

## Глава 4.

# Военно-политические аспекты трансформации систем коллективной безопасности

Распад социалистического блока в конце 1990-х годов породил сомнения в необходимости сохранения выполнившей свою миссию Организации Североатлантического договора. Основанная на историческом опыте второй половины XX века логика реалистического подхода к военным союзам заставляла предполагать, что практически никакой из оборонных альянсов не мог пережить собственной победы над противником<sup>1</sup>. Политики и эксперты в США и Западной Европе, эту логику принимавшие, придерживались мнения о том, что, дабы не противоречить силам истории, НАТО следовало бы распустить, либо, как минимум, ограничить в притязаниях. Например, Германия в лице министра иностранных дел Ганса-Дитриха Геншера, поддержанная Чехословакией, в течение второй половины 1990 г. (до Парижского саммита СБСЕ в ноябре 1990 г.) проводила активную линию на «более глубокую институционализацию» СБСЕ, предполагая преобразовать этот форум в краеугольный камень новой системы европейской безопасности. В Москве в начале 1990-х годов была более популярной идея «Европейского совета безопасности» из крупнейших держав Европы<sup>2</sup>.

Тем не менее энергичные действия США и их ближайших европейских союзников, не желавших отказываться от проверенных временем механизмов трансатлантической связки, на рубеже 1980 — 1990-х годов обеспечили сохранение НАТО как оборонной организации Запада. Все, кроме одного (натоцентричного), конкурирующие проекты архитектуры европейской безопасности,

---

<sup>1</sup> В 1980-е годы реалистическая теория альянсов была суммирована и изложена С. Уолтом в работе: Walt S. The Origins of Alliances. Ithaca: Cornell University Press, 1984.

<sup>2</sup> См.: Croft S. The EU, NATO and Europeanisation: The Return of Architectural Debate // Redefining Security? The Role of the European Union in European Security Structures. Proceedings from an ARENA Workshop. March 2000. ARENA Report № 7. Oslo 2000. P. 33-41.

угрожавшие ограничением влияния на нее со стороны США, были отвергнуты. Нежелание многих влиятельных государств отдать приоритет СБСЕ в обеспечении безопасности в Европе проявилось на общеевропейском саммите в Париже, а концепция «европейского Совета безопасности» не имела шансов на успех, как противоречившая тенденции демократизации международных отношений в Европе после окончания эпохи холодной войны. Центральную роль НАТО и влияние Соединенных Штатов на европейскую безопасность на протяжении 1990-х годов могло поколебать только развитие интеграционных процессов в области внешней политики и обороны в рамках Европейских сообществ, преобразованных в Европейский Союз.

Несмотря на интенсивное экономическое взаимодействие с США, Западная Европа (как и Юго-Восточная Азия) в 1990-е и — особенно — в начале 2000-х годов не хотела безоговорочно содействовать США в реализации их «глобальной миссии», для чего требовались огромные военные ресурсы и географически широкая трактовка интересов европейских стран. Как отмечал американский политолог Д. Гомперт, «в большинстве государств Европы (за исключением явным образом Франции) проецирование собственной мощи на отдаленные регионы имеет негативную коннотацию, что связано с реакцией на грабительский европейский империализм, втянувший Европу в Первую мировую войну, и, конечно, ужасы нацизма»<sup>3</sup>. Вот почему Соединенным Штатам при опоре на ближайших союзников в Европе было необходимо, с одной стороны, поддерживать евроатлантические инициативы в области безопасности, а с другой — «направлять» их таким образом, чтобы исключить размывание военно-политического звена, связывавшего два берега Атлантики.

Понимание направлений реформирования НАТО для поддержания ее жизнеспособности после холодной войны пришло в американские политические круги достаточно быстро. Уже в апреле 1992 г. занимавший тогда пост председателя Комитета начальников штабов генерал Колин Пауэлл в выступлении в лондонском Международном институте стратегических исследований упомянул о новых миротворческих задачах НАТО и о переходе альянса к более активным действиям по распространению демокра-

<sup>3</sup> Gompert D. Introduction: a partner for America // America and Europe / D. Gompert, S. Larrabee (eds.). America and Europe: A Partnership for a New Era. New York: Cambridge University Press, 1997. P. 8.

тии и политического либерализма в Европе<sup>4</sup>. Задача американской администрации теперь заключалась в выработке стратегии реализации запланированных мер, а также достижения согласия относительно необходимости этих действий среди заинтересованных международных субъектов — союзников по НАТО и стран ЦВЕ, а также американских внутривластных сил.

