а в случае хотя бы малейшего отклонения от принципа равноудаленности – объекты острой критики со стороны государств, опасющихся любых изменений в балансе сил на уровне ближневосточной подсистемы (например, в результате посреднических усилий многосторонних институтов). Рост изоляционистских и националистических настроений в Соединённых Штатах был вызван среди прочего и глубокими перестройками в мировой экономике, повлекшими за собой относительное ослабление позиций развитых стран, вынужденных минимизировать издержки от участия в неолберальном проекте глобализации, который они сами (как ни парадоксально) когда-то активно продвигали.

На третьем уровне анализа, таким образом, возросла вероятность конфликта между национальными государствами (в частности, США) и институтами системы ООН. Следует подчеркнуть, что, хотя системные факторы сильно ограничили США в выборе инструментов реализации их внешнеполитической стратегии по отношению к ММПО, разрыв отношений с ними не был единственно возможной опцией. В противном случае администрация Д. Трампа прекратила бы членство в ООН в целом, а не только в ЮНЕСКО. Вот почему одних системных факторов недостаточно при объяснении причин принятия именно такого жесткого решения о выходе из Организации.

Обусловленные неравномерным распределением негативных эффектов глобализации кризисные явления

в американской экономике заставили политиков в Вашингтоне всерьез задуматься об оптимизации государственных расходов и сокращении издержек (в том числе от участия в малоэффективных, на их взгляд, многосторонних институтах). В этом смысле выход США из ЮНЕСКО в 2018 г. был попыткой реструктуризации накопленной в прошлые годы задолженности перед Организацией для перенаправления этих средств на реализацию более приоритетных, по мнению администрации, национальных проектов. С учетом изменения расстановки сил в ближневосточном конфликте администрация Д. Трампа увидела в политике более решительной поддержки Израиля при отказе де-факто от формулы «два государства для двух народов» «окно возможностей» для укрепления своих позиций в регионе. ЮНЕСКО, предоставившая Палестине статус полноправного члена, была в этих расчетах, очевидно, «лишним звеном». Преследовала республиканская администрация и чисто электоральные цели, фреймируя выход из Организации в сознании населения как акцию, благоприятствующую национальным интересам США. Впрочем, указанные факторы на втором уровне анализа не являлись уникальной чертой политической системы США в период нахождения у власти республиканцев и были характерны для предшествующей администрации.

В связи с этим следует обратить особое внимание на «субъективные» факторы. Выход из ЮНЕСКО на первом уровне анализа согласовывался с прагматичным подходом 45-го президента, готового при любой удобной возможности пересмотреть в одностороннем порядке невыгодные «сделки», тем более если те в том или ином виде ущемляли интересы Израиля, с которым у американского лидера и его окружения были тесные личные и деловые связи.

Впрочем, «субъективные» факторы следует уточнить с учетом некоторых переменных **на втором уровне анализа**. Хотя законодатели (и республиканцы, и демократы) оказывали сопротивление «внесистемному» президенту по ряду вопросов, в случае с ЮНЕСКО система «сдержек и противовесов» не сработала, что позволило исполнительной власти почти беспрепятственно покинуть «неудобную» организацию. В пользу национального возрождения и переоценки участия в многосторонних институтах высказывались и отдельные представители консервативного крыла экспертного сообщества, к которым политики в Вашингтоне в силу своих идеологических предпочтений и электоральных стратегий активно прислушивались.

Проведенный анализ действительно подтвердил давно наблюдаемую склонность политиков в Вашингтоне к односторонним действиям в отношении ММПЮ в условиях растущей неопределенности на международной арене и социально-экономических сдвигов внутри США. Вместе с тем следует признать, что унилатерализм не является самодовлеющим фактором и зависит от более широкого набора переменных на втором (например, баланс сил между законодательной и исполнительной ветвями власти) и первом (идеологические предпочтения главы Белого дома и его ближайшего окружения, стиль принятия решений) уровнях анализа.

Список литературы

Авдеев Б.А. Выход США из ЮНЕСКО при администрации Р. Рейгана: многоуровневый анализ // Вестник Московского университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика. – 2024. – Т. 16, № 4. – С. 169–224. – DOI: 10.48015/2076-7404-2024-16-4-169-224.

