

# АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ США

УДК 94

<http://doi.org/10.17721/2521-1706.2018.05.102-114>

**Рина Банти,**  
кандидат исторических наук,  
Министерство образования Израиля

## ПРОБЛЕМА ВЫХОДА США ИЗ ЮНЕСКО КАК РЕАКЦИЯ НА АНТИИЗРАИЛЬСКУЮ ПОЛИТИКУ ОРГАНИЗАЦИИ (ПО МАТЕРИАЛАМ ПРЕССЫ)

***Аннотация.** В данной статье автор анализирует недавнее решение американской администрации Д. Трампа о выходе США из организации ЮНЕСКО. Кратко отслеживается история выхода США, имевшая место в период правления предыдущих администраций и его причины. В статье анализируются различные по своему характеру причины этого решения, одна из которых – это антиизраильская позиция этой организации. Рассматривается также немедленная ответная реакция официального Иерусалима на решение американского правительства, суть которой также ориентация на уход из ЮНЕСКО. В кратком обзоре отслеживается динамика шагов, которые предпринимает государство Израиль в последние два десятилетия в качестве ответных мер на антиизраильскую позицию ЮНЕСКО. В данной публикации предпринимается также попытка понять возможные последствия выхода из организации для США в свете преимуществ и недостатков пребывания в рамках международных организаций таких больших и влиятельных государств как Соединённые Штаты. Этот аспект рассматривается в русле политики президента Д. Трампа. Делается также попытка оценить возможные последствия выхода Израиля из состава организации, которые он собирается осуществить по намерениям правительства в ближайшем будущем. Анализируется также возможность влияния на взаимоотношения Израиля и ЮНЕСКО со стороны нового Генерального директора организации.*

***Ключевые слова:** ЮНЕСКО, США, Израиль, объекты Всемирного наследия, Иерусалим, Хеврон, Палестина.*

ЮНЕСКО была создана для содействия глобальному международному сотрудничеству вокруг потока идей, культуры и информации. Миссия ЮНЕСКО включает в себя программы, направленные на улучшение доступа к образованию, сохранение культурного наследия, улучшение гендерного равенства и продвижение научных достижений и свободу выражения мнений.

Основанная в 1945 году, ЮНЕСКО ведёт самую известную программу Всемирного наследия, которая помогает поддерживать самые ценные и крупные культурные объекты по всему миру – от Тадж-Махала до Пирамид Гизы и до Большого Каньона. Организация также является единственным агентством ООН, которое имеет программу преподавания истории Холокоста. Декларированной целью ЮНЕСКО является взаимодействие государств на международном уровне в области образования, науки и культуры, направленное на проявление усилий в достижении мира и безопасности между народами.

После Второй мировой войны Соединенные Штаты помогли создать организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, но в последние годы у них проявились разногласия с ней. Последние два десятилетия неоднократные резолюции этой организации, касающиеся Израиля как

оккупирующей державы, противоречат ее первоначальной цели. С подачи палестинской стороны решения организации отвергают историческое право евреев на неделимую столицу Иерусалим и святые для еврейского народа места.

Ещё в сентябре нынешнего года Госсекретарь США Рекс Тиллерсон (Rex Tillerson) принял решение о выходе из ЮНЕСКО, но Государственный департамент хотел отложить свой уход до тех пор, пока ЮНЕСКО не выберет в октябре нового Генерального директора. Рано утром 12 октября Государственный департамент объявил, что Соединённые Штаты, финансовый вклад которых составляет четверть бюджета организации, намереваются покинуть организацию ООН по культуре и науке. Этот шаг был принят в качестве протеста против предвзятого отношения организации к Израилю. США объявили, что останутся в качестве наблюдателя, не являющегося членом организации. Участие в качестве государства-наблюдателя позволит Соединённым Штатам участвовать в дебатах и мероприятиях, хотя они и утратят право голоса по обсуждаемым вопросам. Выход из ЮНЕСКО вступит в силу после 31 декабря 2018 г.

«Это решение не далось легко, – говорится в заявлении американского департамента, – и оно выражает беспокойство США по поводу задержкой платежей в пользу ЮНЕСКО, необходимостью в проведении фундаментальной реформы организации и продолжающимися действиями против Израиля. Мы останемся в качестве наблюдателя, для того, чтобы иметь возможность делиться нашим взглядом и профессионализмом» [19].

В первую очередь, за этим решением кроются финансовые соображения. Объясняя это резкий шаг, посол США в ООН Ники Хейли называет сегодняшнюю политизацию ЮНЕСКО «хроническим конфузом» и добавляет: «Как и в 1984 году, когда президент Рейган выходил из ЮНЕСКО, мы говорили о том, что налогоплательщики США больше не должны платить за политику, враждебную нашим ценностям, и издеваться над справедливостью и здравым смыслом».

В результате прекращения финансирования, задолженность США ЮНЕСКО составляет на сегодня, по сведениям Ассошиэтед Пресс (AP), 550 миллионов долларов [1], и, как сказано в отчёте, размещённом на сайте «Foreign Policy», – выходом из ЮНЕСКО Рекс Тиллерсон хочет остановить утечку финансов [11].

О дополнительной цели объявления об этом решении можно понять из слов одного из официальных лиц, который выступая на условиях анонимности по основным правилам департамента, объяснил решение Государственного секретаря тем, что «выход ... повышает осведомленность всех о продолжающейся антиизраильской предвзятости организации» [13].

