

СОТРУДНИЧЕСТВО США, МВФ И ВСЕМИРНОГО БАНКА В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ В 2001–2002 гг.

Рассматривается сотрудничество США и специализированных финансовых институтов ООН в контексте создания международной антитеррористической коалиции. На основе анализа концептуальных (Стратегия национальной безопасности) и практических аспектов их взаимодействия делается вывод о том, каким образом первая администрация Дж. Буша-мл. использовала данные институты для достижения своих целей в сфере национальной безопасности. Особое внимание уделяется вопросу вовлечения МВФ и Всемирного банка в борьбу с отмыванием денег и финансированием терроризма, а также проблеме оказания международной помощи странам, стратегически важным для реализации военной операции США в Афганистане.

Ключевые слова: администрация Дж.У. Буша; Международный валютный фонд; Всемирный банк; терроризм.

После трагических событий 11 сентября 2001 г. усилия администрации Дж. Буша-мл. были направлены на создание широкой международной коалиции, которая бы объединила национальные, региональные и глобальные институты в борьбе с терроризмом. Важным элементом этой борьбы являлась ликвидация источников финансирования терроризма в соответствии со стандартами Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) – межправительственной организации, подготовившей комплекс мер по совершенствованию национальных законодательных систем и финансовых структур, а также укреплению международного сотрудничества в области противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ). Согласно видению США, МВФ и группа Всемирного банка должны были незамедлительно активизировать свою деятельность в данной сфере сообразно со своими мандатами [1].

Важность МВФ и Всемирного банка в данном процессе объяснялась тем, что они выступали в качестве универсального форума для обмена информацией, развития общих подходов и продвижения единых стандартов. Кроме того, Фонд и Всемирный банк обладали внушительным опытом в наблюдении и оценке финансового сектора (что было особенно важно для мониторинга стран на предмет их соответствия рекомендациям ФАТФ), а также действующими механизмами оказания технической помощи для укрепления режима ПОД/ФТ. Международная борьба с финансированием терроризма стала одной из ключевых тем совещания советов управляющих МВФ и Всемирного банка в апреле 2002 г. США призывали мировое сообщество предпринять больше усилий в данном направлении, поскольку подготовленный Фондом доклад указывал на то, что всего 40 из 183 государств-членов предоставили отчет о мерах, осуществляемых ими в рамках антитеррористической резолюции СБ ООН № 1373 [2]. Складывалась ситуация, когда ряд государств, которые формально приняли на себя обязательства по ПОД/ФТ, фактически их не имплементировали (либо имплементировали не полностью). Поэтому министр финансов П. О'Нил подчеркивал, что на данном этапе основной задачей Фонда и Всемирного банка должна стать подготовка новой всесторонней методологии для оценки выполнения рекомендаций ФАТФ [3]. Такая методология была разработана Фондом и Всемирным банком ко второй половине 2002 г. и рассматривала финансовый,

законодательный и институциональный аспекты ПОД/ФТ (с отдельным вниманием к оффшорам). Совместная оценочная программа, начатая МВФ и Всемирным банком на основе обновленной методологии, заслужила одобрение со стороны министра финансов США, который высказался за ее включение в список постоянных операций Фонда [4]. Результаты оценки свидетельствовали о том, что меры по борьбе с финансированием терроризма выполнялись государствами в меньшей степени, чем меры по борьбе с отмыванием денег. Наиболее сложная ситуация складывалась в странах с низким доходом, в которых зачастую отсутствовали ключевые основы режима ПОД/ФТ. Помимо представления полной и объективной картины текущей национальной ситуации в данной сфере, оценочная программа выступала в качестве диагностического инструмента для определения того, какая техническая помощь требовалась стране. МВФ и Всемирный банк стали центральным источником технической помощи в сфере ПОД/ФТ, осуществляя проекты по адаптации национальных законодательств к международным стандартам, тренировке государственных служащих, развитию институциональных механизмов. С 2002 по 2005 г. МВФ совместно с Всемирным банком осуществил оценку 58 стран на предмет их соответствия рекомендациям ФАТФ и реализовал более 300 проектов по оказанию технической помощи [5]. Согласно решению руководства МВФ и Всемирного банка с 2004 г. техническая помощь и оценка в сфере ПОД/ФТ стали осуществляться ими на постоянной основе. Далее МВФ и Всемирный банк организовали серию региональных конференций по тематике ПОД/ФТ в рамках «Глобального диалога» – площадки, объединяющей национальные правительства и представителей различных финансовых институтов для увеличения их осведомленности об актуальном состоянии дел в данной сфере и обмена опытом. Также эксперты Фонда и Всемирного банка провели исследование неформальных и альтернативных систем денежных переводов, опубликовали справочник по подразделениям финансовой разведки и всеобъемлющее «Справочное руководство по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма». Кроме того, компонент ПОД/ФТ был инкорпорирован непосредственно в основную деятельность рассматриваемых институтов: необходимые меры по укреплению ПОД/ФТ были включены в механизм двухсторонних консультаций МВФ с государствами-членами в соот-