Арсанова Т.Е. Роль ЮНЕСКО на Ближнем Востоке в современных политических условиях : дисс. ... канд. полит. наук. – Москва : МГУ им. М.В. Ломоносова, 2021. – 204 с.

Банти Р. Проблема выхода США из ЮНЕСКО как реакция на антиизраильскую политику организации (по материалам прессы) // Американская история и политика. – 2018. – № 5. – С. 102–114. – DOI: 10.17721/2521-1706.2018.05.102-114.

Бартенев В.И. США и БАПОР: логика разрыва и нормализации взаимодействия // США & Канада: экономика, политика, культура. – 2022. – № 10. – С. 19–39. – DOI: 10.31857/S2686673022100029.

Белекова А.Т. Проблемы и перспективы деятельности ЮНЕСКО в контексте современных международных отношений : автореф. дисс. ... канд. полит. наук. – Москва : МГИМО(У) МИД России, 2008. – 31 с.

Карасова Т.А. Особенности израильско-американских отношений в период правления правительств Б. Нетаньяху и администраций Б. Обамы и Д. Трампа (2009–2019). – Москва : ИВ РАН, 2019. – 462 с.

Лошкарёв И.Д. Проблема уровней анализа в теории международных отношений: на пути к онтологическим обязательствам? // Сравнительная политика. – 2021. – Т. 12, № 4. – С. 5–18. – DOI: 10.24411/2221-3279-2021-10036.

Приходько О.В., Смирнов П.Е. Президентство Д. Трампа: новизна и преемственность в американской стратегии // Вестник МГИМО Университета. – 2018. – № 6. – С. 81–109. – DOI: 10.24833/2071-8160-2018-6-63-81-109.

Феномен Трампа / под ред. А.В. Кузнецова. – Москва : ИНИОН, 2020. – 642 с.

Хлебникова Л.Р. Американский план палестино-израильского урегулирования («Сделка века» Д. Трампа) // США и Канада: экономика, политика, куль-

тура. – 2020. – Т. 50, № 4. – С. 92–108. – DOI: 10.31857/S268667300008881-9.

Шариков П.А. «Трампизм» как доминирующее движение в Республиканской партии США в 2020-е годы // Вестник Московского университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика. – 2024. – Т. 16, № 4. – С. 70–95. – DOI: 10.48015/2076-7404-2024-16-4-70-95.

Borzyskowski von I., Vabulas F. Hello, Goodbye: When Do States Withdraw from International Organizations? // *The Review of International Organizations*. – 2019. – Vol. 14, N 2. – P. 335–366. – DOI: 10.1007/s11558-019-09352-2.

Borzyskowski von I., Vabulas F. When Do Withdrawal Threats Achieve Reform in International Organizations? // *Global Perspectives*. – 2023. – Vol. 4, N 1. – P. 1–18. – DOI: 10.1525/gp.2023.67826.

Coate R.A. Unilateralism, Ideology & US Foreign Policy: The United States in and out of UNESCO. – Boulder, London : Lynne Rienner Publishers, 1988. – 182 p.

Copelovitch M., Pevehouse J.C.W. International Organizations in a New Era of Populist Nationalism // *The Review of International Organizations*. – 2019. – Vol. 14, N 2. – P. 169–186. – DOI: 10.1007/s11558-019-09353-1.

Dostál J. The US Withdrawal from UNESCO – Sign of Politicization of the Agency? – Praha : Charles University, 2019. – 51 p.

Giffard C.A. UNESCO and the Media. – London : Longman, 1989. – 288 p.

Ikenberry G.J. The End of Liberal International Order? // *International Affairs*. – 2018. – Vol. 94, N 1. – P. 7–23. – DOI: 10.1093/ia/iix241.

Imber M.F. The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies. – New York : St. Martin's Press, 1989. – 173 p.

Kfir I.I. The Impact of the New Right on the Reagan Administration: Kirkpatrick & UNESCO as a Test Case. – PhD

Thesis. – London : London School of Economics, 1998. – 288 p.

