

ПОЛИТИКА И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

А.А.Манухин

Подход США к сотрудничеству с Колумбией и Мексикой в деле противодействия наркотрафику

Статья посвящена сходствам и различиям политики сотрудничества США с Колумбией и Мексикой в сфере антинаркотической борьбы. Высокий уровень производства запрещенных веществ и их активный экспорт, формирование на территории каждой из стран мощных преступных организаций давно сделали эти государства объектом пристального внимания Вашингтона. Отталкиваясь от теоретических положений борьбы с трансграничным наркотрафиком, автор показывает, в чем заключается специфика деятельности по производству и распространению наркотиков в Колумбии и Мексике: наследие внутреннего вооруженного конфликта; заметная политическая составляющая проблемы в первой стране резко контрастирует с борьбой множественных криминальных интересов во второй. Даются оценки новаторства и преемственности тех шагов, которые предприняла администрация Дональда Трампа в масштабах и формах политики оказания помощи Колумбии и Мексике, а также участия в ее проведении отдельных органов исполнительной власти. Раскрывается роль конгресса США, который своими ассигнованиями и аналитическими исследованиями обеспечивает функционирование сформировавшихся механизмов партнерства. Автор приходит к выводу о том, что необходимость внесения глубоких социальных изменений, столь важных для сокращения наркотической угрозы, имеет для США второстепенное значение. В заключение представлены соображения о том, какое место Колумбия и Мексика занимают в американской региональной антинаркотической стратегии.

Ключевые слова: США, Латинская Америка, Колумбия, Мексика, наркотики, безопасность, терроризм, насилие.

DOI: 10.31857/S0044748X0012274-0

Статья поступила в редакцию 28.07.2020.

Алексей Анатольевич Манухин — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра политических исследований ИЛА РАН (РФ, 115035 Москва, ул. Б.Ордынка, 21/16); старший научный сотрудник Центра региональных проблем Института США и Канады РАН (РФ, 121069, Москва, Хлебный пер., 2/3, warcraftdouble@yandex.ru).

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), проект «Трансформация региональных моделей международных отношений в Западном полушарии» (№ 20-014-00023/20).

БОРЬБА С ГЛОБАЛЬНЫМ НАРКОТРАФИКОМ КАК ПРЕДМЕТ ИЗУЧЕНИЯ ТЕОРИИ БЕЗОПАСНОСТИ

Сдерживание и искоренение организованной преступности входит в число приоритетных задач мирового сообщества. Этому посвящен пункт 16 «Целей устойчивого развития» ООН до 2030 г. «Мир, правосудие и сильные институты». Среди конкретных участков работы значатся «сокращение любых форм насилия и вызванной ими смертности», чему призвано способствовать снижение уровня нелегальной торговли оружием, искоренение коррупции и построение институтов, «способных решительно противостоять терроризму и преступности» [1]. В исследованиях, посвященных угрозам национальной безопасности, указывается на необходимость ликвидации так называемых темных пятен в странах, где на протяжении длительного времени наблюдается «отсутствие» государства, что позволяет преступникам и террористам осуществлять «параллельное» управление [2]. Тем не менее отождествление террористов и других вооруженных групп, выдвигающих политические требования, с криминальными структурами, под ярлыком «негосударственных акторов насилия» (*Violent Non-State Actors*), мотивированных борьбой за власть и деньги, несет в себе риск рассматривать противостояние им только как задачу правоохранительных органов. В различных государствах понятие «безопасность» трактуется по-разному, в связи с чем возникает дилемма между «государственной» и «человеческой» безопасностью [3, сс. 22-26]. Утрата государством способности противостоять вооруженным повстанцам, террористам и криминалу, степень коррумпированности правящих режимов также часто не рассматривается с применением четких критериев, что видно на примере судьбы таких терминов, как «несостоявшееся государство» (*failed state*), «государство, идущее к краху» (*failing state*) «мафиозное государство» (*mafia state*) и «государство наркоторговцев» (*narco state*) [4, сс. 31-32, 35-36; 5, pp. 100-104].

В последние годы в странах Латинской Америки проблема роста преступности и в особенности транснационального наркотрафика отчетливо встала на повестку дня. Среди причин исследователи называют наличие большой прослойки незанятых молодых граждан, не получающих образование, преобладание неформальных механизмов над правовыми, а также такой неочевидный фактор, как развитие экономики за счет включения в транснациональные цепочки перемещения товаров и услуг. Неслучайно, как отмечает директор Латиноамериканского центра по проблемам безопасности и насилия (Аргентина) Марсело Бергман, рост преступной активности часто наблюдается в городах и районах с высоким уровнем доходов, где рост потребления спровоцировал «спрос на преступность», обеспечивающую обходные пути обогащения и доступа к товарам [6, pp. 10-13]. Высокий уровень коррупции и насилия создал предпосылки для обвинений в адрес правительств, руководства силовых ведомств и политических партий в неэффективности и сознательном применении милитари-

зированной стратегии безопасности, не достигающей заявленных целей и влекущей за собой нарушения прав человека и противоречащей интересам общества [7 pp. 88-90; 8, pp. 8-11].

КОЛУМБИЯ И МЕКСИКА КАК ОБЪЕКТЫ АМЕРИКАНСКОЙ «ВОЙНЫ ПРОТИВ НАРКОТИКОВ»

США на протяжении уже нескольких десятилетий являются ведущей державой в борьбе с производством и распространением наркотиков. Ключевым документом, обозначившим контуры антинаркотической политики, стала президентская директива по национальной безопасности N 221, выпущенная президентом Рональдом Рейганом (1981—1989 гг.) в апреле 1986 г. В ней прямо отмечалась угроза со стороны наркотрафика для населения и экономики США, его «потенциально дестабилизирующий эффект в ряде стран, являющихся демократическими союзниками» [9]. В 1988 г. возникло Управление национальной политики по контролю над наркотиками Белого дома (*Office of the National Drug Control Policy, ONDCP*). В операциях по перехвату партий наркотиков в США и за рубежом стали участвовать такие американские ведомства, как Управление по борьбе с наркотиками министерства юстиции США (*Drug Enforcement Administration, DEA*), Центральное разведывательное управление (ЦРУ), Бюро по контролю и борьбе с наркотиками за рубежом госдепартамента (*Bureau of International Narcotics Control and Law Enforcement Affairs*) и региональные командования вооруженных сил. Госдепартамент стал подвергать иностранные государства процедуре «сертификации» с точки зрения их усилий в борьбе с наркотрафиком. Вашингтон активно прибегает к экстрадиции обвиняемых, особенно после принятия в 1999 г. Закона о выявлении иностранных наркобаронов (*Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*) [10].

В Латинской Америке важнейшими партнерами США в их антинаркотической политике являются Колумбия и Мексика. Оба государства на рубеже XX—XXI вв. оказались в состоянии глубокого кризиса общественной безопасности, из-за чего на определенных этапах их оценивали как «идущих к краху». В Колумбии в 1980-е годы огромную власть обрели первые транснациональные картели, охватившие своим влиянием и Новый, и Старый Свет. На протяжении более полувека (1964—2016 гг.) страна пережила внутренний вооруженный конфликт, унесший жизни не менее 220 тыс. человек. Колумбийские леворадикальные повстанческие организации, прежде всего, Революционные вооруженные силы Колумбии — Армия народа (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia — Ejército del Pueblo, FARC-EP*, далее *FARC*), были одними из первых, к которым американские теоретики антинаркотической борьбы применили термин «наркогерилья» из-за их растущей вовлеченности в покровительство наркобизнесу, а также прямого участия в производстве и распространении наркотиков [11]. Разработанный в 1999—2000 гг. правительством Колумбии при содействии администрации Уильяма Клинтона (1993—2001 гг.)