Очевидно, что это решение США вызвало неоднозначную реакцию в мире. Прежде всего, прежний Генеральный директор Ирина Бокова, получив официальное сообщение от Государственного секретаря США, Рекса Тиллерсона, выразила глубокое сожаление по поводу решения американского правительства. Она отметила, что подобное решение – это двухсторонний проигрыш. «В то время, когда борьба с насильственным экстремизмом требует возобновления инвестиций в образование, в диалоге между культурами для предотвращения ненависти, вызывает глубокое сожаление то, что Соединённые Штаты должны выйти из Организации Объединённых Наций, возглавляя эти направления», – сказала она в своем заявлении, называя это «потерей для многосторонности». Бокова также добавила, что, несмотря на то, что США с 2011 г. не финансировали организацию, партнерство между Соединёнными Штатами и ЮНЕСКО «никогда не было столь

значимым для Соединенных Штатов, и США не были настолько значимы для ЮНЕСКО». Она подчеркнула очевидную и важную роль США в деле «защиты культурного наследия человечества перед лицом террористических нападений и предотвращением насильственного экстремизма посредством образования и медиа-грамотности». Выражая надежду на изменение ситуации, И. Бокова сослалась на строки американского поэта, дипломата и библиотекаря Конгресса, Арчибальда Маклейса, которые открывают Конституцию ЮНЕСКО 1945 г.: «Поскольку войны начинаются в сознании людей, в сознании людей необходимо создать защиту мира». Это видение никогда не было более актуальным» [21].

Следует заметить, что для администрации США выход из ЮНЕСКО происходит не первый раз. Последний раз США решили покинуть эту организацию в бытность администрации Рональда Рейгана в 1984 г., который обвинил ЮНЕСКО в коррупции и политическом пристрастии к Советскому Союзу во время пика «холодной войны».

Президент Джордж Буш-младший вернул США в организацию в 2002 г., обосновав этот шаг утверждением о том, что члены ЮНЕСКО стали занимать умеренную позицию по отношению к Западу и Израилю. «Америка будет в полной мере участвовать в своей миссии по продвижению прав человека, терпимости и обучения», – сказал он в то время [17].

Шесть лет назад, США вновь приостановили финансирование организации более чем на 80 миллионов долларов в год, что составляет около 22% процентов от всего бюджета для ЮНЕСКО. Этот шаг был принят в отместку за принятие в 2011 г. Палестинской автономии в качестве члена организации. Администрация президента Барака Обамы заявила, что ей также необходимо сократить средства, поскольку закон 1990-х годов запрещает США финансировать любые агентства, признающие Палестину государством [11].

Несмотря на сокращение финансирования, Соединенные Штаты до сегодняшнего момента по-прежнему являются членами ЮНЕСКО и даже имеют голос в Исполнительном Совете, который выбирает нового Генерального директора. Но, вместе с тем, они утратили своё право голоса в главном директивном органе ЮНЕСКО, который известен как Генеральная конференция. Этот орган утверждает бюджет ЮНЕСКО и устанавливает ряд программ, касающихся образования, науки и культуры во всем мире.

Как было отмечено выше, после финансовых соображений, основная напряженность между США и ЮНЕСКО связана с отношением этой организации к Израилю.

К истории конфликтов между ЮНЕСКО и Израилем.

У ЮНЕСКО длинная история взаимоотношений с Израилем [8]. Израиль является членом этой организации с 1949 г., т. е. 68 лет. Перерыв в членстве составил пять лет (с 1974 г. по 1979 г.), после того, как Израиль провёл раскопки на Храмовой горе в Иерусалиме. После того, как США объявили в ответ, что прекратят финансирование организации, Израиль возобновил своё членство в организации.

В 2010 г. организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, приняла решение о том, что могила прапавители Рахель – это мечеть и призвала правительство Израиля изъять этот участок вместе с Пещерой Праотцов из списка мест национального наследия. Премьер-министр Б. Нетанияху отреагировал тогда следующим образом: «Попытка отделить народ Израиля от его

исторического наследия абсурдна. Если места захоронения праотцов и праматерей еврейского народа – Авраама, Ицхака, Яакова, Сары, Ривки, Леи и Рахель, насчитывающие около четырех тысяч лет, не часть его наследия, то, что тогда – место наследия?» [16] Вследствие принятия такого решения ЮНЕСКО, Израиль объявил о прекращении отношений с организацией.

Октябрь 2011 г. стал пиком конфликтов между ЮНЕСКО и Израилем, когда Палестинская автономия стала полноправным членом организации. При голосовании она получила большинство голосов – 107 против 14 и 52 воздержавшихся. В ответ на это событие Израиль заявил тогда, что снова взвесит вопрос о продолжении своей деятельности в рамках ЮНЕСКО, а союзник Израиля США, которые вели большую борьбу против принятия палестинцев в ЮНЕСКО, объявили о прекращении финансирования организации. Представитель США, реагируя на это голосование, заявил, что его страна проголосовала «против», потому что, по мнению администрации, это преждевременный шаг. Он также подчеркнул, что президент Барак Обама поддерживает принцип «двух государств», но путь для достижения этой цели – проведение совместных переговоров [10].

В ответ на это Израиль также предпринял ускоренное строительство в Иерусалиме, но эта мера не смогла предотвратить поднятие палестинского флага в штабе ЮНЕСКО в Париже спустя 2 месяца, и палестинцы стали полноправными членами этой организации.

Спустя три года, т. е. в 2014 г. палестинцы потерпели поражение в своей попытке провести два предложения с решением осудить Израиль за ранения детей в ходе операции «Непоколебимая скала» («Цук Эйтан»), за попытку овладеть Храмовой Горой и за оскорбление свободы культа в этом месте. Эти предложения также включали в себя осуждение действий Израиля на территориях и в Рамат а-Голан.