#### 4.1. Проблема расширения НАТО в американо-западноевропейских отношениях

Важнейшим проектом поддержания жизнеспособности евроатлантического сообщества безопасности стало его расширение на государства Центральной и Восточной Европы. Целью первого раунда расширения было сохранение НАТО как формы военно-политического сотрудничества между США и Европой и влияния США на европейскую безопасность, закрепление американского влияния в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ), а также усиление военного потенциала Запада для противодействия казавшимся вероятными даже в постбиполярном мире угрозам с Востока. Смысл существования НАТО поддерживался желанием многих малых государств вступить в альянс: если кто-то хочет вступить в НАТО, значит альянс действительно нужен. Дополнительным фактором, подтолкнувшим расширение, стало ослабление России, признаки внутренней политической нестабильности в ней в начале 1990-х годов. В ходе дебатов по «первой волне» расширения российский фактор в его восприятии западными европейцами одновременно стал одним из препятствий для экспансии альянса. Даже после достижения в США внутривластного и «аппаратного» консенсуса о целесообразности расширения НАТО, ряд западноевропейских союзников Вашингтона продолжал высказывать опасения относительно российской реакции на включение в Североатлантический блок бывших сателлитов СССР.

Подобные опасения были основаны на том, что в столицах европейских стран — противников расширения НАТО альянс рассматривался прежде всего в качестве средства коллективной обороны. Американская дипломатия прибегла к закреплению в за-

<sup>4</sup> См.: Powell C. The American Commitment to European Security // Survival. Summer 1992. P. 3-11.

падноевропейском и собственно американском политическом дискурсах идеи о дополнительном назначении НАТО в качестве распространителя демократических ценностей и институтов, а также стабилизатора внутривнутриполитической ситуации в странах-членах. Североатлантический альянс как инструмент содействия демократии и стабильности имел в глазах европейцев неоспоримое право расширяться. Таким образом, обеспечив согласие европейцев с такой обновленной трактовкой функций НАТО, американцы добились поддержки проекта расширения со стороны союзников. Ликвидировав противоречия внутри НАТО, Соединенные Штаты затем нивелировали конфликт с Россией до допустимого уровня интенсивности посредством предоставления Москве «особого статуса» в отношениях с альянсом, зафиксированного в Основнополагающем акте между Российской Федерацией и НАТО, подписанном в мае 1997 года.

На формирование политики США в период расширения Североатлантического альянса оказывал влияние еще ряд важных обстоятельств и субъективных факторов, связанных с политическими лидерами, принимавшими решения в этом процессе.

Возможность расширения НАТО за счет стран распадавшегося Варшавского договора начала серьезно рассматриваться среди американских политиков и экспертов с конца 1990 года<sup>5</sup>. Этим планам полностью соответствовало желание центрально- и восточноевропейских стран максимально сблизиться с НАТО, о чем они стали заявлять сразу после кризиса и распада структуры советского военного присутствия в Центральной и Восточной Европе. Так, в ходе визита в Брюссель в марте 1991 г. чехословацкий президент Вацлав Гавел заявил, что «интегрировать ЦВЕ в семью европейских демократий» было бы «в интересах Запада», поскольку в противном случае появлялся бы риск... нестабильности и хаоса, которые могли бы угрожать Западной Европе». По мнению британского исследователя С. Крофта, страны Центральной и Восточной Европы окончательно сделали выбор в пользу стратегии интеграции в НАТО взамен укрепления СБСЕ после

<sup>5</sup> Об этом свидетельствуют, в частности, влиятельный конгрессмен — видный сторонник расширения НАТО Дж. Соломон и известный политолог, в прошлом — сотрудник американской администрации Ф. Зеликов. См.: Zelikow Ph. NATO Expansion Wasn't Ruled Out // International Herald Tribune. 6.07.1995; Solomon G. The NATO Enlargement Debate, 1990-1997: Blessings of Liberty. Westport, London: Praeger, 1998. P. 19.

вильнюсских событий января 1991 г., августовского путча и окончательной дезинтеграции СССР<sup>6</sup>. Тем не менее разговор о возможности членства в Североатлантическом альянсе Чехословакии и ее соседей на том этапе был еще невозможен, несмотря на признание генерального секретаря НАТО Манфреда Вернера в том, что альянс не может «оставаться равнодушным» к безопасности Восточной Европы<sup>7</sup>. В самих США на завершающем этапе деятельности администрации Дж. Буша-ст. (в принципе поддерживавшего идею расширения) и в первые месяцы администрации Б. Клинтона распад СССР и его непредсказуемые последствия обусловили «реактивность» американской внешней политики. При этом во внутриполитической повестке дня стояли экономические трудности, а во внешнеполитической — в первую очередь «ограничение возможного ущерба» от непредсказуемой судьбы советского арсенала оружия массового уничтожения<sup>8</sup>.

В начале 1990-х годов в ходе поиска альянсом «промежуточного» решения возникла идея учреждения Совета североатлантического сотрудничества (ССАС) и программы «Партнерство ради мира» (ПРМ). Причем направления развития обоих институтов отнюдь не были predetermined заранее. ССАС (North Atlantic Cooperation Council — НАСС) был учрежден в декабре 1991 г. на встрече министров обороны стран — членов НАТО в Брюсселе. В тот момент НАТО лишь пригласила страны Центральной и Восточной Европы к углублению сотрудничества с альянсом в рамках ССАС. Министры предложили посткоммунистическим странам «опыт и экспертные услуги» в вопросах «демократического контроля над вооруженными силами». К марту 1992 г. в ССАС, помимо центральноевропейских государств — бывших членов ОВД, были приняты все новые независимые государства — бывшие советские республики за исключением Грузии. Программа сотрудничества стран ЦВЕ с НАТО в области военной политики и безопасности была существенно расширена после апрельской (1992) встречи министров обороны стран Запада и бывшего восточного блока.