«План Колумбия» (*Plan Colombia*) открыл дорогу для беспрецедентного вовлечения Белого дома в борьбу с наркомафией, лево-и праворадикальными вооруженными формированиями, которые установили контроль над обширными территориями страны. Благодаря внешней помощи и скоординированным действиям всех ведомств к началу 2010-х годов государство переломило ход конфликта в свою пользу. Достигнутое в 2016 г. мирное соглашение между правительством Колумбии и *FARC* позволило начать постконфликтное восстановление, однако объемы производства и экспорта наркотиков в стране продолжают расти, а основными акторами насилия после распада и демобилизации партизан стали преступные группировки.

В Мексике на рубеже XX—XXI вв. началось интенсивное формирование наркокартелей, в основном специализировавшихся на транзите запрещенных веществ и нелегальных мигрантов. К середине 2000-х годов их власть над отдельными районами страны стала столь серьезна, что администрация Фелипе Кальдерона (2006—2012 гг.) приступила к масштабному милитаризованному наступлению на их позиции. Важность Мексики для США в рамках Североамериканского соглашения о свободной торговле (*North America Free Trade Agreement, NAFTA*) как рынка сбыта продукции, объекта прямых инвестиций, источника рабочей силы, заставила Вашингтон предоставить ей помощь в рамках «Инициативы Мерида» (*The Mérida Initiative*) 2008 г. и вытекающих из нее отдельных операций.

Предметом настоящей статьи является подход США к сотрудничеству с Колумбией и Мексикой в период действующей республиканской администрации Дональда Трампа (2017 — н/в). Воинственная антииммигрантская риторика и показное упорство в возведении стены на границе с Мексикой, усиление давления на неугодные левые режимы (Куба, Венесуэла, Никарагуа) обосновываются, в том числе, в русле политики противодействия наркотрафику, что позволяет сделать важные наблюдения об эволюции политики безопасности США в регионе и ее инструментах.

В отечественной литературе проблеме наркобизнеса в Латинской Америке в целом посвящены как общие коллективные труды, так и отдельные исследования. Авторы отмечают, что причинами поражений государства в борьбе с наркотрафиком являются противоречивая законодательная база во многих странах, сочетание либерализации норм хранения наркотиков и декриминализации их потребления с драконовскими полувоенными методами уничтожения преступных организаций [12, сс. 65-89; 13, сс. 35-38; 14, сс. 43-50]. В изучении ситуации в Колумбии на первый план вышел внутренний вооруженный конфликт, и наркотрафик рассматривался в основном в его контексте [15]. Мексиканская «нарковойна» привлекала большее внимание исследователей, которые анализируют ее в контексте планов развития страны правящими администрациями, а также проблемы обеспечения прав человека [16, 17]. В то же время сравнение политики США применительно к этим двум странам, и особенно ее изучение в региональном контексте, не проводились.

В американской и латиноамериканской литературе борьба США с наркотрафиком в Латинской Америке и странах Карибского бассейна рассматривается на примерах отдельных стран, но с особым акцентом на реализацию идеи восстановления контроля над «неуправляемыми пространствами», находящимися под влиянием террористов, картелей и банд. Признавая эффективность отдельных операций, проведенных под эгидой США, авторы усматривают тенденцию к достижению внешних количественных результатов [18, pp. 20-32, 55-60, 107-123]. Немало исследователей полагают, что борьба с наркотиками представляет собой элемент управления обстановкой в странах Латинской Америки, в частности, закрепления в них неолиберальной экономической и политической модели [19, 20]. С помощью статистических данных ученые доказывают, что финансовая, военно-техническая и дипломатическая помощь США в борьбе с наркотиками не только не искореняет насилие, но, напротив, служит одним из важных его источников [21].

В американских аналитических центрах пристально изучают кейсы Мексики и Колумбии как двух реципиентов помощи США. Так, в 2014 г. *RAND Corporation* подготовила работу «Мексика — не Колумбия», в которой неудачи мексиканского правительства в обуздании насилия объяснялись широкими различиями между преступными организациями, а также особенностями законодательства страны и невозможностью поставить силы безопасности под контроль США, как это было в Колумбии. [22]. Напротив, международный исследовательский Центр Вудро Вильсона в Вашингтоне выпустил доклад под названием «Одна цель, две битвы», в котором результаты политики обеих стран по борьбе с организованной преступностью и наркотрафиком рассматриваются в куда более оптимистическом ключе [23]. Наличие противоположных оценок является дополнительным аргументом в пользу рассмотрения данной проблемы.

ПОЗИЦИЯ БЕЛОГО ДОМА ПО НАРКОУГРОЗЕ В КОЛУМБИИ И ВЫЗОВЫ ПОСТКОНФЛИКТНОЙ СТАБИЛИЗАЦИИ

На момент подписания мирного соглашения между правительством Колумбии и *FARC* в ноябре 2016 г. страна уже давно выступала в качестве главного реципиента американской помощи в сфере безопасности. В общей сложности с начала действия «Плана Колумбия» по линии госдепартамента, министерства обороны и министерства внутренней безопасности ей было выделено 9,37 млрд долл. [24]. На завершающем этапе мирных переговоров президент Колумбии Хуан Мануэль Сантос (2010—2018 гг.), выступая в конгрессе США, обнародовал программу постконфликтного восстановления страны «Мир — Колумбия» (*Colombia Paz, Peace Colombia*). Заранее согласованная инициатива встретила однозначную поддержку администрации Барака Обамы (2009—2017 гг.). План был рассчитан на пять лет и предполагал ежегодные американские ассигнования на сумму 450 млн долл. [25]. Конгресс уменьшил сумму ассигнований до

391,3 млн долл. Важно, что в рамках данной суммы примерно равные доли приходились на фонд содействия развитию и экономической помощи, направляемый на сугубо гражданские нужды (*Economic Support and Development Fund, ESDF*), в размере 187 млн долл., и всех компонентов военно-полицейской помощи. По запросу госдепартамента в указанную сумму вошли такие статьи, как содействие антинаркотической борьбе и правосудию (*International Narcotics Control and Law Enforcement, INCLE*) — 143 млн долл.; финансирование иностранных военных (*Foreign Military Financing, FMF*) — 38,5 млн долл.; содействие нераспространению вооружений и антитеррористической борьбе (*Non-Proliferation, Anti-Terrorism and Related Programs, NADR*) — 21 млн долл.; образовательные программы для иностранных военных (*International Military Education and Training, IMET*) — 1,4 млн долл. [26]. Как видим, ассигнования на антинаркотические мероприятия преобладали над всеми прочими, что свидетельствовало о верности Вашингтона своим приоритетам. Тем не менее возникшая еще ранее тенденция на укрепление компонента «развития» свидетельствовала о признании демократической администрацией Обамы и обеими партиями конгресса важности создания материальной базы прочного мира.

В первые два года после наступления официального мира Колумбия испытывает значительные трудности, связанные с последствиями вооруженного конфликта и общими проблемами социального неравенства и региональных диспропорций. С одной стороны, налицо были успехи: в 2017 г. было зафиксировано в среднем 22 убийства на 100 тыс. жителей — самый низкий показатель за предыдущие 30 лет. Еще в 2010 г. этот показатель равнялся 33,67, а в 2002 г. — 68,28 [27]. С 2014 по 2017 г. наблюдалось сокращение и традиционно сильного разрыва в доходах населения: индекс Джини в 2017 г. снизился до 0,497 [28]. В то же время в сфере производства и торговли наркотиками наблюдалась негативная динамика: по данным Управления ООН по преступности и наркотикам, начиная с 2013 г. площади посевов коки увеличивались в среднем на 45% в год, — 48 тыс. га в до 171 тыс. га к концу 2017 г. За тот же период потенциальный объем производства чистого кокаина увеличился с 0,38 до 1,79 метрических тонн в год [29, pp. 11-15]. По данным американских ведомств, всегда отличающимся от статистики ООН в сторону завышения, в 2013—2017 гг. площади посевов коки увеличились на 292%, а выход продукции вырос на 160% [30]. Между тем именно решительное сокращение производства наркотиков и интеграция затронутых им районов в легальную экономику, отход леворадикальных формирований от занятия наркоторговлей фигурировали в качестве важнейших столпов достижения мира.