ветствии со ст. IV Устава Фонда, а также стали составной частью Стратегии содействия стране – главного документа, определяющего приоритеты, уровни и состав помощи государству со стороны Всемирного банка [5]. По оценке министерства финансов США, все эти меры имели большую международную значимость, поскольку они «институционализировали глобальную борьбу с отмыванием денег и финансированием терроризма, объединили усилия по всему миру, помогли увеличить объем и эффективность используемых ресурсов» [6].

Важность экономической составляющей американской безопасности была закреплена в Стратегии национальной безопасности США 2002 г. В документе указывалось, что сильная глобальная экономика, основанная на свободной торговле и принципах свободного рынка, обеспечивает не только экономическое процветание, но и стабильное движение к свободе и демократии по всему миру. Стратегия подтверждала желание администрации Дж. Буша-мл. сотрудничать с международными финансовыми институтами системы ООН, деятельность которых получила в целом положительную оценку. При этом в СНБ указывались конкретные направления и механизмы их работы, нуждающиеся в усовершенствовании. Так, концепция превентивности, столь характерная для военного аспекта СНБ, распространилась и на разрешение экономических кризисов, вследствие чего приоритетом МВФ должно было стать предотвращение финансовых проблем. Отмечалось, что США будут принимать активное участие в разработке программ получения кредитов Фонда, которые должны строиться на проведении странами-заемщиками здоровой фискальной и монетарной политики. Далее, США признавали задачу развития своим моральным обязательством перед беднейшими странами мира. В качестве подтверждения своей приверженности целям развития администрация выражала намерение увеличить объем выделяемых ресурсов как на двустороннем, так и на международном уровне (в том числе через 18%-ное увеличение американских взносов в Международную ассоциацию развития – одну из организаций группы Всемирного банка). Ключевым же требованием, выдвигаемым США к МВФ и группе Всемирного банка, являлась ориентированность на результат, предполагавшая сотрудничество именно с теми странами, которые осуществляли реальные изменения в соответствии с предписанными условиями [7].

Сотрудничество с МВФ и Всемирным банком затрагивало интересы США также в вопросе выдачи займов странам, стратегически важным для реализации американской стратегии антитеррористической войны. Ярким примером такой страны стал Пакистан, чьи взаимоотношения с Белым домом в исторической перспективе нельзя назвать ровными и стабильными. Многочисленные каналы американской помощи, доступные для Пакистана в период холодной войны, в 90-х гг. оказались почти полностью перекрыты из-за пакистанской ядерной программы (тем не менее страна продолжала получать займы МВФ и Всемирного банка). Отношения США и Пакистана претерпели разительные перемены после событий 11 сентября 2001 г., когда принятая администрацией Буша-мл. логика «с нами или про-

тив нас» заставила генерала Мушараффа сделать принципиальный выбор в поддержку американской политики в регионе, направленной на свержение режима талибов в Афганистане. Осенью 2001 г. Пакистан закрыл границу с Афганистаном, запретил ряд экстремистских религиозных групп, предоставил США разведывательную и логистическую помощь, а также доступ к стратегическим военным базам и воздушному пространству (следствием чего стало наделение Пакистана статусом основного союзника вне НАТО в 2004 г.). Одобрение нового пакистанского курса нашло отражение как в дипломатических («легитимизация» авторитарического военного режима генерала Мушараффа), так и в экономических акциях США (отмена санкций, масштабная программа экономической и военной помощи, уступки для пакистанского экспорта, содействие в реструктуризации долга). В конце сентября 2001 г. МВФ вынес решение о выдаче Пакистану очередного транша (135 млн долл.) в рамках кредита, одобренного в ноябре 2000 г. (596 млн долл.). Неудивительно, что многие аналитики оценили это событие как явное доказательство политизации решений МВФ в угоду США [8]. По словам бывшего экономиста Всемирного банка У. Истерли, МВФ и Всемирный банк испытывали очевидное давление со стороны Вашингтона, одобряя выдачу кредитов коррумпированным и неэффективным режимам лишь потому, что они являются союзниками США по антитеррористической коалиции (в качестве предполагаемых претендентов на получение помощи от МВФ и Всемирного банка назывались Узбекистан, Таджикистан и другие центральноазиатские страны) [9]. Укреплению такой точки зрения способствовало заявление пресс-секретаря государственного департамента Р. Баучера, в котором говорилось, что США проголосовали за выделение кредита МВФ с целью усилить Пакистан в войне с терроризмом [10].