Тем не менее, в ходе визита в Литву в середине марта М. Вернер заявил, что НАТО не сможет предоставить государствам ЦВЕ

<sup>6</sup> Croft S. Op. cit. P. 43.

<sup>7</sup> Цит. по: Keesing's Record of World Events. March 1991.

<sup>8</sup> Hastedt G. American Foreign Policy: Past, Present, Future. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2000. P. 73.

«формальные гарантии безопасности»<sup>9</sup>, а в феврале 1993 г. НАТО отвергла формальную заявку Албании на вступление в альянс, первую заявку такого рода после холодной войны, поданную двумя месяцами ранее. В октябре заявки поступили от Латвии, Литвы и Эстонии, однако встречным шагом американской стороны стали лишь предложения об усилении военного сотрудничества с каждой из стран ЦВЕ в отдельности посредством соглашений между ними и НАТО о «Партнерстве ради мира». На встрече 21 октября 1993 г. министры обороны стран НАТО не подтвердили, что подобные соглашения означали предоставление альянсом гарантий безопасности странам, которые пожелали бы участвовать в программе.

Хотя министр обороны США Лес Эспин счел нужным подчеркнуть, что НАТО «не боится российских угроз»<sup>10</sup>, было ясно, что фактором, обусловившим столь осторожный подход, стала резкая критика натовского сближения со странами ЦВЕ, исходившая от России. «Российский фактор» для США, препятствовавший формированию четкой политики по отношению к странам ЦВЕ, также включал нестабильность политической ситуации в России, ее «прозападную, проамериканскую внешнюю политику» начала 1990-х годов и ожидания «стратегического партнерства» между двумя вчерашними врагами<sup>11</sup>.

К более активной политике в отношении стран ЦВЕ Вашингтон подтолкнуло переосмысление перспектив российской демократизации и внутривнутриполитической стабильности на протяжении 1993 г., а также очевидные политические, экономические и бюрократические трудности привлечения Москвы к сотрудничеству с США на приемлемых для Вашингтона условиях. Резким шагом российской стороны, подтолкнувшим американскую политическую элиту к пересмотру целей политики США в отношении стран — бывших союзников СССР, стало совместное заявление российского и польского президентов Б.Н. Ельцина и Л. Валенсы в Варшаве 25 августа 1993 г., в котором признавалось, что решение Польши вступить в НАТО в принципе «не противоречит интересам других государств, включая Россию»<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Keesing's Record of World Events. March 1992.

<sup>10</sup> Keesing's Record of World Events. October 1993.

<sup>11</sup> Такие оценки дает, например, И.Я. Кобринская. См.: Кобринская И.Я. США и Центральная и Восточная Европа // США на рубеже веков / Под ред. С.М. Рогова. М.: Наука, 2000. С. 105.

<sup>12</sup> Цит. по: Solomon G. Op. cit. P. 23.

С октября 1993 по январь 1994 г. на фоне «политической, дипломатической и пропагандистской борьбы между Вышеградской группой<sup>13</sup> и Россией за наиболее выгодную для них развязку саммита НАТО в январе 1994 г.»<sup>14</sup> внутри американской внешнеполитической бюрократии развернулся острый диспут о целесообразности открытого перехода к политике расширения НАТО. Среди представителей администрации США расширение лоббировали Совет национальной безопасности в лице помощника президента по национальной безопасности Э. Лейка и, отчасти, государственный департамент в лице посла Р. Холбрука и посла по особым поручениям, а затем первого заместителя госсекретаря С. Тэлбота, который к тому же был еще со студенческих лет знаком с президентом Б. Клинтон<sup>15</sup>. В среде экспертов и отставных политиков активным «идеологом» расширения стал Зб. Бжезинский, выступивший в конце 1993 – начале 1994 г. в печати с призывом НАТО расширяться<sup>16</sup>. Против расширения и в пользу его замены программой «Партнерство ради мира» выступали в основном представители Министерства обороны США, более других опасавшиеся реакции со стороны России, а также сомневавшиеся в значимости вклада потенциальных новых членов в коллективную безопасность альянса.

Верх на рубеже 1993-1994 гг. взяла «средняя» позиция государственного секретаря У. Кристофера, выступавшего за запуск ПРМ в его не обязывавшей к расширению НАТО форме с одновременным провозглашением критериев вступления в НАТО, которые автоматически исключали бы из списка вероятных кандидатов «первой волны» Россию, лишая ее тем самым возможности противодействовать расширению. Официальный документ «Стратегия национальной безопасности США 1994-1995 гг. Во-

<sup>13</sup> Венгрия, Польша, Словакия, Чехия.

<sup>14</sup> Кобринская И.Я. Ук. соч. С. 106.