На финальной стадии мирных переговоров и после их завершения активизировались так называемые криминальные банды (*bandas criminales, BACRIM*). Ведущие свое происхождение отчасти от самораспустившихся в 2006 г. Объединенных отрядов самообороны Колумбии (*Autodefensas Unidas de Colombia, AUC*), отчасти от местных наркоторговцев и контрабандистов, они стали бороться с партизанами за территорию и нелегальные виды

дохода, терроризируя население. Такие неопарамилитаристские группировки, как «Урабеньос» (*Los Urabeños*), запугивают и убивают аграрных и профсоюзных активистов, прогоняют крестьян с их земель. Зачастую эти вооруженные формирования трудно отличить от так называемых диссидентов *FARC*, отказавшихся признать мирное соглашение и сложить оружие. По данным *Human Rights Watch*, деятельность партизан и «неопарамилитарес» вынудила только за 2018 г. покинуть свои дома около 48 тыс. человек, более 100 видных общественных деятелей были убиты [31].

Ситуация осложнялась тем, что в ходе избирательной кампании 2017—2018 гг. за места в колумбийский конгрессе и пост президента активно боролись правоконсервативные силы, во многом обеспечившие провал референдума по мирному соглашению 2016 г. Критикуя излишне «мягкую» политику администрации Сантоса, они выступали за судебные преследования бывших партизан, ограничение общественного контроля над деятельностью сил безопасности, односторонний силовой подход к сокращению производства наркотиков. «Крестным отцом» этой политики являлся экс-президент Альваро Урибе (2002—2010 гг.), при котором поддержка «Плана Колумбия» со стороны США приобрела наибольший размах. Его протеже Иван Дукэ победил на президентских выборах в мае 2018 г. от партии Демократический центр (*Centro Democrático, CD*). По оценке ряда экспертов, слишком зависимый от консервативных аграриев, президент И.Дукэ (2018 — н/в) и его кабинет с самого начала не были склонны к реализации всеобъемлющей земельной реформы и модернизации сельской инфраструктуры, что в условиях Колумбии является ключом к подрыву позиций наркобизнеса [32].

Администрация Д.Трампа пришла к власти под лозунгом сокращения дорогостоящих зарубежных программ финансирования, не дающих немедленного осязаемого результата. Колумбия превращалась в довольно естественный объект приложения этой политики. Первый госсекретарь в администрации Рекс Тиллерсон уже вскоре после своего назначения заявил о необходимости пересмотреть условия мирного соглашения и «изучить вопрос о том, до какой степени США смогут оказывать помощь» в рамках проекта «Мир — Колумбия» [33]. Следующим «сюрпризом» стала неожиданно резкая критика Колумбии за недостаточные усилия в борьбе с производством и распространением наркотиков в президентском меморандуме о международной наркотической угрозе. В нем указывалось, что Белый дом даже рассматривал возможность полного прекращения помощи, однако не мог пойти на это в свете больших заслуг Боготы в проведении политике безопасности в Латинской Америке [34]. Такие предостережения в адрес Боготы не раздавались из Вашингтона уже почти два десятилетия.

На 2018 г. в целях предоставления помощи странам Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАКБ) администрация Трампа запросила у конгресса 1,1 млрд. долл., или на 36% меньше по сравнению с 2017 г. Для Колумбии предназначалось 251 млн долл.: по статье *INCLE* для нее было запрошено 125 млн долл., статьи *FMF* и *IMET* остались на прежнем уровне (38,5 млн долл. и 1,4 млн долл., соответственно), а *NADR* отсутствовала.

Запрос на экономическую помощь (*ESDF*) выглядел еще скромнее — 105 млн долл. Тем не менее, конгресс сохранил финансирование в прежнем размере [35]. Примерно такое же распределение средств было и в 2019 г. В проекте бюджета на 2020 г. общее сокращение финансирования госдепартамента и *USAID* составило 23%. Применительно к Колумбии при сохранении запроса по статье *ESDF* на прежнем уровне (100 млн долл.), произошли заметный рост помощи по статье *INCLE* (209 млн. долл. при запросе на 125 млн долл. в 2018 г. и при текущем финансировании в 143 млн долл.) и сокращение статьи *FMF* до 20 млн долл. [36]. Однако в принятом конгрессом бюджете по финансированию внешнеполитических инициатив для Колумбии предполагалось увеличение ассигнований и до 403 млн долл. Предусматривались такие важные условия, как решительные действия колумбийского правительства по прекращению преследования гражданских активистов и расширению сферы деятельности органов переходного правосудия [37]. Таким образом, двухпартийное единство в конгрессе стало препятствием для попыток администрации Трампа провести ревизию ее статуса как ключевого реципиента американской помощи на нужды безопасности.

Белый дом считал свое давление на Боготу оправданным по причине сохраняющегося значительного прироста производства наркотиков на территории Колумбии. Еще в марте 2018 г. на площадке высокого диалога по проблеме наркотрафика страна обязалась добиться сокращения производства этой запрещенной продукции на 50% к 2023 г. [38]. Вашингтон активизировал свои требования по экстрадиции лиц, причастных к наркотрафику. Громким событием стала выдача Колумбией США в апреле 2018 г. Даниэля Рендона-Эрреры, лидера *Los Urabeños*. Тем не менее в мае 2019 г. Специальная юрисдикция по вопросам мира (*Jurisdicción Especial para la Paz, JEP*), главный орган переходного правосудия в Колумбии, отказалась удовлетворить запрос о выдаче Соединенным Штатам одного из членов секретариата *FARC* и члена палаты депутатов Хесуса Сантрича (Сеусис Паусис Эрнандес Соларте), поскольку агенты *DEA*, собиравшие обвинительные материалы против него, действовали неофициально [39]. В ходе первой встречи Трампа и Дуке в феврале 2019 г. американский президент демонстративно игнорировал приводимые южноамериканским коллегой факты успешной ликвидации посевов и перехвата партий наркотиков [40]. Как под влиянием собственных соображений, так и ввиду давления со стороны США администрация Дуке в сентябре 2019 г. заявила о возврате к практике опыления посевов с воздуха, несмотря на продолжавшуюся почти год до этого кампанию общественных и политических деятелей по предотвращению этого шага [41].

На фоне этих событий весьма удручающими выглядели результаты специального исследования конгресса США об эффективности американских программ помощи. Прямой зависимости между финансируемыми американцами программами «альтернативного развития» и сокращением посевов коки не было выявлено [42]. Это лишний раз подтверждало тот факт, что, несмотря на давние традиции сотрудничества с США и лояль-

ность колумбийских властей, отсутствие четкого понимания того, как добиваться осуществления поставленных целей, несет в себе потенциал конфликтности.

США И БОРЬБА С МЕКСИКАНСКИМИ НАРКОКАРТЕЛЯМИ: ТРАДИЦИИ СОХРАНЯЮТСЯ?

Судьба противостояния наркобизнесу в Мексике во многом стала следствием особенностей политического развития страны. Институционно-революционная партия (*Partido Revolucionario Institucional, PRI*), десятилетиями сохранявшая монополию на власть, долгое время «держала в узде» местных лидеров преступного сообщества благодаря их негласному союзу с партийными функционерами, снижая накал их борьбы с конкурентами. Постепенный рост плюрализма и многопартийности, ограничение всевластия *PRI* с начала 1980-х годов внесло в эту модель существенные коррективы. Политики правоцентристской Партии «Национальное действие» (*Partido Acción Nacional, PAN*), пришедшей к власти в 2000 и 2006 гг., а также ставшей «третьей силой» левоцентристской Партии демократической революции (*Partido de la Revolución Democrática, PRD*), не только были значительно меньше вовлечены в коррупционные связи с наркокартелями, но и в каком-то смысле недооценивали их силу [43, pp. 6-9].