В ответ на это руководство МВФ старалось опровергнуть обвинения в политизации и фаворитизме. Директор департамента внешних связей МВФ настаивал на том, что решение о выдаче транша было принято еще до сентябрьских событий и основывалось исключительно на хороших экономических показателях Пакистана. Действительно, в опубликованном в конце августа докладе Фонда говорилось, что по большинству параметров Пакистан демонстрирует явный прогресс в макроэкономической политике и потому заслуживает получения очередного транша [11]. Кроме того, предыдущие транши того же кредита были одобрены Фондом в марте и июле 2001 г., когда Пакистан еще находился под действием американских санкций и не являлся стратегическим союзником США. Эти факты свидетельствуют о том, что выдача последнего транша не являлась следствием резкого изменения отношений США и Пакистана. Б. Момани, старший сотрудник Института Брукинга, пришла к выводу о том, что администрация Дж. Буша-мл. намеренно представила ситуацию в таком свете, чтобы приписать решение о данном транше своим заслугам и выступить в роли благодетеля и покровителя Пакистана. Поводом для этого было стремление администрации продемонстрировать, что США будут поддерживать своих партнеров по антитеррористической коалиции с помощью всех доступ-

ных им инструментов. Этот посыл должен был убедить колеблющиеся страны, что присоединение к американской коалиции, помимо прочего, значительно облегчит им переговоры с международными финансовыми институтами и принесет существенные экономические выгоды [12. С. 44–49]. В декабре 2001 г. МВФ одобрил Пакистану новый кредит размером в 1,3 млрд долл. (аналогичный кредит страна получила в 1997 г.), а объем помощи от Всемирного банка вырос вдвое (стоит отметить, что для периода 1993–2000 гг. был также характерен достаточно высокий объем помощи, однако программы 2001–2008 гг. превысили этот показатель) [13]. Тем не менее расширение данных программ не шло ни в какое сравнение со стремительным ростом официальной американской помощи Пакистану, которая с 2001 по 2002 г. увеличилась в 11 раз (со 188 млн долл. до 2,057 млрд долл.) [14].

Что касается упомянутых центральноазиатских стран, то их взаимоотношения со специализированными финансовыми институтами ООН не демонстрировали явной корреляции между поддержкой антитеррористической операции США в Афганистане и получением финансовой помощи. Так, Киргизии, предоставившей в пользование коалиции авиабазу Манас, в декабре 2001 г. был одобрен кредит МВФ в размере 93 млн долл., однако точно такой же кредит был получен ею и в 1998 г. [15]. По каналам Всемирного банка Киргизия в 2001 г. получила 72 млн долл. (в два раза больше, чем в 2000 г.), но затем ежегодная сумма помощи снова снизилась [16]. Таджикистан, позволивший коалиции осуществлять воздушный транзит через свою территорию, в 2002 г. получил от МВФ кредит размером в 87 млн долл. (при этом в 1998 г. аналогичный кредит составил 128 млн долл.) [17]. Как и в случае с Киргизией, в 2001 г. Таджикистан получил от Всемирного банка в два раза больше средств, чем в предыдущем году, но в целом сумма помощи, полученная Таджикистаном в 2001–2005 гг., была на четверть меньше соответствующей суммы за 1996–2000 гг. [18]. Узбекистан, чью авиабазу Карши-Ханабад США использовали в 2001–2005 гг., в 2002 г. получил 76 млн долл. по каналам Всемирного банка (в 2000 г. эта сумма составила всего 29 млн долл.), однако общая сумма помощи за 2001–2007 гг. была в два с половиной раза меньше, чем в 1994–2000 гг. [19]. Туркменистан, давший разрешение на наземный и воздушный транзит гуманитарных грузов для операции в Афганистане, вообще не получал кредитов от МВФ и Всемирного банка. Таким образом, только две центральноазиатские страны в начале 2000-х гг. получили от МВФ новые займы, которые при этом были аналогичны кредитам, одобренным в конце 90-х гг. Увеличение финансовой помощи Всемирного банка центральноазиатским странам в 2001–2002 гг. соответствовало общей тенденции, характерной для банка в целом: после того как в 2000 г. произошло заметное сокращение выделяемых средств (с 29 млрд долл. в 1999 г. до 15,3 млрд в 2000 г.) [20], их объем снова начал расти в 2001 г. Более наглядное изменение интенсивности финансовых потоков происходило на двухстороннем уровне. По сравнению с 2000 г. в 2002 г. официальная помощь США Киргизии увеличилась в два раза (с 49 до 94 млн долл.) [21], Узбекистану – почти в шесть раз (с 39 до 224 млн долл.) [22], Таджикистану – в три с полови-