<sup>15</sup> Из российских исследователей тезис о «роли личности» в расширении НАТО развил Дмитрий Глинский-Васильев (см.: Глинский-Васильев Д. Расширение НАТО на восток как проблема российской и европейской безопасности // Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век / Д.В. Тренин (ред.). М.: Моск. Центр Карнеги, 2000. С. 101-131). См., также мемуары С. Тэлбота: Talbott S. The Russia Hand. A Memoir of Presidential Diplomacy. New York: Random House, 2002 (русское издание: Тэлбот С. Билл и Борис. Записки о президентской дипломатии. М.: Городец, 2003).

<sup>16</sup> Brzezinski Zb. The Way Forward for an Inspired NATO // International Herald Tribune. 2.12.1993; Idem. Improved U.S. Policy for Russia and Central Europe // International Herald Tribune. 29.06.1994.

влечение и расширение» свидетельствовал об отказе Соединенных Штатов от принципа «Россия прежде всего» и приоритетности цели достижения «стратегического партнерства» с Москвой<sup>17</sup>. При этом сторонникам расширения, проявившим умелую тактику аппаратной борьбы, удалось добиться включения в публичные выступления президента Б. Клинтона ряда высказываний, недвусмысленно «привязавших» американскую администрацию к политике расширения.

Так, в начале января 1994 г. в тексте послания президента «О положении в стране» говорилось, что безопасность США будет в дальнейшем сильно зависеть от того, сумеют ли они самым энергичным образом обеспечить демократическое развитие восточноевропейских государств. Б. Клинтон также заявил, что, по его мнению, сокращение военных расходов США зашло слишком далеко и будет остановлено. Все это в совокупности, очевидно, обусловило позицию американской администрации на Брюссельском саммите НАТО 10-11 января 1994 г., где была официально одобрена программа «Партнерство ради мира». В коммюнике саммита говорилось, что лидеры стран альянса «ожидают и приветствуют расширение НАТО», которое, как объявлялось далее, станет «постепенным (evolutionary) процессом»<sup>18</sup>. Все окончательно разъяснил Б. Клинтон 12 января на совместной с лидерами стран Вышеградской группы пресс-конференции: вопрос теперь состоит «не в том, примет ли НАТО новых членов, а том, как и когда это будет сделано»<sup>19</sup>. Из этих высказываний следовало, что вопрос о расширении решен американской администрацией положительно, пусть даже оно произойдет в неопределенном будущем, после официального завершения программы ПРМ. Следующим шагом после одобрения планов расширения американской администрацией становилось получение согласия союзников по НАТО с целями американской политики<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> См.: U.S. National Security Strategy 1994-95. Enlargement and Engagement. U.S. Department of State, 1994 (на русском языке документ см. в журнале «США–Канада: экономика, политика, идеология». 1994. № 11-12; 1995. № 1-2).

<sup>18</sup> Declaration of Heads of State and Government. Meeting of the North Atlantic Council. 11.01.1994. Press Communiqué M-1(94)3 (<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940111a.htm>, дата посещения 20.07.2004).

<sup>19</sup> Keesing's Record of World Events. January 1994.

<sup>20</sup> См.: Goldgeier J. Not Whether But When: the US Decision to Enlarge NATO. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999. P. 57-58.



После Брюссельского саммита единого подхода к расширению альянса среди его западноевропейских членов не существовало. В целом за расширение как «вопрос принципа» после окончания холодной войны выступало христианско-демократическое правительство Германии. Еще в марте 1993 г. идею расширения поддержал в одном из своих выступлений министр обороны ФРГ Фолькер Рюэ. Он заявил, что альянс не должен стать «закрытым магазином» и что не существует причин отказывать в членстве в НАТО кандидатам на вступление в Евросоюз. Он также отметил, что принять некоторые восточноевропейские страны в НАТО можно до их вступления в ЕС<sup>21</sup>. Однако в попавшем в печать в ноябре 1994 г. отчете германского посла в НАТО Х. фон Рихтгофена высказывалась серьезная озабоченность ФРГ «российским фактором». В нем выражалось неудовольствие тем, что «США применяют политическое давление, чтобы ускорить расширение, не уделяя должного внимания тому, как это отразится на раскладе мнений по восточной политике внутри НАТО, а также военным и финансовым соображениям»<sup>22</sup>.

Столь же неоднозначной позиции придерживалась Франция. Поддерживая расширение в принципе, Париж тем не менее заявлял, что право на вступление в альянс имеют не только государства Вышеградской группы, но вообще все страны Европы. Поэтому, полагали французские дипломаты, вопрос о конкретных кандидатах следовало бы на том этапе отложить и, более того, не наделять ССАС слишком большими полномочиями в ущерб СБСЕ как панъевропейской организации безопасности. В конце ноября 1994 г. премьер-министр Франции Эдуар Балладюр заявил, что «не следует торопиться расширять такие блоки, как НАТО или ЗЕС. Всем понятно, что внезапное включение новых стран в эти союзы вызовет скорее дестабилизацию, чем укрепит стабильность на нашем континенте»<sup>23</sup>. Лондон, как и Париж, также видел сложности в «избирательном подходе» к расширению НАТО, полагая, что необходимо сначала «проверить» потенциальных членов альянса процедурой вступления в ЕС и ЗЕС. Еще более сдержанную позицию занимали Нидерланды, Италия и Испания, главную роль для которых играл «российский

<sup>21</sup> Ruehe V. Shaping Euro-Atlantic Policies: A Grand Strategy for a New Era // Survival. Summer 1993. P. 135.