Возврат к власти *PRI* в лице администрации Энрике Пеньи Ньето (2012—2018 гг.) обещал изменения в подходе к борьбе с преступностью. Новый президент собирался применить к этой сфере «подлинно государственный подход», в частности, сократить использование вооруженных сил. Провозглашались создание Национальной жандармерии, которая должна была сосредоточиться на борьбе с организованной преступностью, упразднение федерального министерства общественной безопасности и передача федеральной полиции в ведение министерства внутренних дел [44, pp. 4-7]. Тем не менее ситуация не улучшалась. Не сдавали своих позиций давние игроки — Картель *Sinaloa* и Северо-Восточный картель в штатах Тамаулипас и Коауила. На авансцену вышли группировка *Zetas*, основанная бывшими офицерами армии и полиции, и картель нового поколения «Халиско» (*Cártel Jalisco Nueva Generación, CJNG*), распространивший свою деятельность на все штаты страны, члены которого отличались особой жесткостью. За шесть лет правления Пеньи Ньето были убиты 156,4 тыс. человек, в то время как при Кальдероне — 121,6 тыс. [45]. Без вести пропали более 37 тыс. человек. Наиболее резонансным делом стало исчезновение 43 студентов педагогического училища Айоцинапа в г. Игуала (штат Герреро).

В преддверии всеобщих выборов 2018 г. все политические партии и кандидаты пытались представить целостную программу борьбы с преступностью и сокращения насилия. Тем не менее лишь в программе фаворита президентской избирательной кампании и лидера партии «Движение национального возрождения» (*Movimiento de Regeneración Nacional, MORENA*), ветерана левого крыла мексиканской политической жизни Андреса Мануэ-

ля Лопеса Обрадора содержались положения о радикальном изменении курса. Центральным пунктом программы *MORENA* по вопросам общественной безопасности было заявлено решение социальных проблем Мексики, прежде всего, обеспечение молодежи образованием и работой [46, pp. 59-70]. Сам президент и члены его кабинета определенно высказывались в пользу легализации марихуаны и выращивания опийного мака [47]. То и дело появлялась информация о том, что новый президент готов к переговорам с наркокартелями или уже ведет их [48].

Вскоре после вступления Лопеса Обрадора на пост президента для охраны правопорядка была сформирована Национальная гвардия численностью в 35 тыс. человек на основе полицейских подразделений армии, флота и федеральной полиции с дополнительным набором 50 тыс. волонтеров. При этом восстанавливалось министерство общественной безопасности и гражданской защиты (*Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, SSPPC*) [49]. Национальная гвардия была подчинена *SSPPC*, а сенат получил право поставить вопрос о роспуске органа через пять лет [50]. В то же время вопрос об отстранении собственно армейских и флотских подразделений от борьбы с преступностью так и не был решен.

Эти институциональные перемены не играли для США определяющей роли. С течением времени значение «военно-полицейских» компонентов в составе «Инициативы Мерида» все больше уступало место образовательным и организационным [51]. Тем не менее сотрудничество не было гармоничным. Используя механизм *amparo* (приостановка действия закона по решению суда), мексиканская сторона часто отказывала в запросах на экстрадицию преступников, особенно если обвиняемому в США могли грозить смертная казнь или пожизненное заключение. После пика экстрадиций в 115 человек в 2012 г. по итогам 2016 г. она снизилась до 79. Показательным стала судьба лидера картеля *Sinaloa*, Хоакина Гусмана Лоеры, известного по прозвищу *El Chapo* («коротышка»), который в январе 2017 г. был передан США лишь после двух побегов из тюрем особо строгого режима [52, pp. 227-241]. Больше всего финансирование шло по статье *INCLE*, хотя и здесь наблюдалось сокращение (195,1 млн долл. в 2013 г. против 90 млн долл. в 2017 г. [53].

Приход к власти администрации Трампа заметно изменил климат американо-мексиканских отношений. Помимо нелицеприятных высказываний в адрес мексиканцев еще в ходе избирательной кампании одним из своих первых указов в качестве президента Трамп потребовал усиления безопасности южной границы, в том числе по причине растущего наркотрафика [54]. Администрация фактически связала воедино три важнейших вопроса, стоявших на повестке двусторонних отношений: реформирование соглашения о *NAFTA*, массовую нелегальную миграцию и наркотрафик.

По данным *UNODC*, культивация главной наркосодержащей культуры в Мексике — опийного мака — претерпевала в последние годы существенные колебания. Разница между оцениваемыми двухгодичными периодами

2016—2017 и 2015—2016 гг. составила прирост в 21% (с 25,2 тыс. га до 30,6 тыс. га). Напротив, в следующем периоде 2017—2018 гг. произошло уменьшение на 9% (до 28 тыс. га). Площадь уничтоженных посевов сократилась на 20%. При этом объем перехваченных партий опиатов увеличился (для героина показатель составил 496 кг в 2018 г. против 358 кг в 2017 г.) [55, pp. 13-14]. Эти количественные показатели не могут служить непреложным доказательством недостаточных усилий властей. Однако именно так они интерпретировались Белым домом, оперирующим отличающейся в сторону завышения статистикой американских ведомств. В докладе *ONDCP* 2019 г. значилось, что площадь посевов опийного мака в стране составила 41,8 тыс. га в 2008 г. против 44,1 тыс. га в 2017 г., а количество произведенного героина — 106 метрических тонн против 111. Сокращение объяснялось «рекордными» показателями за предыдущий год [56]. Все больше внимания американские власти уделяли фентанилу — синтетическому опиату, привыкание к которому происходит в сотни раз быстрее, чем к героину и к кокаину. Фентаниловые лаборатории находились под управлением, в том числе, таких сильнейших преступных группировок, как картель *Sinaloa* и *CJNG* [57].

Проведение мероприятий по борьбе с наркотиками было невозможно без привлечения мексиканских военных и правоохранительных органов. При Трампе сотрудничество не только не сокращалось, но даже активизировалось, хотя и на фоне снижения финансирования и взаимных упреков в порочном подходе к политике безопасности. На 2018 г. для Мексики по статье *INCLE* было администрация запросила 60 млн долл. В пакете ассигнований конгресса на зарубежные операции сумма была увеличена до 100 млн долл., став подспорьем для куда более масштабных ассигнований в 600 млн долл. для стран Центральной Америки [35]. В 2018 и 2019 гг. госдепартамент запросил на данную статью 56 млн долл., суммы, доведенные конгрессом до 100—110 млн долл., соответственно [36]. Для обеспечения финансирования строительства пограничной стены Трамп 15 февраля 2019 г. объявил на границе с Мексикой чрезвычайное положение, назвав среди причин и наркоугрозу [58]. В августе 2019 г. Белый дом и госдепартамент пошли навстречу южному соседу, дав согласие на учреждение Рабочей группы высокого уровня по сотрудничеству в сфере безопасности. Мексика в рамках диалога пытается сделать в нем акцент на сдерживании притока в страну оружия, в то время как США отдают приоритет наркотрафику [53].

Повышение интенсивности двусторонних контактов по вопросам противодействия наркотрафику происходило на рубеже 2019—2020 гг. в условиях ухудшения защищенности населения Мексики и роста безнаказанности картелей. Первый год правления администрации Лопеса Обрадора завершился новым антирекордом по количеству убийств (34582 человека) [59]. Серьезным ударом по престижу правительства и лично президента стало освобождение из-под ареста Овидио Гусмана, сына *Chapo*, в результате фактического взятия контроля над городом Кулиакан (столица штата

Синалоа) отрядами вооруженных боевиков [60]. Менее месяца спустя в штате Сонора преступники убили девятерых граждан США, членов мормонской семьи Ле Барон. В ответ Трамп высказался в пользу признания наркокартелей террористическими организациями и предложил Мексике оказать прямую военную помощь в борьбе с ними на ее территории. В действительности эта идея для американской политики далеко не нова: подобные предложения не раз звучали в конгрессе, последнее — в марте 2019 г., когда его выдвинули 16 конгрессменов-республиканцев [61]. В отношении колумбийских *FARC* эта мера, введенная в 1997 г., остается в силе до сих пор. Заявление вызвало закономерную негативную реакцию мексиканского правительства, оценившего это как посягательство на национальный суверенитет, а также как угрозу лишиться доступа к важным международным займам и другим ассигнованиям [62].