Решение о Пещере Праотцов не было первым решением, которое было принято ЮНЕСКО по поводу святых мест. В октябре 2015 г. Совет директоров этой организации осудил «израильскую агрессию» и «незаконные действия против свободы вероисповедания и доступности для мусульман мечети Эль-Акса». Организация также призвала признать могилу Рахель и Пещеру Праотцов частью Палестинской автономии, а эти места святыми для ислама.

Ровно через год, в 2016 г., Совет Директоров в Париже принял предложение палестинцев, которое подвергал сомнению связь иудаизма с такими местами, как Храмовая Гора (Хар а-Байт) и Западная стена (Котель Маарави) в Иерусалиме. В результате 24 государства поддержали решение, в соответствии с которым, нет упоминания о связи евреев с такими святыми местами, которые ислам называет «Мечеть Аль-Акса» и «Эль-Харам А-Шариф», как называют Храмовую Гору мусульмане [5, с. 57-109]. (С конца VII столетия, когда в Эрец Исраэль обосновалась власть арабской династии Омайя, территория Храмовой горы стала развиваться как место для молитвы мусульман. Наряду с мечетью Ал-Акса и строительством других строений, правители Омайи стали поощрять восхождение мусульман в Иерусалим, чтобы уменьшить и предотвратить их восхождение в Мекку, тем самым, укрепляя значение территории Эль-Харам А-Шариф для ислама. – Р. Б.).

В этом решении Израиль 15 раз назван «силой захватчиков». Несмотря на это, Генеральный директор ЮНЕСКО – Ирина Бокова, и Генеральный секретарь

ООН – Бан Ки Мун, попытались остудить пыл палестинцев и ясно высказались о том, что Храмовая Гора – это святое для евреев место.

Еще, будучи кандидатом в президенты от республиканской партии, Дональд Трамп атаковал в Фейсбуке решение организации по вопросам образования, культуры и науки ООН, которое подвергало сомнению связь евреев с Храмовой горой и Западной стеной в Иерусалиме, написав: «Это игнорирование 3000-летней связи народа Израиля со столицей – Иерусалимом и дополнительное доказательство антиизраильской позиции, занимаемой ООН. Иерусалим – вечная столица еврейского народа, и правительство под моим руководством признает Иерусалим столицей Израиля». Трамп также подверг критике Барака Обаму по поводу его речи, приготовленной им для церемонии похорон Ш. Переса: «Решение правительства стереть слово Израиль после слова Иерусалим – это конфуз памяти Переса и победа для врага Израиля. При моём руководстве правительством у Израиля в лице США будет настоящий и преданный друг» [3].

После этого сообщения Трампа израильский министр Нафтали Беннет, занимавший в то время пост главы израильской комиссии ЮНЕСКО, заявил в своей рубрике, в Твиттере, о прекращении сотрудничества Израиля с ЮНЕСКО. По его словам, «решение организации означает отрицание исторической связи и усиливает дух террора» [3].

В октябре 2016 г. Комиссия ЮНЕСКО по Всемирному наследию утвердила решение, подобное тому, что было принято год назад. Посол Израиля в организации, Кармель Шами А-Коэн, был вызван в Израиль премьер-министром Б. Нетанияху для консультаций по принятию дальнейших шагов во взаимоотношениях с ЮНЕСКО.

В этом, 2017 году, в День Независимости Израиля, кризис между Израилем и организацией ЮНЕСКО достиг своего пика. Именно в день этого праздника произошло голосование по решению, отрицающему суверенность Израиля на территории всего Иерусалима. Это решение было принято большинством в 22 голоса против 10, при 22 воздержавшихся и 3 отсутствующих. Среди государств, поддержавших решение ЮНЕСКО о признании еврейских мест мусульманскими святынями: Россия, Китай и Бразилия, Иран, Малазия, Нигерия, Сенегал, Южная Африка, Бангладеш, Пакистан, Вьетнам, Швеция, Никарагуа и Чад. Несмотря на это решение, в Израиле провозгласили о дипломатическом успехе. Б. Нетанияху отозвался о персонале дипломатов в этом контексте следующим образом: «Я провел много бесед с руководителями ваших государств, с главами государств, министрами иностранных дел. Так поступали и работники Министерства иностранных дел относительно абсурдного решения ООН. Результатом этой работы стал тот факт, что количество государств, поддержавших это решение, уменьшилось. Если год назад такое решение поддержали 32 государства, то полгода назад их было 26, а сейчас 22» [4].

За день до Дня Независимости, присутствуя на международной викторине для юношества на знание ТАНАХа, которая проходила под знаком 50-ти лет объединения Иерусалима, Нетанияху выразил официальное мнение от имени еврейского народа относительно принятого решения: «Нет народа в мире, для которого Иерусалим свят и важен, как для еврейского народа. Даже несмотря на то, что сегодня в ЮНЕСКО проходит обсуждение, которое пытается отвергнуть эту простую истину. Мы отвергаем ЮНЕСКО и превозносим нашу истину».

В июле большая часть из 21 государства, входящих в ЮНЕСКО, поддержала также просьбу палестинцев о признании палестинским объектом Всемирного наследия древний город Хеврон на Западном берегу и Гробницу Патриархов, отрицая тем самым связь иудаизма с библейским городом. Эти решения вызвали негодование со стороны США, и, по словам посла США в ООН Никки Хейли, стали последней соломинкой для ответной реакции Соединённых Штатов.