<sup>22</sup> Financial Times. 22.12.1994.

<sup>23</sup> The Independent. 22.11.1994.

фактор», а также Турция, Греция и Португалия, опасавшиеся появления конкурентов — получателей финансовой помощи от более сильных членов НАТО<sup>24</sup>.

Чтобы снять сомнения союзников относительно расширения, Вашингтон должен был прибегнуть к «программирующим» действиям — обеспечить согласие союзников с какой-либо ценной для них целью данной инициативы. Такой целью стало «распространение и закрепление демократического правления» в странах ЦВЕ и содействие тем самым стабильности и безопасности региона, расположенного на восточных границах Европейского Союза.

Еще в начале 1990-х годов западные аналитики отмечали ряд выгод, которые Запад мог бы получить от утверждения демократической системы правления в восточноевропейских государствах. Говорилось, к примеру, о четком понимании демократическими режимами последствий войны в современных условиях, надежности и преимуществах демократий как торгово-экономических партнеров перед авторитарными режимами, более внимательном отношении демократий к вопросам защиты окружающей среды и уважении демократическими режимами прав и свобод человека и т.д.<sup>25</sup> Данные идеи как обоснование политики расширения НАТО Соединенные Штаты и их ближайшие союзники начали активно закреплять в западноевропейском политическом дискурсе после принятия решения о начале процесса присоединения к НАТО новых членов из ЦВЕ.

В октябре 1995 г. лидер норвежской Консервативной партии Ян Петерсен в качестве ответственного лица за подготовку доклада о расширении НАТО для политического комитета Североатлантической ассамблеи вступил в полемику с американским сенатором Сэмом Нанном, высказавшим тезис о том, что расширение военных альянсов оправданно только тогда, когда оно основано на общей для всех членов угрозе. Петерсен охарактеризовал видение НАТО сенатором как «милитаризованное и способствующее образу мышления, основанному на понятии угрозы, и чрезмерному акцентированию значения гарантий безопасности». Норвежский политик указал, что НАТО всегда сочетала в себе по-

<sup>24</sup> Так, глава МИД Италии Ф. Агнелли заявил в апреле 1995 г., что «к проблеме расширения НАТО следует подходить постепенно и оставлять достаточно времени для обдумывания». См.: FBIS Central Asia. April 13, 1995.

<sup>25</sup> См., например: Carnegie Endowment for International Peace. *Changing Our Ways, America and the New World*. Washington, D.C., 1992. P. 80.

тендиал противостояния советской угрозе с «активным строительством трансатлантического сообщества государств... Это чувство общности предшествовало американскому стремлению дать отпор советской угрозе»<sup>26</sup>.

Аналогичный тезис высказали эксперты НАТО в подготовленном к осени 1995 г. по поручению Североатлантического совета «Исследованиях о расширении НАТО» (Study on NATO Enlargement). Данный документ, вызвавший одобрение в столицах как центральноевропейских кандидатов на вступление, так и западноевропейских союзников США, провозглашал целью расширения «улучшение архитектуры безопасности (в Европе. — М.Т.)... без установления разделительных линий», содействие развитию демократии, навыков сотрудничества и достижения консенсуса, а также добрососедским отношениям и прозрачности военных бюджетов и планирования<sup>27</sup>.

«Демократический тезис» был в дальнейшем также использован для убеждения сомневавшихся в целесообразности расширения членов американского Конгресса. Непосредственно перед Мадридским саммитом НАТО в июне 1997 г. 20 сенаторов США, включая председателя комитета по международным делам Джесси Хелмса, обратились к администрации с вопросами относительно американской политики расширения, главным из которых звучал так: «Против какой военной угрозы расширяется НАТО?». В ответ Белый дом предложил сенаторам обратиться к тезисам выступления президента Б. Клинтона конца мая 1997 г. в военной академии Вест-Пойнта, где в качестве второй по значимости цели расширения была названа «защита демократии», а вопрос о военной угрозе вообще не затрагивался<sup>28</sup>.

Необходимо отметить, что «демократическое оправдание» расширения было подвергнуто критике со стороны видных американских политологов. Так, концепцию «расширения и вовлечения» как средства «демократического воссоединения Европы» пытался опровергнуть с позиций политического реализма упомянутый выше главный редактор журнала «Нэшнл интерес» О. Харрис. Обращаясь к истории Европы XIX–XX веков, он задавался вопросом о том, когда на протяжении этого периода Европа была

<sup>26</sup> Цит. по: Solomon G. Op. cit. P. 82.