Обстановку разрядили два визита в Мехико министра юстиции США Уильяма Барра, в ходе которых он получил от президента Лопеса Обрадора и генерального прокурора Алехандро Герца Манеро гарантии усилить следственные действия в отношении лидеров преступных формирований, активнее задействовать положительно зарекомендовавшие себя элитные подразделения морской пехоты, а также увеличить число экстрадируемых в США лиц. Если в течение 2019 г. Мексика экстрадировала лишь 58 человек, то за первые два месяца 2020 г. — 30 [63]. В первом квартале 2020 г. *DEA* осуществило общенациональную операцию «Питон», направленную на выявление и разрушение каналов поставок наркотиков и отмывания денег *CJNG*, который считается картелем «номер один» по уровню нанесенного ущерба. В ходе операции на территории США были арестованы более 600 человек, включая ближайших сподручных главаря *CJNG* Немесио Осегейры (*El Mencho*) [64]. Сыграли свою роль и новые громкие обвинения в коррупции. В рамках длившегося 14 месяцев судебного процесса над Х.Гусманом стали очевидны не только контуры криминальной империи с бюджетом в 12 млрд долл., но и многочисленные коррупционные связи в мексиканских верхах, включая данные о финансировании избирательной кампании Пеньи Ньето [65]. В декабре 2019 г. в США по обвинению в получении взяток от картеля *Sinaloa* был арестован Хенаро Гарсия Луна, министр общественной безопасности при Кальдероне, считавшийся главным архитектором «войны с наркотиками» [66].

Используя метод кнута и пряника, Белый дом весьма умело играет роль лидера в антинаркотическом «тандеме» с Мексикой, и традиционное нежелание ее властей не допустить слишком активного вмешательства американских силовиков, как обычно, не мешает Вашингтону осуществлять свои планы. Непрочное положение мексиканской экономики, впервые за много лет продемонстрировавшей по итогам 2019 г. нулевой прирост, вызванный неблагоприятной энергетической конъюнктурой и высокими бюджетными затратами, затрудняет желаемое сокращение производства и транзита наркотиков. Одновременно оно повышает зависимость Мексики от американских программ помощи.

ПАРТНЕРСТВО С КОЛУМБИЕЙ И МЕКСИКОЙ В КОНТЕКСТЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ ТРАМПА

В «Антинаркотической стратегии» Белого дома 2020 г. говорится о «разрушении криминальных сетей поставок наркотиков» и «нанесении поражений преступным организациям». Меры, принимаемые Колумбией и Мексикой, оцениваются положительно, но отмечается, что масштабы проблемы вынуждают наращивать темпы и варьировать формы борьбы [67]. На 2021 г. по статье *ESDF* для этих стран было запрошено 140 млн долл. и 20,25 млн долл., соответственно. По статье *INCLE* для Колумбии произошло резкое увеличение запрашиваемых средств (237,5 млн долл.), в то время как для Мексики запрос составил всего 41 млн долл. [68].

Такие диспропорции вызвали опасения на Капитолийском холме в том смысле, что дело многих лет — программы «Мир — Колумбия» и «Инициатива Мерида» — может оказаться под угрозой полного провала. В результате анализа последствий реализации этих программ нижняя палата подготовила рекомендации, которые предполагают выделение куда больших средств на развитие местной инфраструктуры, малого и среднего бизнеса, программы переподготовки государственных служащих, защиту уязвимых категорий населения и гражданских активистов. По статье *ESDF* Колумбии и Мексике предполагается выделить 200 млн долл. и 50 млн долл.; *INCLE* составила 189 млн долл. и 100 млн долл., около трети из которых должны идти на укрепление правосудия и защиту прав человека. Статья *FMF* была оставлена для Колумбии в размере 38,5 млн долл. и 7 млн долл. для Мексики [69].

Различные подходы к двум странам определяются и разными функциями, которые отводятся им в американской архитектуре региональной безопасности. Так, согласно Стратегии на театре военных действий Южного командования вооруженных сил США (*United States Armed Forces Southern Command, USSOUTHCOM*) на 2017—2027 гг. главной задачей становится ликвидация транснациональных сетей угроз на подступах к США, в том числе и с точки зрения попадания на их территорию «заинтересованных иностранных агентов» (*special interest aliens*), к которым относят наркоторговцев и нелегальных мигрантов [70]. Колумбия в контексте *USSOUTHCOM* является не только реципиентом, но и активным «экспортером» своего опыта в борьбе с наркотрафиком и незаконными вооруженными группами [71, pp. 66-68]. Колумбия заключила соглашения с государствами Южной, Центральной Америки и Мексикой об участии в патрулировании побережий и перехвате партий наркотиков, выстроив системы пограничного мониторинга труднодоступных районов [72, 73]. Такую помощь от Колумбии получила и Мексика: бывший начальник колумбийской разведки и национальной полиции генерал Оскар Адольфо Наранхо Трухильо стал специальным советником президента Пеньи Ньето по вопросам безопасности [17, p. 83]. Роль Мексики несколько иная. Ее главными задачами являются сокращение объемов наркотиков, проникающих на территорию США непосредственно через границу, и сдерживание потоков нелегальных мигран-

тов. Мексиканские вооруженные силы содействовали созданию в этой зоне трехстороннего контингента из армий Гватемалы, Сальвадора и Гондураса, занятого в операциях против организованной преступности [70]. В декабре 2018 г. Вашингтон и Мехико приняли совместную программу развития стран Центральной Америки на условиях финансирования со стороны США в размере 25 млн долл., призванную свести к минимуму причины, побуждающие к нелегальной миграции [74, с. 78].

Администрация Трампа активнее, чем ее предшественники, разыгрывает «наркотическую карту» в давлении на левые режимы региона. 26 марта 2020 г. президенту Венесуэлы Николасу Мадуро (2013—н/в) и еще 14 действующим и бывшим гражданским и военным чинам страны было предъявлено официальное обвинение в организации наркоторговли [75]. Они предстали в качестве руководителей «заговора с целью наводнить территорию США тоннами кокаина», занимающихся этой подрывной деятельностью около 30 лет. Наряду с венесуэльцами в число обвиняемых по этому делу попали Х.Сантрич и его товарищ по оружию, член Секретариата *FARC* Иван Маркес (Лусиано Марин Аранго), в конце августа 2019 г. объявившие об отходе от мирных соглашений и скрывавшиеся на территории Венесуэлы. «Смычка» чавизм — *FARC* используется в качестве наглядного доказательства реальности угрозы «наркотерроризма» в Западном полушарии, осуществляемого «мафиозным» государством.

Вслед за этим шагом 1 апреля 2020 г. президент Трамп заявил на пресс-конференции с вице-президентом Майком Пенсом, министром обороны Марком Эспером и верховным командованием вооруженных сил США о начале масштабной антинаркотической операции в Западном полушарии. В качестве главных мотивов были названы следующие: тот факт, что в США ежегодно от наркотиков умирают почти 70 тыс. человек; повышение мощи и технической оснащенности наркокартелей; «преступная деятельность коррумпированного венесуэльского режима», наносящая вред всем его соседям и обеспечивающая приток 250 метрических тонн кокаина на рынок в год. Операция начиналась в условиях набирающей силу пандемии *COVID-19*, что стало поводом заявить о попытках наркокартелей «воспользоваться трудностями, которые создал вирус». Но детальных пояснений о том, каким образом это происходит, дано не было [76]. В операции, руководимой *USSOUTHCOM*, приняли участие вооруженные силы 22 союзников и партнеров США. Основной зоной ее проведения стали тихоокеанское и карибское побережья Центральной Америки, а также Малые Антильские острова [77]. В операции были задействованы даже резервисты американских элитных подразделений. Звучали прогнозы о готовящейся интервенции в Венесуэлу по аналогии с 1989 г., когда военные США способствовали падению режима Мануэля Норьеги в Панаме, также объявленного «наркобароном». По итогам операции было перехвачено 120 т наркотических веществ и арестованы более 1 тыс. наркоторговцев [78].