Необходимо отметить, что США пытались приостановить принятие этого решения до голосования по нему. Так, например, Ники Хейли пыталась в своём письме, адресованном Секретарю ООН и Главному Директору ЮНЕСКО, обосновать протест: «Я пишу вам, чтобы выразить решительную позицию США о том, что нельзя присоединять Пещеру Праотцов в Хевроне на Западном берегу к списку мест всемирного наследия, которые находятся в опасности. Пещера Праотцов является святыней для трёх религий, и не находится в какой-либо опасности. Есть многие места в Конго, Ираке, Ливии и Сирии, которые сегодня действительно находятся в опасности разрушения. Эти места нуждаются во внимании к ним со стороны ЮНЕСКО, которое нельзя игнорировать» [19].

Таким образом, становится очевидным, что и последнее решение, принятое 7 ноября 2017 г. организацией образования, науки и культуры ООН о том, что Пещера Праотцов (Меарат ха-Махпела) в древнем городе Хевроне объявляется местом Всемирного палестинского наследия – это только одно из многих решений, направленного против Израиля за 72 года существования этой организации.

Реакция официальных лиц Израиля на антиизраильские решения ЮНЕСКО.

Сразу же после объявления Гос. Департамента США о намерении выйти из ЮНЕСКО, последовала реакция официальных лиц Израиля. Газета «Израэль ха-Йом» приводит оценку премьер-министра Б. Натанияху в отношении шага правительства Трампа: «Это смелое и нравственное решение, потому что ЮНЕСКО превратился в театр абсурда. Вместо того чтобы сохранять историю, оно искажает его» [19]. В продолжение глава израильского правительства дал указание министру иностранных дел готовиться к выходу из организации ЮНЕСКО вследствие решения США покинуть организацию.

В своей оценке министр обороны Израиля, Авиغدор Либерман, подчёркивал «важность и правильность с нравственной и ценностной точки зрения шага нашего большого союзника – США, по отношению к антисемитской и политически предвзятой организации, которая превратила ложь в обычай и потеряла свой путь и уместность» [19]. Посол Израиля в ЮНЕСКО, Кармель А-Коэн Шама, отреагировал на происходящее подобным образом: «До сих пор я считал, что невозможно выйти из ЮНЕСКО, несмотря на все его невообразимые решения. Сегодня, после того, как США покидают ЮНЕСКО из-за преследования Израиля, следует немедленно выйти вместе с ними» [19].

Посол Израиля в ООН, Дани Данон и парламентарий, председатель коалиции в Кнессете, Давид Битан также отметили превращение ЮНЕСКО в антиизраильский и антисемитский пропагандистский инструмент и выразили благодарность американскому правительству за мужественное решение, подчеркнув мнение, что «союз между США и Израиля крепок как никогда» [19].

Выводы.

Таким образом, достаточно очевидно, что в последние годы ЮНЕСКО потеряла свой профессиональный путь и действует в пользу политических интересов некоторых государств. После того, как Палестинская автономия стала

членом ЮНЕСКО, эта организация превратилась в арену государственного противоборства между двумя сторонами – палестинцами и израильянами, и в этом контексте можно говорить о политизации этой организации, что изначально противоречит декларированным целям с её момента создания.

Вместе с тем, призыв к выходу из ЮНЕСКО вслед за США представляет для Израиля определённую проблему. Чрезвычайная важность огромного предприятия, находящегося под покровительством этой организации, – это составление списка мест Всемирного наследия. Сегодня в этот список входят 1073 объекта, из которых 832 места в этом списке – это объекты культуры. 167 государств-членов Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия входят в этот список [21]. Даже проблемные решения этой организации не могут поколебать огромную важность этого списка для культуры и туризма во всём мире. Организация по вопросам образования, науки и культуры вложила огромные усилия, время и деньги, чтобы в последние годы внести израильские места в глобальный список объектов наследия. Понятно, что кроме большой чести быть включенным в список объектов ЮНЕСКО, эта предприятие поощряет массовый туризм. По данным министерства туризма Израиля, с начала 2017 года по март Израиль посетили 444 тысячи туристов, что на 25% больше, чем было зарегистрировано в соответствующем периоде прошлого года. В министерстве отмечают положительную тенденцию и надеются, что Израиль вновь станет привлекательным направлением для европейцев [12].

В Израиле существует большой потенциал «культурного туризма», что означает большую группу туристов, в основном, из Европы, которые постоянно путешествуют по объектам Всемирного наследия. Такая группа туристов может не только увеличить круг посетителей в Израиле, но и расширить рынок и открыть новые сферы туризма. В докладах ЮНЕСКО отмечается увеличение на 20-30% числа туристов, посещающих объект, в первый год после внесения в список.

Вопросы – Что произойдет сейчас? Потеряют ли израильские места право входить в престижный список? – поднимает в авторитетной израильской газете «Га-Арэц» Цвика Цук, Главный археолог Управления природы и парков и представитель организации в комитетах ЮНЕСКО. Суть проблемы он объяснил суть проблемы так: «Мы вошли в список объектов наследия. Даже если ЮНЕСКО воспринимается сейчас как проблемная организация, нет причины, по которой мы должны отказаться от декларации включения объекта в список. Этот список очень важен для нас сегодня... Он предоставляет туристам хорошую картину реальных объектов и истинных ценностей страны, в которой они путешествуют» [6].

Вместе с тем, представители Управления по охране природы и национальным паркам Израиля заявили: «Организация проделала значительные шаги вперед в продвижении декларации объектов наследия национальных парков, и на этом этапе изменений в декларациях не происходит. Управление будет учитывать указания политического эшелона власти, когда оно их примет. Управление проводит различие между враждебным отношением организации к Израилю и действиями, которые должны быть предприняты в результате этого отношения, и вопросом об обозначении мест Всемирного наследия, которое необходимо продвигать» [6].