<sup>27</sup> Study on NATO Enlargement 1995 (<http://www.nato.int/docu/basicstxt/enl-9501.htm>, дата посещения 1.03.2003).

<sup>28</sup> Solomon G. Op. cit. P. 135.

«единой», причем в основе единения лежали согласие стран-участниц и принципы кооперационной безопасности. Отвечая на свой вопрос отрицательно, Харрис делал вывод о том, что расширение НАТО на рубеже XX-XXI веков является шагом не восстановления, а кардинального изменения геополитического расклада в Европе<sup>29</sup>.

Тем не менее, уже на этапе принятия принципиального решения о необходимости расширения альянса «демократический тезис» стал одним из важнейших факторов обеспечения как поддержки расширения в Западной Европе, так и в самих Соединенных Штатах. Другим важным фактором, склонившим американскую администрацию к ускоренной реализации этой политики и давлению на несогласных союзников стали электоральные нужды президента Б. Клинтона перед выборами 1996 года. Желая заручиться поддержкой избирателей — выходцев из стран Центральной Европы, президент Клинтон, находясь в Детройте, где проживает, в частности, много «американских поляков», сделал важные заявления о расширении.

Жесткой критике за такой подход подверг Б. Клинтона бывший директор ЦРУ и государственный секретарь в администрациях Р. Никсона и Дж. Форда Джеймс Шлесинджер<sup>30</sup>, а Г. Киссинджер даже заметил по этому поводу, что вопрос расширения НАТО «имел открытую политическую подоплеку, представлявшую собой скорее стремление угодить внутренним группам давления, чем долгосрочный внешнеполитический курс»<sup>31</sup>. Стоит признать тем не менее, что для этих политических деяте-

<sup>29</sup> Harries O. The Dangers of Expansive Realism // The National Interest. Winter 1997/98. P. 7.

<sup>30</sup> Schlesinger J. Fragmentation and Hubris: A Shaky Basis for American Leadership // The National Interest. Fall 1997. P. 5.

<sup>31</sup> Kissinger H. Make It Stronger, Make It Larger // Washington Post. 14.01.1997. Аналогичной точки зрения придерживался У. Уоллес, полагавший, что «подход администрации Клинтона к первому раунду расширения НАТО определялся в большей степени лоббированием со стороны американской польской общины, ... чем каким-либо стратегическим представлением о будущем европейского порядка». (Wallace W. Europe, the Necessary Partner // Foreign Affairs. May/June 2001. P. 22). Внутриполитические соображения, которыми руководствовался президент Клинтон, были не менее очевидны для лидеров других стран-членов НАТО. На Мадридском саммите альянса включенные микрофоны зафиксировали слова, сказанные канадским премьер-министром Жаном Кретьеном бельгийскому премьер-министру Жану-Люку Дезену: «Это объясняется не государственными интересами. Это все делается ради краткосрочной политической выгоды» (Harris J. Tape Catches Choice Words about Clinton // Washington Post. 10.07.1997).

лей — убежденных сторонников традиционного «реалистского» подхода к анализу международных отношений — «демократический тезис» был слабым оправданием политики расширения.

На протяжении 1995 и 1996 гг. американские официальные лица регулярно выступали с заявлениями о неизбежности принятия в альянс новых членов<sup>32</sup>. После поражения кандидата от Коммунистической партии на президентских выборах в России в 1996 г. Вашингтон перешел к активной работе на российском направлении, стремясь снизить степень российского неприятия расширения НАТО до безопасного с точки зрения американского политического планирования уровня. Россия значительно смягчила свою позицию по расширению НАТО на российско-американском саммите в Хельсинки 20-21 марта 1997 года. Президенты Б.Н. Ельцин и Б. Клинтон достигли договоренности о том, что Россия и НАТО подпишут документ о сотрудничестве, призванный снять обеспокоенность Москвы по поводу расширения, до Мадридского саммита альянса, на котором планировалось официально объявить о расширении. Российская сторона сняла требование юридической обязательности подготавливаемого документа, а также заявила о том, что любое государство, включая республики бывшего СССР, имеет «неотъемлемое право выбирать способ укрепления собственной безопасности». При этом было решено, что документ, получивший название Основопологающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора, станет выражением «долгосрочных обязательств на высшем политическом уровне».

Он был подписан лидерами государств — членов НАТО и российским президентом 27 мая 1997 г. в Париже. Россия и НАТО договорились о «прочном стабильном и долгосрочном партнерстве». Институционально оно должно было реализоваться в рамках созданного Совместного постоянного совета. НАТО заявляла, что не имеет «намерений, планов и причин» размещать на территории новых стран-членов ядерное оружие, а также существенно увеличивать арсенал обычных вооружений в Центральной и Восточной Европе. Взамен Россия признавала отсут-

<sup>32</sup> Так, на встрече с министрами иностранных дел 12-ти стран ЦВЕ в марте 1996 г. У. Кристофер напомнил, что «НАТО обязалась принять новых членов» и пообещал, что государства ЦВЕ «не будут навсегда оставлены в «зале ожидания»». См.: Keesing's Record of World Events. March 1996.