Результаты борьбы с наркотиками являются для команды Трампа средством демонстрации способности выполнять предвыборные обещания, а

также вести за собой страны Западного полушария. Для США осуществление подобных мер при нынешних бюджетных ограничениях, вызванных пандемией, сопряжено с большими трудностями, а государства Латинской Америки могут участвовать в них лишь с расчетом на то, что основную долю расходов будет нести организатор.

Осуществляя планы региональной политики, США в последние годы обычно выстраивают линию, при которой внутренние изменения в каждой из стран-участниц делают их предсказуемыми и управляемыми. Это относится как к экономическим соглашениям, так и к сотрудничеству в сферах науки и технологий, военной и гуманитарной областях. Охрана правопорядка и борьба с преступностью, являющиеся серьезной глобальной проблемой, чаще всего оцениваются Вашингтоном с минимальной оглядкой на международные цели и механизмы, что ярко проявляется в навязывании практики экстрадиций в США. Как Республиканская, так и Демократическая партии учитывают необходимость сочетания «мягких» и «жестких» форм борьбы с наркотической угрозой. При этом повышение самостоятельных усилий страны-партнера и количественные показатели сокращения наркотрафика становятся главными критериями эффективности.

Рассмотренные примеры отношений США с двумя государствами Латинской Америки по вопросам антинаркотической политики позволяют сделать несколько выводов. Во-первых, как Колумбия, так и Мексика являются опорой американской политики свободной торговли и укрепления представительной демократии. Во-вторых, колумбийская государственная машина и политическая элита, охотно использующие американские рецепты, исходят из того, что наркотрафик представляет собой единое целое с тем идейно-политическим конфликтом, который раздирает страну десятилетиями. Проблема Мексики заключается в быстрой трансформации преступного сообщества и в наличии у него постоянных доходов от наркотрафика и возможности приобретать оружие в США. В-третьих, политическая философия правящих администраций всех трех стран располагает к наращиванию масштабов «секьюритизации». Причем, разногласия между политическими партиями в вопросах внутренней политики, большей или меньшей готовности обеспечивать права человека или заниматься «социальной инженерией» играют подчиненную роль по отношению к быстрому достижению наглядных количественных результатов. В-четвертых, в вопросе ассигнований американский конгресс в данном случае выступает как «консервативная» сила, формирующая двухпартийный консенсус и сдерживающая администрацию.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. United Nations Development Programme. Sustainable Development Goals. Goal 16: Peace, Justice and Strong Institutions. Available at: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions/targets.html> (accessed: 13.07.2020).

2. Levitsky M. Dealing with Black Spots of Crime and Terror. Conclusions and Recommendations. *International Studies Review*, Oxford, 2008, N 2, pp. 392-396.
3. Глазунова Е.Н. К вопросу о генезисе понятия «устойчивая безопасность». *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*, М., 2018, № 2, сс. 3-32 [Glazunova E.N. K voprosu o genezise ponyatiya «ustojchivaya bezopasnost'» [Toward the Question of the Genesis of “Resilient Security” Concept]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*, 2018, Moscow, N 2, pp. 3-32 (In Russ.).
4. Бартенев В.И. От «несостоявшихся государств» к «неустойчивым состояниям»: логика понятийной эквилибристики. *Полис. Политические исследования*, М., 2017, № 2, сс. 26-41 [Bartenev V.I. Ot «nesostoyavshihya gosudarstv» k «neustojchivym sostoyaniyam»: logika ponyatijnoj ekvilibristiki [From “Failed States” to “Unstable Conditions”: the Logic of Terminological Equilibristic]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*, Moscow, 2017, N 2, pp. 26-41 (In Russ.).
5. Naím M. Mafia States: Organized Crime Takes Office. *Foreign Affairs*, New York, 2012, vol. 91, N 3, pp. 100-111.
6. Bergman M.C. More Money, More Crimes. Prosperity and Rising Crime in Latin America. N.Y.: Oxford University press, 2018, 287 p.
7. Carreras M. The Impact of Criminal Violence on Regime Legitimacy in Latin America. *Latin American Research Review*, Pittsburgh, 2013, vol. 48, N 3, pp. 85-107.
8. Flores-Macías G.A. The Consequences of Militarizing Anti-Drug Efforts for State Capacity in Latin America. *Comparative Politics*, New York, 2018, vol. 51, N 1, pp. 1-20.
9. National Security Decision Directive 221. The White House. 08.04.1986. Homeland Security Digital Library. Available at: <https://www.hsdl.org/?view&did=463177> (accessed: 13.07.2020).
10. U.S. Congress. 106th Congress, 1st session. House. H.R. 3164: Foreign Narcotics Kingpin Designation Act. 19.11.1999. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-106hr3164rfs/pdf/BILLS-106hr3164rfs.pdf> (accessed: 14.07.2020).
11. U.S. Armed Forces Sothorn Command. Regional Intelligence Assessment 87-06: Narcotics and Violence, Latin American Drugs and Guns Connection. Digital National Security Archive. June 1987. Available at: <https://search.proquest.com/docview/1679049379?accountid=108701> (accessed: 14.07.2020).
12. Современная организованная преступность в Латинской Америке и странах Карибского бассейна \ под ред. Б.Ф. Мартынова. М.: Весь мир, 2017. 272 с. [Sovremennaya organizovannaya prestupnost' v Latinskoj Amerike i stranah Karibskogo bassejna [Contemporary Organized Crime in Latin America and the Caribbean]. Ed. by B.F. Martynov. Moscow: Ves' mir, 2017, 272 p. (In Russ.).
13. Пашенцев Е.Н. Эволюция подходов стран Латинской Америки в проблеме борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и их прекурсоров. *Латинская Америка*, М., 2017, № 4, сс. 34-44 [Pashentsev E.N. Jevoljucija podhodov stran Latinskoj Ameriki v probleme bor'by s nezakonnym oborotom narkoticheskix sredstv i ih prekursorov [The Evolution of Latin American Countries' Approaches to the Issue of Illicit Drug and Drug Precursors Trafficking] *Latinskaja Amerika*, Moscow, 2017, N 4, pp. 34-44 (In Russ.).
14. Чумакова М.Л. Наркоугроза и наркополитика. *Латинская Америка*, М., 2013, № 8, сс. 37-55 [Chumakova M.L. Narkougroza i narkopolitika [The Drug Threat and Drug Politics]. *Latinskaja Amerika*, Moscow, 2013, N 8, pp. 37-55 (In Russ.).
15. Ивановский З.В. Внутренний вооруженный конфликт и проблема многоликого насилия в Колумбии. *Латиноамериканский исторический альманах*, М., 2019. № 21, сс. 288-306 [Ivanovskij Z.V. Vnutrennij vooruzhennyj konflikt i problema mnogolikogo nasilija v Kolumbii [The Internal Armed Conflict and the Problem of Multifaceted Violence in Colombia]. *Latinoamerikanskij istoricheskij al'manah*, Moscow, 2019. N 21, pp. 288-306 (In Russ.).
16. Проценко А.Е. Механизмы борьбы с наркобизнесом в Мексике и США: от процедуры сертификации к «Плану Мерида». *Иberoамериканские тетради*, М., 2013, № 1, сс. 318-331 [Protsenko A.E. Mehanizmy bor'by s narkobiznesom v Meksike i SShA: ot procedury sertifikacii k «Planu Merida» [The Mechanisms of Countering Drug-Dealing in Mexico and the United States: from the Certification Procedure to the Merida Plan]. *Iberoamerikanskije tetradi*, Moscow, 2013, N 1, pp. 318-331 (In Russ.).
17. Kosévich E.Yu. México: estrategia de seguridad y de la lucha contra el crimen organizado. *Iberoamérica*. Moscú, 2017, N 1, pp. 74-95.
18. United States National Security Concerns in Latin America and the Caribbean \ Ed. by G.Prevoost, H.E. Vanden, C. Oliva Campos, L.F. Ayerbe. New York: Palgrave Macmillan, 2014, 224 p.