Интересная деталь, которая стоит более пристального рассмотрения, это то, что сообщение американцев было сделано на неделе, когда происходили выборы нового Генерального директора организации, который должен заменить на этом посту действующего директора – Ирину Бокову. Новой главой организации была

избрана французская еврейка марокканского происхождения Одри Азулай (Audrey Azoulay). В связи с этим назначением возникают вопросы – сможет ли она, еврейка, изменить антиизраильский уклон ЮНЕСКО? Есть ли у неё то, что требуется для примирения США и спасения организации ООН от развала?

Интересно подчеркнуть, что новым назначением на должность главы ЮНЕСКО президент Франции Эммануэль Макрон искал поддержку Трампа для кандидата, претендующего на лучшую работу в ЮНЕСКО. Таким образом, Франция хотела продолжать глобальное взаимодействие с администрацией Трампа. Посол Франции в США Франсуа Делатрет (Francois Delattre) высказался по этому поводу так: «Мы надеемся, что США примут решение остаться в ЮНЕСКО. Для нас важно иметь США в ЮНЕСКО на этом критическом этапе. Мы считаем, что США должны оставаться приверженными мировым делам», – сказал [11].

Итак, Азулай заменила Ирину Бокову, которая возглавляла организацию с 2009 г. Этот выбор удивил многих. Азулай – 45-летняя французская еврейка, которая до избрания президента Эммануэля Макрона, работала в качестве министра культуры Франции. Она очень опытна в отношениях со средствами массовой информации, имеет харизму и обладает большой способностью к публичным выступлениям. Ожидания от её назначения естественно высоки, и она знает, что получает должность, когда организация находится на беспрецедентно низком уровне.

Её первая реакция по поводу нового назначения агентству Reuters выразалась так: «Во время этого кризиса мы нуждаемся в поддержке больше, чем когда-либо, для того чтобы укрепить и изменить ЮНЕСКО, а не оставить его. Первое действие, которое я предприму после одобрения моего назначения, будет заключаться в восстановлении авторитета организации и доверия членов к нашей способности действовать» [15].

Между тем, в Израиле скептически относятся к способности Азулай совершить коренные изменения в организации. «Влияние Генерального директора организации невелико, поскольку важные решения принимаются международными комитетами. Комитет по объектам всемирного наследия включает 21 страну. Обычно четыре или пять из них являются арабскими, поэтому они принимают антиизраильские решения. Не представляется, как Азулай, даже если она будет сторонником Израиля, сможет влиять на эти решения» [7].

Кроме того, Азулай принадлежит к левым политикам, а такой человек, неориентированный на национальные ценности, не всегда является удобным и успешным партнером для защиты национального исторического наследия.

Что касается последнего объявления о выходе США из организации ООН по образованию, науке и культуре, то нужно учитывать тот факт, что потенциальный выход государства из международных организаций всегда имеет последствия в историческом контексте. Государства не могут в одностороннем порядке покидать международные организации, потому что, как правило, эти институты укрепляют глобальную стабильность и выдерживают испытание временем. Дипломатические усилия для достижения согласованных решений в течение десятилетий и встроенные механизмы гибкости в этих организациях помогают государствам приспособляться и обходиться без ухода. Международные юристы ссылаются на латинскую фразу – *pacta sunt servanda* – как напоминание о том, что международные соглашения должны быть сохранены.



Вместе с тем, необходимо помнить, что США являются членом большого числа международных организаций и количество выплат этим организациям больше, чем у большинства других стран. Соответственно, у США, как у геополитически сильного государства изначально больше возможностей для выхода. Они могут легче уйти в одностороннем порядке, не испытывая тех последствий, с которыми может столкнуться меньшая власть, так они имеют рычаги воздействия как внутри, так и вне международного учреждения.

Помимо того, что выход из организации несомненно окажет самое непосредственное влияние на тот факт, что США смогут прекратить нарастающую задолженность после того, как они прекратили финансирование организации в 2011 году, уход американцев поможет подтолкнуть ЮНЕСКО внести такие изменения, которые будут удовлетворять Вашингтон с тем, чтобы США могли возобновить в нём полное членство. Таким образом, решение по ЮНЕСКО имеет более широкие стратегические последствия.

Как показывает история, у Трампа есть образец отступления от международных организаций. Со времен Второй мировой войны Соединенные Штаты являются наиболее частым поклонником клубов выхода, часто из-за политизации международных организаций. Так, например, между 1950-1958 гг. Соединенные Штаты вышли из Интерпола; в период между 1977-1980 гг. – из Международной организации труда; в 2002 году – из Международного уголовного суда.

И всё же, за всю историю США, решение Трампа отозвать членство США из ЮНЕСКО выглядит более решительным, чем решение американской администрации от 2011 г. о выводе средств США из этой организации. Выход из ЮНЕСКО выделяется уже тем, что он соответствует схеме Трампа ухода из международных институтов. Ричард Хаасс, президент Совета по международным отношениям, назвал эту модель «доктриной вывода Трампа» – Trump's «withdrawal doctrine» [22]. В этом контексте представляется возможность утверждать, что этот выход может быть использован в качестве инструментов для достижения политических целей, одна из которых – успокоить внутреннее политическое давление, оказываемое сегодня на Трампа.

В течение первых нескольких месяцев администрации Д. Трампа США вышли из Транс-Тихоокеанского партнерства (Trans-Pacific Partnership) и Парижского соглашения по климату (Paris climate accord). Д. Трамп также угрожал отойти от ряда других соглашений, включая НАТО (NATO), НАФТА (NAFTA) и Совместный всеобъемлющий план действий (Joint Comprehensive Plan of Action), более известный как ядерная сделка Ирана, при условии, если другие стороны не согласятся на более эффективную сделку с США.