ствии у нее права вето на решения НАТО, однако не снимала возражения по поводу расширения альянса. Заключение Основопологающего акта стало очевидным подтверждением того, что Москва решила не идти на конфронтацию, которая могла бы угрожать интересам западной системы безопасности в Европе. В такой ситуации важным вопросом трансатлантических отношений становился конкретный состав «первой волны» расширения.

Американский подход к данной проблеме, который в конечном итоге определил исход дискуссии в НАТО, базировался на соображениях как политического, так и военного характера. Политически администрации Клинтона было важно сохранить веские основания для «второго раунда» расширения в обозримом будущем, поскольку влиятельные силы в Конгрессе, куда протоколы о расширении должны были поступить на ратификацию, выступали за мораторий на дальнейшее расширение на протяжении ближайших пяти-десяти лет. Поэтому ряд экспертов рекомендовал ограничиться в первый раз тремя центральноевропейскими кандидатами, оставляя вне НАТО как минимум два достаточно подготовленных в военном отношении государства (Словению, а также Словакию, где в тот момент на посту премьер-министра находился жестко критиковавшийся Западом Владимир Мечьяр). Такое решение позволяло поставить вопрос о «втором раунде» вскоре после первого. Как считали сторонники такого подхода, при включении в «первую волну» Словении или Румынии, немедленно возник бы вопрос также и о странах Прибалтики, принятие которых, казалось тогда, было способно вызвать крупный кризис в отношениях НАТО с Россией<sup>33</sup>.

С точки зрения коллективной безопасности, американская администрация в ходе «первого раунда» расширения альянса уделяла значительное внимание военной состоятельности новых кандидатов и их способности сделать ощутимый вклад в безопасность стран НАТО. Как заявляла М. Олбрайт, выступая в сенатском комитете по вооруженным силам в апреле 1997 г., расширение альянса должно было «укрепить НАТО посредством включения новых сильных союзников»<sup>34</sup>. Решение администрации содействовать вступлению только трех кандидатов, президент Б. Клинтон

<sup>33</sup> Данные тезисы высказал, например, эксперт корпорации РЭНД, перешедший в тот период на работу в Государственный департамент, Роналд Асмус. См.: Goldgeier J. Op. cit. P. 112.

<sup>34</sup> USIS Wireless File. 23.04.1997.

12 июня 1997 г. объяснил Конгрессу следующим образом: «Мы все время говорили, что будем оценивать кандидатов по их способности усилить альянс и их готовности принять на свои плечи обязательства, вытекающие из членства в НАТО»<sup>35</sup>.

На встрече министров иностранных дел стран НАТО в Португалии в конце мая 1997 г. М. Олбрайт заявила, что состав «первой волны» следует ограничить до трех государств — «тех новых демократий, которые прошли самые трудные испытания реформами и которые могут принять на себя все связанные с членством в НАТО обязательства»<sup>36</sup>. И хотя, как сообщалось, Италия, Канада, Испания, Португалия и Франция выступили в поддержку принятия в составе «первой волны» Румынии и Словении, на саммите в Мадриде в июле 1997 г. было решено принять только три страны — Венгрию, Польшу и Чехию. Особенно сильное неудовольствие этим фактом выразила Франция. Позиция Соединенных Штатов была поддержана Великобританией.

В американский Сенат на ратификацию поправки к Вашингтонскому договору НАТО, связанные с расширением, были представлены президентом Б. Клинтонем в феврале 1998 года. При этом он просил сенаторов воздержаться от сопровождения ратификации какими-либо условиями, которые налагали бы ограничения на процесс дальнейшего расширения. Сенат одобрил поправки 30 апреля 1998 г. при соотношении голосов 89 «за» к 10 — «против».

Официально Венгрия, Польша и Чехия стали членами НАТО на Вашингтонском саммите альянса 23-25 апреля 1999 г. после ратификации странами НАТО поправок к Вашингтонскому договору. На этой же встрече было объявлено о принятии «Плана действий по вступлению» в альянс (Membership Action Plan — MAP), который описывал шаги по подготовке стран-кандидатов к вступлению в НАТО в составе «второй волны»<sup>37</sup>. Точных сроков нового раунда расширения, однако, названо не было. Аналитики прогнозировали, что следующими могли бы стать Румыния, Словения и — при условии демократизации политического режима — Словакия как наиболее подготовленные из оставшихся кандидатов.

<sup>35</sup> USIS Wireless File. 12.06.1997.

<sup>36</sup> Keesing's Record of World Events. May 1997.

<sup>37</sup> См.: NATO's Membership Action Plan (<http://www.nato.int/docu/facts/2000/nato-map.htm>, дата посещения 1.03.2003).