ной раза (с 38 до 136 млн долл.) [23], Туркменистану – в полтора раза (с 11 до 19 млн долл.) [24]. При этом резкий скачок финансовой помощи странам Центральной Азии в 2002 г. носил ситуативный характер, и за последующие годы президентства Дж. Буша-мл. размер помощи либо значительно снижался (Узбекистан, Таджикистан), либо и вовсе возвращался к средним показателям 90-х гг. (Киргизия и Туркменистан).

Таким образом, МВФ и группа Всемирного банка были оперативно включены в финансовый фронт глобальной войны с терроризмом и стали полезным инструментом мирового сообщества для отслеживания имплементации стандартов ФАТФ и помощи в их внедрении. Специализированные финансовые институты ООН были вовлечены в эту деятельность именно в тех сегментах, в которых они обладали соответствующим мандатом и наилучшей компетенцией (мониторинг и оценка, оказание технической помощи, информационно-аналитическая деятельность). Подобная активность МВФ и группы Всемирного банка полностью соответствовала американским интересам, которые в тот момент действительно совпадали с нуждами мирового сообщества. Решение МВФ о выдаче Пакистану очередного транша, принятое вскоре после резкого изменения характера американо-пакистанских отношений, вызвало общественный резонанс и было воспринято как очередное подтверждение политизации финансовых институтов ООН в соответствии с американскими интересами. Тем не менее анализ взаимодействия МВФ и Всемирного банка с Пакистаном и центральноазиатскими государствами, оказавшими помощь США в Афганистане, не выявил какой-либо явной корреляции между их сотрудничеством с антитеррористической коалицией и получением кредитов. Выдача новых займов МВФ в 2001–2002 гг. находилась полностью в рамках предыдущей практики: кредиты предоставлялись лишь тем странам, которые получали их ранее, в 1997–1998 гг., при этом размер кредитов либо оставался тем же, либо уменьшался. Программы Всемирного банка демонстрировали более заметное изменение: в течение года с начала войны в Афганистане объем помощи рассматриваемым странам увеличился вдвое. Однако затем финансирование вернулось к средним показателям. Подобная динамика не исключала возможности влияния военнополитических событий в регионе на решение о предоставлении помощи, но в равной степени могла быть объяснена и общей финансовой тенденцией, присущей политике банка на рубеже веков. Основным же каналом, используемым США для поощрения государств-помощников антитеррористической коалиции, являлся канал официальной двухсторонней помощи, позволявший осуществлять оперативное и гибкое (по сравнению с длительной процедурой подготовки, принятия и рассмотрения заявок в финансовых институтах ООН) финансирование. При этом в 2001 г. администрация Дж. Буша-мл. намеренно использовала факт предоставления кредита МВФ Пакистану, решение о котором было принято независимо от событий 9/11 и последующего улучшения американо-пакистанских отношений, в качестве дипломатического инструмента, призванного убедить потенциальных партнеров в выгоде присоединения к антитеррористической коалиции во главе со США.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Statement of Jimmy Gurulé*, Under Secretary for Enforcement, U.S. Department of the Treasury, for the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs. Domestic and International Money Laundering // U.S. Department of the Treasury. September 26, 2001. URL: <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/po638.aspx> (дата обращения: 01.10.2013).
2. *Stevenson R., Leonhardt D.* U.S. to Use World Meeting To Focus on Terror Finances // The New York Times. April 20, 2002. URL: <http://www.nytimes.com/2002/04/20/world/us-to-use-world-meeting-to-focus-on-terror-finances.html?ref=pauloneill> (дата обращения: 07.05.2013).
3. *Statement of Treasury Secretary Paul H. O'Neill* at the International Monetary and Financial Committee Meeting // U.S. Department of the Treasury. April 20, 2002. URL: <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/po3018.aspx> (дата обращения: 01.10.2013).
4. *Statement by Treasury Secretary John Snow* before the International Monetary and Financial Committee of the IMF // U.S. Department of the Treasury. April 12, 2003. URL: <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js185.aspx> (дата обращения: 01.10.2013).