Итак, что может произойти после ухода США из ЮНЕСКО?

Как отмечает Фелисити Вабулас (Felicity Vabulas) в электронной версии «The Washington Post», выход из международных организаций по образцу выхода из ЮНЕСКО, может иметь большую цену, которая выразится, по меньшей мере, в пяти аспектах [22].

Во-первых, государству грозит потеря репутации. Когда лидер отказывается от международного обязательства, это подрывает авторитет страны и, следовательно, ее репутацию в нескольких аспектах. С одной стороны, это может привести к неодобрению со стороны избирателей внутри страны. С другой,

невыполнение обязательств может также заставить международных партнеров избегать переговоров о будущих соглашениях.

Во-вторых, для покидающей страны значительно сокращается возможность управлять и руководить проектами. Международные организации предоставляют государствам важную арену для применения мягкой силы. Без членства в ЮНЕСКО у США останется меньше возможностей поделиться с миром своими идеями и нормами.

Третьим фактором, отрицательно влияющим на положение выбывающего государства, это уменьшение возможностей для установления связей. Международные организации играют важную роль, позволяя государствам «увязывать вопросы» вместе, что помогает расширить деловые пространства между странами. Выйдя из ЮНЕСКО, Соединенные Штаты теряют такую арену.

Долгосрочные рыночные эффекты также играют свою роль в выходе страны из международных организаций, и приводят зачастую к экономическим издержкам. В частности, международные аналитики считают, что сокращение или изымание финансовых средств является сигналом к снижению доверия к государству и может привести к уменьшению международных инвестиций.

Кроме того, американская модель отказа от глобального международного участия может создать прецедент, и другие государства будут теперь относиться к выходу, как обычно. Как подтверждение этого положения, Израиль немедленно отозвался о выходе США из ЮНЕСКО. Кульминация множественного выбытия и совокупный эффект сокращения средств и расходов могут создать переломный момент для большего выключения стран из глобального международного порядка.

Следует также помнить, что Дональд Дж. Трамп пришёл в политику из мира бизнеса и в деталях постиг «искусство сделки», что позволяет ему сокрушать конкурентов. Он всегда предпочитает думать о последствиях провала. В конфликте с конкурентом он всегда, по его же словам, будет требовать всего, что сможет получить и давить на конкурента почти до слома [9]. На этом основании предполагаемый выход из ЮНЕСКО выглядит как «прагматичный, а не грандиозный политический сигнал», – как сказал Джон МакАртур, сотрудник программы «Глобальная экономика и развитие» в Институте Брукингса и советник Фонда Организации Объединенных Наций [16]. Поэтому логично предположить, что этот шаг Трампа выражает не только недовольство в неэффективном учреждении, но и помогает ему продвигаться к изменениям, как внутри этой организации, так и за её пределами.

Но выход из ЮНЕСКО – это не просто прагматичное решение с номинальными последствиями. Решение администрации Д. Трампа покинуть ЮНЕСКО указывает на дальнейшее изоляцию Америки вообще и её отчуждение от международной организации, которая после Второй мировой войны помогла ей расширить доступ к образованию и обеспечить свободный поток идей, в частности [2]. Отказ от членства в этой организации подтверждает намерение администрации Трампа дистанцироваться от международного сообщества. При этом Трамп старается продемонстрировать, что не будет следовать старым правилам, фактически отбрасывая давний ортодоксальный республиканский подход, при котором расширение мирового влияния было хорошо для мира и для Америки. Прежде всего, по его мнению, следует не дать миру использовать свою страну. Таким образом, это решение только подтверждает предвыборные обещания Трампа

о том, что он планирует занять более агрессивную позицию против иностранных конкурентов в рамках своего подхода – «Америка – прежде всего».