19. Mercille J. Violent Narco-Cartels or U.S. Hegemony? The Political Economy of the “War on Drugs” in Mexico. *Third World Quarterly*. New York, 2011, vol. 32, N 9, pp. 1637-1653.
20. Paley D. Drug War as Neoliberal Trojan Horse. *Latin American Perspectives*. Cambridge, 2015, vol. 42, N 5, pp. 109-132.
21. Dube O., Naidu S. Bases, Bullets and Ballots: the Effect of US Military Aid on Political Conflict in Colombia. *The Journal of Politics*. Chicago, 2015, vol. 77, N 1, pp. 249-267.
22. Paul Ch., Clarke C.P., Serena Ch.C. Mexico Is Not Colombia: Alternative Historical Analogies for Responding to the Challenge of Violent Drug-Trafficking Organizations. Santa Monica: RAND Corporation, 2014, 285 p.
23. One Goal, Two Struggles: Confronting Crime and Violence in Mexico and Colombia // Woodrow Wilson Center for Scholars. Latin American Program. Report 32. Wash. (D.C.): Wilson Center, 2014. Available at: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Colombia_Mexico_Final.pdf (accessed: 15.07.2020).
24. Security Assistance Monitor: Colombia, 2000–2016. Available at: <http://securityassistance.org/data/program/military/Colombia/2000/2016/all/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean/> (accessed: 17.07.2020).
25. Issacson A. “Peace Colombia”: What’s New About It? Washington Office on Latin America (WOLA). 15.02.2016. Available at: <https://www.wola.org/analysis/peace-colombia-whats-new-about-it/> (17.07.2020).
26. U.S. Department of State. Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. FY 2017. 09.02.2016. Available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/252179.pdf> (accessed: 20.05.2019).
27. Tasa de homicidios en Colombia en 2017 es la más baja en 30 años. *El Colombiano*, 26.12.2017. Available at: <https://www.elcolombiano.com/colombia/tasa-de-homicidios-en-colombia-bajo-en-2017-GX7918080> (accessed: 18.07.2020).
28. Colombia: GINI Index. The World Bank Data. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=CO> (accessed: 18.07.2020).
29. UNODC Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017. Septiembre 2018. Available at: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf (accessed: 18.07.2020).
30. U.S. Department of State. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs: Colombia Summary 2018. Available at: <https://www.state.gov/bureau-of-international-narcotics-and-law-enforcement-affairs-work-by-country/colombia-summary/> (accessed: 18.07.2020).
31. Human Rights Watch World Report 2019: Colombia. Available at: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/colombia#3a74bb> (accessed: 18.07.2020).
32. Isaacson A. What Ivan Duque’s Win Means for Securing a Lasting Peace in Colombia. WOLA. 21.06.2018. Available at: <https://www.wola.org/analysis/ivan-duque-new-president-colombia-securing-lasting-peace/> (accessed: 18.07.2020).
33. Trump’s State Nominee Raises Doubts on Colombia Peace Pact. *Associated Press*, 23.01.2017. Available at: <https://apnews.com/849b0e4905c14c55b90a0c068c66e9b3> (accessed: 19.07.2020).
34. White House. Presidential Memorandum for the Secretary of State: Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2018. 13.09.2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-secretary-state-2/> (accessed: 19.07.2020).
35. U.S. Department of State. Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. FY 2018. 23.05.2017. Available at: <https://www.state.gov/documents/organization/271013.pdf> (accessed: 19.07.2020).
36. U.S. Department of State. Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. FY 2020. 11.03.2019. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/FY-2020-CBJ-FINAL.pdf> (accessed: 19.07.2020).
37. United States. Congress. 116th Congress, 1st session. Senate. S. 2583 – Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2019. 26.09.2019. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2583/text> (accessed: 19.07.2020).
38. White House. ONDCP Press Release. 28.06.2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/new-annual-data-released-white-house-drug-policy-office-shows-record-high-cocaine-cultivation-production-colombia/> (accessed: 19.07.2020).

39. US 'Regrets' Colombia's Refusal to Extradite FARC Leader, Ignores Court Order to Investigate DEA. *Colombia Reports*, 17.05.2019. Available at: <https://colombiareports.com/us-regrets-colombias-refusal-to-extradite-farc-leader-ignores-court-order-to-investigate-dea/> (accessed: 19.07.2020).
40. White House. Remarks by President Trump and President Duque of Colombia // 13.02.2019. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-duque-colombia-bilateral-meeting/> (accessed: 19.07.2020).
41. Gobierno de Colombia. Presidencia: Alto Comisionado para la Paz destaca que combinación de estrategias del Gobierno Nacional permitió llegar a erradicación de 98.246 hectáreas de coca. 05.09.2019. Available at: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Alto-Comisionado-Paz-combinacion-estrategias-Gobierno-Nacional-permitio-llegar-erradicacion-98246-hectareas-coca-190905.aspx> (accessed: 19.07.2020).
42. U.S. Government Accountability Office. GAO 19-106: Colombia. 12.12.2018. Available at: <https://www.gao.gov/assets/700/695952.pdf> (accessed: 19.07.2020).
43. Astorga Alamanza L.A., Shirk D. Drug-Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in U.S.–Mexico Context. U.S. – Mexico Security Collaboration Working Paper Series. Washington (D.C.): Mexico Institute, 2010, 29 p.
44. Criminal Insurgents in Mexico and Latin America. A Small Wars Journal – El Centro Anthology \ Ed. by R.J. Bunker and J.P. Sullivan. New York: Universe, 2015, 348 p.
45. INEGI: sexenio de Peña Nieto rompe record en homicidios. *El Universal*, 26.07.2019. Available at: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/inegi-sexenio-de-pena-nieto-rompe-record-en-homicidios> (accessed: 20.07.2020).
46. Proyecto de Nación, 2018–2024. México: Coordinadora Nacional de Morena, 2017. 415 p.
47. Olga Sánchez buscará despenalizar la marihuana y la amapola en México. *Expansión*, 04.07.2018. Available at: <https://expansion.mx/nacional/2018/07/04/olga-sanchez-buscar-despenalizar-la-marihuana-y-la-amapola-en-mexico> (accessed: 20.07.2020).
48. ¿Negociar con los cárteles del narcotráfico en México? *Revista Sur*, 13.08.2020. Available at: <https://www.sur.org.co/negociar-con-los-carteles-del-narcotrafico-en-mexico/> (accessed: 20.07.2020).
49. Plan Nacional de Paz y Seguridad. Noviembre 2018. México Transición 2018–2024. Available at: https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf (accessed: 20.07.2020).
50. Congreso de la Unión. LXIII Legislatura. Cámara de Diputados. Ley de la Guardia Nacional. 27.05.2019. Available at: http://www.diputados.gob.mx/Le-yesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf (accessed: 20.07.2020).
51. U.S. Congress. CRS. R41349: U.S.–Mexico Security Cooperation: the Mérida Initiative and Beyond. 29.06.2017. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf> (accessed: 20.07.2020).
52. Edmonds-Pole E., Shirk D. Extradition as a Tool for International Cooperation: Lessons from U.S.–Mexico Relationship. *Maryland Journal of International Law*. Baltimore, 2018, vol. 33, issue 1, pp. 215-243.
53. U.S. Congress. Congressional Research Service. R 42917: Mexico: Background and U.S. Relations. 12.05.2020. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42917.pdf> (accessed: 20.07.2020).
54. U.S. White House. Executive Order 13767: Border Security and Immigration Enforcement. 25.01.2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-border-security-immigration-enforcement-improvements/> (accessed: 20.07.2020).
55. UNODC; Gobierno de México. México: monitoreo de cultivos de amapola 2017–2018. Marzo 2020. Available at: <https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Mexico/Mexico-Monitoreo-Cultivos-Amapola-2017-2018-Alta.pdf> (accessed: 21.07.2020).
56. White House. ONDCP: Potential Poppy Cultivation and Heroin Production Remain at Record High Level in Mexico. 14.06.2019. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/new-annual-data-released-white-house-office-national-drug-control-policy-shows-poppy-cultivation-potential-heroin-production-remain-record-high-levels-mexico/> (accessed: 21.07.2020).
57. U.S. Department of Justice. DEA. 2019 National Drug Threat Assessment. December 2019. Available at: <https://www.dea.gov/sites/default/files/2020-01/2019-NDTA-final-01-14-2020-Low-Web-Dir-007-20-2019.pdf> (accessed: 21.07.2020).
58. U.S. Congress. 116th Congress, 1st session. House. Congressional Record. Vol. 165. No. 35, pp. 2130-2132. Available at: <https://www.congress.gov/congressional-record/2019/2/26/house-section/article/h2130-4?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Mexico+drug+cartels%22%5D%7D&s=7&r=39> (accessed: 21.07.2020).