5. *Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: Observations from the Work Program and Implications Going Forward* // The IMF. August 31, 2005. URL: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/083105.pdf> (дата обращения: 04.10.2013).
6. *Testimony of Juan Carlos Zarate*, Assistant Secretary for Terrorist Financing, U.S. Department of Treasury, before the House Financial Services Subcommittees on Domestic and International Monetary Policy, Trade and Technology and Oversight and Investigations. Combating International Terrorist Financing. September 30, 2004. URL: <http://archives.financialservices.house.gov/media/pdf/093004jz.pdf> (дата обращения: 01.10.2013).
7. *The National Security Strategy* // The White House. September, 2002. URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/index.html> (дата обращения: 01.05.2013).
8. *The IMF and the World Bank become part of America's anti-terrorist arsenal* // The Economist. September 27, 2001. URL: <http://www.economist.com/node/800160> (дата обращения: 11.05.2013).
9. *Blustein P.* IMF, World Bank Principles Face a New Policy Threat // Global Policy Forum. September 30, 2001. URL: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/209/42949.html> (дата обращения: 11.05.2013).
10. *Daily Press Briefing by Richard Boucher*, Spokesman // U.S. Department of State. October 29, 2001. URL: <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/dpb/2001/5785.htm> (дата обращения: 11.05.2013).
11. *Dawson T.C.* A Loan for Pakistan (A Letter to the Editor) // The IMF. October 04, 2001. URL: <http://www.imf.org/external/np/vc/2001/100401.htm> (дата обращения: 11.05.2013).
12. *Momani B.* The IMF, the U.S. War on Terrorism, and Pakistan // Asian Affairs: An American Review. Vol. 31, is. 1 (2004). P. 41–50.
13. *Pakistan: IBRD/IDA Operations Approved by Fiscal Year* // The World Bank. URL: <http://data.worldbank.org/country/pakistan> (дата обращения: 08.10.2013).
14. *Epstein S.B., Kronstadt K.A.* Pakistan: U.S. Foreign Assistance // U.S. Department of State. June 07, 2011. URL: <http://fpc.state.gov/documents/organization/166839.pdf> (дата обращения: 08.10.2013).
15. *Kyrgyz Republic: History of Lending Arrangements* // The IMF. URL: <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberKey1=565&date1key=2013-09-30> (дата обращения: 09.10.2013).
16. *Kyrgyz Republic: IBRD/IDA Operations Approved by Fiscal Year* // The World Bank. URL: <http://data.worldbank.org/country/kyrgyz-republic> (дата обращения: 09.10.2013).
17. *Tajikistan, Republic of: History of Lending Arrangements* // The IMF. URL: <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberKey1=925&date1key=2013-09-30> (дата обращения: 09.10.2013).
18. *Tajikistan: IBRD/IDA Operations Approved by Fiscal Year* // The World Bank. URL: <http://data.worldbank.org/country/tajikistan> (дата обращения: 09.10.2013).
19. *Uzbekistan: IBRD/IDA Operations Approved by Fiscal Year* // The World Bank. URL: <http://data.worldbank.org/country/uzbekistan> (дата обращения: 09.10.2013).
20. *Всемирный банк публикует годовой отчет за 2000 год* // Всемирный банк. 23 сентября 2000. URL: <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/an072-ru.pdf> (дата обращения: 09.10.2013).
21. *Nichol J.* Kyrgyzstan: Recent Developments and U.S. Interests // Federation of American Scientists, August 30, 2013. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/97-690.pdf> (дата обращения: 09.10.2013).
22. *Nichol J.* Uzbekistan: Recent Developments and U.S. Interests // Federation of American Scientists, August 21, 2013. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21238.pdf> (дата обращения: 09.10.2013).
23. *Nichol J.* Tajikistan: Recent Developments and U.S. Interests // Federation of American Scientists, September 25, 2013. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/98-594.pdf> (дата обращения: 09.10.2013).
24. *Turkmenistan: Country Assistance Fact Sheet* // U.S. Department of State, December 2009. URL: <http://www.state.gov/documents/organization/140532.pdf> (дата обращения: 09.10.2013).

Статья представлена научной редакцией «История» 28 октября 2013 г.