Kittel G., Rittberger V., Schimmelfennig F. Between Loyalty and Exit: Explaining the Foreign Policy of Industrialized Countries in the UNESCO Crisis (1978–1987) // *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*. – 1995. – N 24. – P. 1–25. – URL: <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/47195> (дата обращения: 05.02.2024).

Luke E. Mixed Messages: American Politics and International Organization, 1919–1999. – Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 1999. – 374 p.

Lyon A.L. US Politics and the United Nations: A Tale of Dysfunctional Dynamics. – Boulder : Lynne Rienner Publishers, Inc., 2016. – 251 p.

Maulana M.A., Yuliantoro N.R. Donald Trump's Foreign Policy: Withdrawal from International Regimes and Organizations // *Intermestic: Journal of International Studies*. – 2024. – Vol. 8, N 2. – P. 530–555. – DOI: 10.24198/intermestic.v8n2.6.

Preston W., Herman E.D., Schiller H.I. Hope & Folly: The US and UNESCO, 1945–1985. – Minneapolis : University of Minnesota Press, 1989. – 367 p.

Reif F. Die Beziehungen zwischen der UNESCO und den Vereinigten Staaten von Amerika mit besonderer Beachtung der multilateralen Bildungsfinanzierung: Was waren die Gründe für und die Konsequenzen des Austritts? // *UNESCO-Lehrstuhl für Internationale Beziehungen*. – 2013. – N 6. – P. 1–18. – Нем. яз. – URL: <https://tud.qucosa.de/api/qucosa%3A27343/attachment/ATT-1/> (дата обращения: 05.02.2025).

Rose G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy // *World Politics*. – 1998. – Vol. 51, N 1. – P. 144–172. – DOI: 10.1017/S0043887100007814.

Sewell J.P. UNESCO and World Politics: Engaging in International Relations. – Princeton : Princeton University Press, 1975. – 404 p.

Stokes D. Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order // *International Affairs*. – 2018. – Vol. 94, N 1. – P. 133–150. – DOI: 10.1093/ia/iix238.

The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence / Ed. by M.P. Karns, K.A. Mingst. – London : Unwin Hyman, 1990. – 256 p.

Tversky A., Kahneman D. Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty // *Journal of Risk and Uncertainty*. – 1992. – Vol. 5, N 4. – P. 297–323. – DOI: 10.1007/BF00122574.

US Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions / Ed. by R. Foot, S.N. Mac-

Farlane, M. Mastanduno. – Oxford : Oxford University Press. 2003. – 296 p.

Vabulas F., Snidal D. Organization without Delegation: Informal Intergovernmental Organizations (IIGOs) and the Spectrum of Intergovernmental Arrangements // *The Review of International Organizations*. – 2013. – Vol. 8, N 2. – P. 193–220. – DOI: 10.1007/s11558-012-9161-x.

Waltz K.N. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. – New York : Columbia University Press, 1959. – 263 p.

Waltz K.N. *Theory of International Politics*. – Reading : Addison-Wesley, 1979. – 251 p.

Williams D. *The Specialised Agencies and the United Nations: The System in Crisis*. – New York : St. Martin's Press, 1987. – 279 p.

DOI: 10.31249/kgt/2025.02.09

The U.S. Withdrawal from UNESCO Under the First Trump Administration: Multilevel Analysis

Bogdan A. AVDEEV

Lecturer at the Chair of International Organizations and World Political Processes,
School of World Politics

Lomonosov Moscow State University

Leninskie Gory, 1, Moscow, Russian Federation, 119991

E-mail: bogdanavdeew1999@yandex.ru

ORCID: 0009-0001-3344-8501

CITATION: Avdeev B.A. (2025). The U.S. Withdrawal from UNESCO Under the First Trump Administration: Multilevel Analysis. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 18, no. 2, pp. 147–167 (in Russian).
DOI: 10.31249/kgt/2025.02.09

Received: 09.02.2025.

Revised: 21.02.2025.