59. Violencia en México: el record en homicidios durante el primer año del gobierno de AMLO. *BBC*, 20.01.2020. Available at: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51186916> (accessed: 21.07.2020).
60. AMLO se contradice y dice que él ordenó la liberación de Ovidio Guzmán y no su gabinete de seguridad. *Animal Político*, 19.06.2020. Available at: <https://www.animalpolitico.com/2020/06/amlo-contradice-ordeno-liberar-ovidio-guzman/> (accessed: 21.07.2020).
61. U.S. Congress. 116th Congress, 1st session. HR 1700: Drug Cartel Terrorist Designation Act. 12.03.2019. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1700?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Mexico+drug+cartels%22%5D%7D&s=8&r=1> (accessed: 21.07.2020).
62. Trump Plan to Designate Cartels as Terror Groups Stirs Outcry. *The Washington Post*, 27.11.2019. Available at: https://www.washingtonpost.com/world/trump-plans-to-designate-mexican-cartels-as-terror-groups-stirring-outcry/2019/11/26/8ebacefa-10b7-11ea-bf62-eadd5d1-1f559_story.html (accessed: 21.07.2020).
63. Under Pressure from the United States, Extraditions from Mexico Soar. *The New York Times*, 24.02.2020. Available at: <https://www.nytimes.com/2020/02/24/world/americas/mexico-extraditions-william-barr.html> (accessed: 21.07.2020).
64. DEA-led Operation Nets More Than 600 Arrests Targeting Cártel Jalisco Nueva Generación. DEA. 11.03.2020. Available at: <https://www.dea.gov/press-releases/2020/03/11/dea-led-operation-nets-more-600-arrests-targeting-cartel-de-jalisco-nueva> (accessed: 22.07.2020).
65. Los otros señalados en el juicio al Chapo: Peña Nieto, algunos generales y un exescolta de Fox. *Proceso*, 17.12.2019. Available at: <https://www.proceso.com.mx/611194/los-otros-senalados-en-el-juicio-al-chapo-pena-nieto-algunos-generales-y-un-exescolta-de-fox> (accessed: 21.07.2020).
66. Arrest of Top Crime Fighter Stuns Mexico, Where Corruption is All Too Routine. *The New York Times*, 11.12.2019. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/12/11/world/americas/mexico-garcia-luna-indictment.html> (accessed: 21.07.2020).
67. White House: National Drug Control Policy. A Report by the ONDCP. February 2020. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/02/2020-NDCS.pdf> (accessed: 21.07.2020).
68. U.S. Department of State. Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. FY 2021. 10.02.2020. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/9276/FY-2021-CBJ-Final.pdf> (accessed: 21.07.2020).
69. U.S. Congress. 116th Congress, 1st session. Committee on Appropriations Report 116-444: State, Foreign Operations and Related Programs Appropriations Bill, 2021. 13.07.2020. Available at: <https://www.congress.gov/116/crpt/hrpt444/CRPT-116hrpt444.pdf> (accessed 22.07.2020).
70. U.S. Armed Forces. Southern Command. Theater Strategy 2017–2027. 04.04.2017. Available at: http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM_Theater_Strategy_Final.pdf (accessed: 22.07.2020).
71. Building Special Operation Partnerships in Afghanistan and Beyond. Challenges and Best Practices from Afghanistan, Iraq and Colombia \ Ed. by A. Long. Santa Monica: RAND Corporation, 2015, 120 p.
72. Colombia anuncia lazos de cooperación militar con México, Costa Rica y Panamá. *EFE*, 15.03.2017. Available at: <https://www.efc.com/efe/america/mexico/colombia-anuncia-lazos-de-cooperacion-militar-con-mexico-costa-rica-y-panama/50000545-3209055> (accessed: 22.07.2020).
73. Panama to Be the Most Secure Country in the Americas. *Diálogo Americas*, 22.02.2017. Available at: <https://dialogo-americas.com/en/articles/panama-be-most-secure-country-americas> (accessed: 22.07.2020).
74. Сударев В.П. Эволюция политики США в Латинской Америке при президенте Д.Трампе. *США—Канада: экономика, политика, культура*. М., 2020, № 1, сс. 75-87 [Sudarev V.P. Jevoljucija politiki SShA v Latinskoj Amerike pri prezidente D.Trampe [The Evolution of U.S. Policy in Latin America under President Donald Trump]. *SShA—Canada: jekonomika, politika, kul'tura*. Moscow, 2020, N 1, pp. 75-87 (In Russ.)].
75. DEA: Nicolás Maduro Moros and 14 Other Current and Former Venezuelan Officials Charged with Narco-Terrorism, Corruption, Drug-Trafficking and Other Criminal Charges. 26.03.2020. Available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/nicol-s-maduro-moros-and-14-current-and-former-venezuelan-officials-charged-narco-terrorism> (accessed: 22.07.2020).

76. White House. Remarks by President Trump, Vice-President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing. 01.04.2020. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-16/> (accessed: 23.07.2020).

77. U.S. Armed Forces Southern Command: Southcom Enhanced Counter-Narcotics Operations. 10.07.2020. Available at: <https://www.southcom.mil/EnhancedCounterNarcoticsOps/> (accessed: 23.07.2020).

78. White House. Remarks by President Trump on SOUTHCOM Enhanced Counternarcotics Operations. 10.07.2020. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-southcom-enhanced-counternarcotics-operations/> (accessed: 23.07.2020).

Alexey A. Manukhin (warcraftdouble@yandex.ru)

PhD (History), Senior Research Fellow at the Centre of Political Studies, Institute for Latin American Studies, Russian Academy of Sciences

Bolshaya Ordynka Str., 21, 115035 Moscow, Russian Federation

Senior Research Fellow at the Centre of Regional Problems, Institute for U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences

Khlenby per., 2\3, 121069 Moscow, Russian Federation

The U.S. approach to cooperation with Colombia and Mexico on the issue of countering drug-trafficking

Abstract. The article examines the similarities and differences between the U.S. cooperation with Colombia and Mexico in fighting narcotics. High level of illicit substances production and trafficking, the rise of powerful criminal organizations in the territories of each country made the objects of Washington's vigilant attention. Drawing from the theoretical assumptions on countering drug-trafficking, the author shows special features of production and distribution of narcotics in Colombia and Mexico: the legacy of the internal armed conflict with a noticeable political element of the problem in one country stands in contrast with the struggle of multiple criminal interests in the other. Proportions of innovation and succession of the steps undertaken by Donald Trump's administration in the scale and forms of providing assistance to Colombia and Mexico are assessed, with respective roles of particular executive agencies. It reveals the part of the U.S. Congress, which ensures the functioning of established partnership mechanisms through appropriations and research. The author comes to the conclusion that deep social changes needed for the reduction of the drug threat are of secondary meaning to the United States. Finally, there are given considerations on the places occupied by Colombia and Mexico within the U.S. regional counter-narcotics strategy.

Key words: United States, Colombia, Mexico, Latin America, drugs, security, terrorism, violence.

DOI: 10.31857/S0044748X0012274-0

Received 28.07.2020.