### References

1. AZULAY, M. (2016) Tramp al hahlatat UNESCO: hitalmut mikesher ben 3000 shana. *Yet/Yediot Ahronot*. [Online] 14th October. Available from: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4866377,00.html>. [Accessed: 7th November 2017].
2. AYHNER, I. (2017) Rov beUNESCKO: Lishlol ribonut Israel behol Yerushalaim. *Yet/Yediot Ahronot*. [Online] 2nd May. Available from: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4956448,00.html>. [Accessed: 8th November 2017].
3. ELAD, A. (2001) Har HaBait batkufa hamuslemit hakduma: mitoh TEITER I. (oreh). *Ribonut HaEl veHaAdam – Kdusha umerkaziyut politit behar HaBait*. Jerushalaim: Mahon leheker Israel Available from: <http://jerusalemstitute.org.il/upload/ribon.pdf>. [Accessed: 8th November 2017].
4. GILAD, M. (2017) Haprisha meUNESCO: Zikaron katsar hu mitkaven letsarot. *HaArets*. [Online] 15th October. Available from: <https://www.haaretz.co.il/gallery/trip/premium-MAGAZINE-1.4512942>. [Accessed: 8th November 2017].
5. PLASKIN, G. (2016) Playboy Interview: Donald Trump (1990). *Playboy*. [Online] 14th March. Available from: <http://www.playboy.com/articles/playboy-interview-donald-trump-1990>. [Accessed: 12th November 2017].
6. LEVI, E. (2011) HaPalestinim hekimu medina beUNESCO. *Ynet/Yediot Ahronoto*. [Online]. 31 October. Available from: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4141969,00.html>. [Accessed: 12th November 2017].
7. LYNCH, C. (2017) U.S. to Pull Out of UNESCO, Again. *Foreign Policy*. [Online] 11th October. Available from: <http://foreignpolicy.com/2017/10/11/u-s-to-pull-out-of-unesco-again>. [Accessed: 12th November 2017].
8. NEWSRU.COM. (2017) *Министерство туризма: 2017 год начался с роста количества туристов, посетивших Израиль*. [Online] Available from: [http://www.newsru.co.il/finance/08mar2017/tourisme\\_004.html](http://www.newsru.co.il/finance/08mar2017/tourisme_004.html). [Accessed: 12th November 2017].
9. ROSENBERG, E. & MORELLO, C. (2017) U.S. withdraws from UNESCO, the U.N.'s cultural organization, citing anti-Israel bias. – *The Washington Post*. [Online] 12th October. Available from: [https://www.washingtonpost.com/news/post-nation/wp/2017/10/12/u-s-withdraws-from-unesco-the-u-n-s-cultural-organization-citing-anti-israel-bias/?tid=a\\_inl&utm\\_term=.267ae32ff7fa](https://www.washingtonpost.com/news/post-nation/wp/2017/10/12/u-s-withdraws-from-unesco-the-u-n-s-cultural-organization-citing-anti-israel-bias/?tid=a_inl&utm_term=.267ae32ff7fa). [Accessed: 14th November 2017].
10. SEBOK, T. (2017) Can UNESCO's new Jewish head change agency's anti-Israel bias? – *Yetnews.com* [Online] 10th October. Available from: <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-5034284,00.html>. [Accessed: 14th November 2017].
11. SOMFALVI, A. (2010). PM insists Rachel's Tomb is heritage site. *Ynetnews.com*. [Online] 29th October. Available from: <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3976770,00.html>. [Accessed: 14th November 2017].
12. TSANZA, Sh. & SHUVAL, L. (2017) Beikvot prishat Arzot Ha-Brit: Natanijahu hora leheareh leyezia meUNESCO. *Israel Hayom*. [Online] 12th October. Available from: <http://www.israelhayom.co.il/article/508891>. [Accessed: 8th November 2017].
13. TSANZA, Sh. (2017) Natanijahu: od hahlata hazuja shel UNESCO. *Israel HaYom*. [Online] 6th July. Available from: <http://www.israelhayom.co.il/article/488733>. [Accessed: 8th November 2017].
14. UNESCO. World Heritage List. [Online] Available from: <http://whc.unesco.org/en/list>. [Accessed: 13th November 2017].
15. UNESCO (2017) *Statement by Irina Bokova, Director-General of UNESCO, on the occasion of the Withdrawal by the United States of America from UNESCO*. [Online] Available from: <https://en.unesco.org/news/statement-irina-bokova-director-general-unesco-occasion-withdrawal-united-states-america-unesco>. [Accessed: 10th November 2017].
16. VABULAS, F. (2017) Trump is pulling the U.S. out of UNESCO. The bigger pattern is the problem. *The Washington Post*. [Online] 16th October. Available from: [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/10/16/trump-is-pulling-the-u-s-out-of-unesco-the-bigger-pattern-is-the-problem/?utm\\_term=.875f0b7e6747](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/10/16/trump-is-pulling-the-u-s-out-of-unesco-the-bigger-pattern-is-the-problem/?utm_term=.875f0b7e6747). [Accessed: 14th November 2017].
17. VABULAS, F. (2016) Brexit isn't all that special. Here's why nations leave international organizations. *The Washington Post*. [Online] 1st July. Available from: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/07/01/brexit-isnt-all-that-special-heres->

why-nations-leave-international-organizations/?tid=a\_inl&utm\_term=.8dc7e0929eb6. [Accessed: 14th November 2017].

18. YET/YEDIOT AHRONOT. Sohnuyot Yediot. (2017) *Artzot Ha-Brit parsha meirgun UNESCO: Moto shel medinat Israel*. [Online] Available from: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5027611,00.html>. [Accessed: 6th November 2017].

19. YET/YEDIOT AHRONOT (2017) *Ginuim vehatsarot matrisot: ahistorija shel UNESCO neged Israel*. [Online] Available from: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4986251,00.html> [Accessed: 8th November 2017].

#### Литература на иврите

1. אזולאי, מ. (2016). טראמפ על החלטת אונסק"ו: "התעלמות מקשר בן 3,000 שנה. נדלה ב-7 בנובמבר 2017 מאתר Ynet - ידיעות אחרונות : <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4866377,00.html>
2. אייכנר ר. (2017). רוב באונסק"ו: לשלול ריבונות ישראל בכל ירושלים. נדלה ב-8 בנובמבר 2017 מאתר Ynet - ידיעות אחרונות. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4956448,00.html>
3. אלעד ע. (2001). הר הבית בתקופה המוסלמית הקדומה. בתוך: י. רייטר (עורך), *ריבונות האל והאדם – קדושה ומרכזיות פוליטית בהר הבית*. [גרסה אלקטרונית] (עמ' 57-109). ירושלים. מכון ירושלים לחקר ישראל. נדלה ב-8 בנובמבר 2017 <http://jerusalem.institute.org.il/upload/ribon.pdf>
4. סוכנויות הידיעות. (2017). ארה"ב תפרוש מאונסק"ו: "מוטה נגד ישראל". נדלה ב-6 בנובמבר 2017 מאתר Ynet <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5027611,00.html>
5. גלעד מ. (2017) הפרישה מאונסק"ו: זיכרון קצר הוא מתכון לצרות. נדלה ב-8 בנובמבר 2017 מאתר הארץ: <https://www.haaretz.co.il/gallery/trip/.premium-MAGAZINE-1.4512942>
6. ידיעות אחרונות. (2017) גינויים והצהרות מתריסות: ההיסטוריה של אונסק"ו נגד ישראל. נדלה ב-8 בנובמבר 2017 מאתר Ynet <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4986251,00.html>
7. לוי א. (2011) הפלסטינים הקימו מדינה - באונסק"ו. נדלה ב-12 בנובמבר 2017 מאתר Ynet - ידיעות אחרונות <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4141969,00.html>
8. צזנה ש., שובל ל. (2017) בעקבות פרישת ארה"ב: נתניהו הורה להיערך ליציאה מאונסק"ו. נדלה ב-8 בנובמבר 2017 מאתר ישראל היום: <http://www.israelhayom.co.il/article/508891>
9. צזנה ש. (2017) נתניהו: עוד החלטה הזויה של אונסק"ו. נדלה ב-8 בנובמבר 2017 מאתר ישראל היום: <http://www.israelhayom.co.il/article/488733>