ABSTRACT. *The article examines the issue of U.S. participation in UNESCO during the first administration of D. Trump. While officially presenting itself as an upholder of the world order and an active participant in multilateral institutions, the United States has more often than others resorted to drastic foreign policy measures, exerting significant pressure on international organizations to advance its national interests. This ambiguity was most evident in U.S. policy towards UNESCO, a specialized UN agency playing an important role in addressing global challenges. The study seeks to clarify the logic behind the American foreign policy stance toward UNESCO addresses and, more broadly, the United Nations under Trump's first term. In particular, it addresses the reasons that prompted the U.S. leadership to withdraw from UNESCO. The research is based on K. Waltz's multilevel analysis of international conflicts. The findings indicate that systemic factors – such as the inten-*

sification of interstate rivalry within the UN system and the crisis of the neoliberal globalization model – contributed to tensions in U.S.–UNESCO relations. However, their explanatory power is limited, as they do not fully account for the abrupt decision to terminate U.S. membership. Particular attention is given to the first level of analysis, highlighting the pragmatic approach of the 45th president and his inner circle, who were willing to unilaterally reconsider unfavorable “deals”, especially when Israel's interests were affected. The article also examines second-level variables, explaining why, despite the “system of checks and balances”, the Republican administration was able to make the decision to withdraw from UNESCO with minimal resistance.

KEYWORDS: *United States, UNESCO, Donald Trump, United Nations, international organizations, multilevel analysis, Israeli–Palestinian conflict.*

References

- Avdeev B.A. (2024). The U.S. Withdrawal from UNESCO under the Reagan Administration: A Multilevel Analysis. *Lomonosov World Politics Journal*. Vol. 16, no. 4, pp. 169–224 (in Russian). DOI: 10.48015/2076-7404-2024-16-4-169-224.
- Arsanova T.E. (2021). *UNESCO's Role in the Middle East in Modern Political Conditions*. PhD Thesis. Moscow: Lomonosov Moscow State University, 204 pp. (in Russian).
- Banti R. (2018). The Problems of US Exit from UNESCO Like Reaction to Anti-Israeli Policy of the Organization (on Press Materials)]. *American History and Politics*. No. 5, pp. 102–114 (in Russian). DOI: 10.17721/2521-1706.2018.05.102-114.
- Bartenev V.I. (2022). United States and UNRWA: Explaining Disruption and Normalization of Interaction. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. No. 10, pp. 19–39 (in Russian). DOI: 10.31857/S2686673022100029.
- Belekova A.T. (2008). *Problems and Prospects of UNESCO's Activities in the Context of Modern International Relations*. Abstract of PhD Thesis. Moscow, MGIMO University, 31 pp. (in Russian).
- Borzyskowski von I., Vabulas F. (2019). Hello, Goodbye: When Do States Withdraw from International Organizations? *The Review of International Organizations*. Vol. 14, no. 2, pp. 335–366. DOI: 10.1007/s11558-019-09352-2.
- Borzyskowski von I., Vabulas F. (2023). When Do Withdrawal Threats Achieve Reform in International Organizations? *Global Perspectives*. Vol. 4, no. 1, pp. 1–18. DOI: 10.1525/gp.2023.67826.
- Coate R.A. (1988). *Unilateralism, Ideology & US Foreign Policy: The United States in and out of UNESCO*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 182 pp.
- Copelovitch M., Pevehouse J.C.W. (2019). International Organizations in a New Era of Populist Nationalism. *The Review of International Organizations*. Vol. 14, no. 2, pp. 169–186. DOI: 10.1007/s11558-019-09353-1.
- Dostál J. (2019). *The US Withdrawal from UNESCO – Sign of Politicization of the Agency?* Praha: Charles University, 51 pp.
- Fenomen Trampa. (2020). Kuznetsov A.V. (ed.) *The Trump Phenomenon*. Moscow: INION, 642 pp. (in Russian).
- Giffard C.A. (1989). *UNESCO and the Media*. London: Longman, 288 pp.
- Ikenberry G.J. (2018). The End of Liberal International Order? *International Affairs*. Vol. 94, no. 1, pp. 7–23. DOI: 10.1093/ia/iix241.
- Imber M.F. (1989). *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies*. New York: St. Martin's Press, 173 pp.
- Karasova T.A. (2019). *Features of Israeli-American Relations under the Governments of B. Netanyahu and the Administrations of B. Obama and D. Trump (2009-2019)*. Moscow: Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences, 462 pp. (in Russian).
- Kfir I.I. (1998). *The Impact of the New Right on the Reagan Administration: Kirkpatrick & UNESCO as a Test Case*. PhD Thesis. London: London School of Economics, 288 pp.
- Khlebnikova L.R. (2020). U.S. Plan of Settlement (Donald Trump's Vision for Peace for Palestinians and Israelis). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. Vol. 50, no. 4, pp. 92–108 (in Russian). DOI: 10.31857/S268667300008881-9.
- Kittel G., Rittberger V., Schimmelfennig F. (1995). Between Loyalty and Exit: Explaining the Foreign Policy of Industrialized Countries in the UNESCO Crisis (1978–1987). *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*. No. 24, pp. 1–25. Available at: <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/47195>, accessed 05.02.2024.