Надійшла до редколегії 15.05.2018

**Rina Banti**, Ph.D. (History), Ministry of Education of Israel.

#### THE PROBLEMS OF ENTERING USA FROM UNESCO LIKE REACTION TO ANTI-ISRAELI POLICY OF THE ORGANIZATION (IN THE BRIEF REVIEW)

**Abstract.** *The article analyzes the recent decisions of the US administration of Donald Trump about the withdrawal of the United States from the organization of UNESCO. The history of the US withdrawal and its causes, which took place during the governing of the previous administrations, has been briefly reviewed. The various reasons for this decision, one of which is the anti-Israeli position of this organization have been analyzed. The initial response of the official Jerusalem to the decision of the American government, the essence of which is also the orientation towards the withdrawal from UNESCO, has also been considered. The dynamics of the steps, which were applying by the State of Israel over the last two decades as a response to UNESCO's anti-Israeli position, have been monitored in the brief review. In this publication, the attempt to understand the possible consequences of withdrawal from the organization for the United States in the light of the advantages and disadvantages of staying within international organizations, such large and influential states as the United States of America, has been made. This aspect is considered in line with the policies of President Donald Trump. The article as well attempts to assess the possible consequences of Israel's withdrawal from the organization, which it is going to implement according to the Government's intentions in the near future. The possibility of influencing the relationship between Israel and UNESCO by the new General Director of the organization has also been analyzed.*

**Keywords:** UNESCO, USA, Israel, World Heritage sites, Jerusalem, Hebron, Palestine, General Director.

**Ріна Банті**, кандидат історичних наук, Міністерство освіти Ізраїлю.

### **ПРОБЛЕМА ВИХОДУ США ІЗ ЮНЕСКО ЯК РЕАКЦІЯ НА АНТИІЗРАЇЛЬСЬКУ ПОЛІТИКУ ОРГАНІЗАЦІЇ (ЗА МАТЕРІАЛАМИ ПРЕСИ)**

**Анотація.** У даній статті автор аналізує нещодавні рішення американської адміністрації Д. Трампа про вихід США з організації ЮНЕСКО. Коротко відстежується історія виходу США, яка мала місце в період правління попередніх адміністрацій, та його причини. У статті аналізуються різні за своїм характером причини цього рішення, одна з яких – це антиізраїльська позиція цієї організації. Розглядається також негайна відповідна реакція офіційного Єрусалиму на рішення американського уряду, сутність якої – також орієнтація на вихід із ЮНЕСКО. У короткому огляді відстежується динаміка кроків, котрі вживає держава Ізраїль останні два десятиліття як заходи у відповідь на антиізраїльську позицію ЮНЕСКО. У даній публікації робиться також спроба зрозуміти можливі наслідки виходу з організації для США у світлі переваг та недоліків перебування в межах міжнародних організацій, таких великих та впливових держав, як Сполучені Штати Америки. Цей аспект розглядається в руслі політики президента Д. Трампа. Виконується також спроба оцінити можливі наслідки виходу Ізраїлю зі складу організації, які він збирається здійснити відповідно до намірів уряду у найближчому майбутньому. Аналізується також можливість впливу на взаємовідносини Ізраїлю та ЮНЕСКО з боку нового Генерального директора організації.

**Ключові слова:** ЮНЕСКО, США, Ізраїль, об'єкти Всесвітньої спадщини, Єрусалим, Хеврон, Палестина, Генеральний директор.

**УДК 94(430):327(73)“1943/1945”**

**Михайло Бойко**, студент-магістр  
**Олександр Іванов**,  
кандидат історичних наук, доцент  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

### **ПЛАНУВАННЯ ТА ПЕРШИЙ ДОСВІД ДЕНАЦИФІКАЦІЇ НІМЕЦЬКИХ ВІЙСЬКОВОПОЛОНЕНИХ В США (1943-1945 рр.)**

**Анотація.** У статті розглядається процес вироблення та практичної імплементації програми денацифікації інтернованих німецьких військовополонених, які дислокувалися на території Сполучених Штатів Америки. На основі розпоряджень Військового департаменту, звітів Воєнного губернатора, мемуарів політичних діячів США, спогадів колишніх німецьких військовополонених, щоденників кадрових працівників, які відповідали за програму денацифікації, матеріалів німецьких газет, що виходили на території американської окупаційної зони, авторами статті досліджено основні механізми, напрями, проблеми денацифікації, проведеної в таборах військовополонених у 1943-1945 рр.

Проект “денацифікації” зародився в мігрантських колах Сполучених Штатів Америки. Ідейний фундатор курсу на “перекваліфікацію”, британець Едвард Девісон, сформував упродовж 1943-1945 рр. основні положення, за якими інтерновані на території Фортів Джетта, Корні, Везерілл німецькі військовополонені пройшли курс