Loshkarev I.D. (2021). The Problem of Levels of Analysis in the Theory of International Relations: On the Way Towards Ontological Obligations? // *Comparative Politics Russia*. Vol. 12, no. 4, pp. 5–18 (in Russian). DOI: 10.24411/2221-3279-2021-10036.

Luke E. (1999). *Mixed Messages: American Politics and International Organization, 1919–1999*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 374 pp.

Lyon A.L. (2016). *US Politics and the United Nations: A Tale of Dysfunctional Dynamics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 251 pp.

Maulana M.A., Yuliantoro N.R. Donald Trump's Foreign Policy: Withdrawal from International Regimes and Organizations. *Intermestic: Journal of International Studies*. 2024. Vol. 8, no. 2, pp. 530–555. DOI: 10.24198/intermestic.v8n2.6.

Preston W., Herman E.D., Schiller H.I. (1989). *Hope & Folly: The US and UNESCO, 1945–1985*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 367 pp.

Prikhod'ko O.V., Smirnov P.E. (2018). President Trumps' Strategy: Continuity and New Approaches. *MGIMO Review of International Relations*. No. 6, pp. 81–109 (in Russian). DOI: 10.24833/2071-8160-2018-6-63-81-109.

Reif F. (2013). Relations between UNESCO and the United States of America, with special reference to multilateral education funding: What were the reasons for and consequences of the withdrawal? *UNESCO-Lehrstuhl für Internationale Beziehungen*. No. 6, pp. 1–18 (in German). Available at: <https://tud.qucosa.de/api/qucosa%3A27343/attachment/ATT-1/>, accessed 05.02.2025.

Rose G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*. Vol. 51, no. 1, pp. 144–172. DOI: 10.1017/S0043887100007814.

Sewell J.P. (1975). *UNESCO and World Politics: Engaging in International Rela-*

tions. Princeton: Princeton University Press, 404 pp.

Sharikov P.A. (2024). 'Trumpism' as a Dominant Movement in the U.S. Republican Party in the 2020s. *Lomonosov World Politics Journal*. Vol. 16, no. 4, pp. 70–94 (in Russian). DOI: 10.48015/2076-7404-2024-16-4-70-94.

Stokes D. (2018). Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order. *International Affairs*. Vol. 94, no. 1, pp. 133–150. DOI: 10.1093/ia/iix238.

The United States... (1990). Karns M.P., Mingst K.A. (eds.). *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*. London: Unwin Hyman, 256 pp.

Tversky A., Kahneman D. (1992). Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty*. Vol. 5, no. 4, pp. 297–323. DOI: 10.1007/BF00122574.

US Hegemony... (2003). Foot R., MacFarlane S.N., Mastanduno M. (eds.). *US Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 296 pp.

Vabulas F., Snidal D. (2013). Organization without Delegation: Informal Intergovernmental Organizations (IIGOs) and the Spectrum of Intergovernmental Arrangements. *The Review of International Organizations*. Vol. 8, no. 2, pp. 193–220. DOI: 10.1007/s11558-012-9161-x.

Waltz K.N. (1959). *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, 263 pp.

Waltz K.N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 251 pp.

Williams D. (1987). *The Specialised Agencies and the United Nations: The System in Crisis*. New York: St. Martin's Press, 279 pp.