«Вторая волна» расширения начала всерьез рассматриваться на высшем политическом уровне НАТО с начала лета 2001 года. На специальном саммите НАТО 13 июня 2001 г. с участием Дж. Буша-мл. было заявлено, что о втором раунде расширения НАТО руководство альянса официально объявит на пражском саммите НАТО в 2002 году. Генеральный секретарь НАТО Джордж Робертсон на заключительной пресс-конференции заявил, что «нулевое решение» (то есть отказ от принятия «второй волны» кандидатов. — М.Т.) в качестве возможного варианта не рассматривается», тем самым запустив в ход вопрос о том, кто конкретно пополнит НАТО в конце 2002 года<sup>38</sup>. Однако именно на рубеже между первым и вторым расширениями коренным образом изменился характер интересов, преследуемых Соединенными Штатами в альянсе, что привело к перемене американской повестки дня для НАТО и обусловило решение о приеме семи новых стран-кандидатов.

Когда в середине 1990-х годов принималось решение о сохранении НАТО в новых условиях, Соединенные Штаты, как было отмечено, видели в союзниках по альянсу потенциальных помощников в проведении военных операций в интересах США. Поэтому, укрепляя НАТО посредством расширения, президент Б. Клинтон также стремился переложить на союзников часть бремени военных расходов. Это было особенно важно в условиях, когда общественное мнение в самих Соединенных Штатах ставило под вопрос целесообразность больших военных расходов при отсутствии сопоставимого с ними по силе противника. Стремление американцев получать военную поддержку от европейских партнеров определило достаточно жесткие критерии отбора первых кандидатов на вступление в НАТО. В составе «первой волны» расширения в альянс были приняты наиболее экономически успешные страны Центральной Европы, которые могли выполнить хотя бы часть из дорогостоящих программ приведения своих вооруженных сил в соответствие с натовскими стандартами<sup>39</sup>. Венгрия, Польша и Чехия к 2002 г. опередили, как минимум, трех «старых» членов

<sup>38</sup> См.: Press conference by NATO Secretary General, Lord Robertson. 13.06.2001. Brussels NATO Headquarters (<http://www.nato.int/docu/speech/2001/s0106131.htm>, дата посещения 1.03.2003).

<sup>39</sup> См., например: Martinusz Z. NATO Enlargement: Lessons from the 1999 Round // T. Valasek, Th. Hitchens (eds.). Growing Pains: The Debate on the Next Round of NATO Enlargement. Washington, DC: Center for Defense Information, May 2002. P. 41-60 (<http://www.cdi.org/nato/nato-expansion.pdf>, дата посещения 25.11.2003).



НАТО в степени подготовленности вооруженных сил по натовским стандартам, способности к взаимодействию с силами союзников, а также по качеству вооружений и применяемых военных технологий. Таким образом, когда в 1996-1997 гг. обсуждался состав «первой волны», наблюдателям было сложно представить, каким образом в НАТО могут быть интегрированы государства вроде Румынии или Болгарии, чьи вооруженные силы по боеготовности даже отдаленно не напоминали венгерские или чешские.

Ожидания Вашингтона относительно существенного военного вклада со стороны европейцев натолкнулись, однако, на суровую реальность. 1990-е годы стали для США периодом опережающего по сравнению с Европой экономического роста. Это сопровождалось быстрым технологическим прогрессом, в том числе и в военной сфере. В то же самое время европейские союзники только сокращали свои военные бюджеты. Так, 45,5 млрд. долл., составившие 13%-ное увеличение американского военного бюджета в 2002 г., как выяснилось, превзошли взятый целиком бюджет любой другой страны НАТО<sup>40</sup>. К концу десятилетия указанная тенденция привела к «фатальному» отставанию Европы от США в мощи военного потенциала и уровне военных технологий. Союзники, за исключением в некоторых случаях Великобритании, просто оказались неспособными оказывать поддержку США в военных операциях на заданном американцами технологическом уровне. Как указывал американский эксперт в области оборонной политики Томас Валасек, «выполнение боевых задач становится все более сложным по мере того, как союзники по НАТО, и новые, и старые, отстают от Соединенных Штатов в размере и качестве своих вооруженных сил»<sup>41</sup>.

Описанный разрыв не замедлил проявиться на практике еще до начала дебатов о повторном расширении НАТО. Так, среди всех ресурсов, задействованных НАТО в югославской кампании весны-лета 1999 г., американские сыграли доминирующую роль: по разным оценкам, от 60 до 70% авиации и от 80 до 90% выпущенных крылатых ракет были американскими<sup>42</sup>. В прощальной пресс-конференции по случаю ухода с поста председателя Военного ко-

<sup>40</sup> Valasek T. A Moving Target: Enlarging a Changing NATO // T. Valasek, Th. Hitchens (Op. cit. P. 95 (<http://www.cdi.org/nato/nato-expansion.pdf>, дата посещения 25.11.2003).

<sup>41</sup> Ibid., p. 94.

<sup>42</sup> Соловьев В. Военно-политическая ситуация в мире // Независимое военное обозрение. 30.06.2000; см. также: Foreign Affairs. May/June 2002. P. 52.

митета НАТО немецкий генерал Клаус Науманн 4 мая 1999 г. — в разгар косовской кампании НАТО — признал, что проблемы с достижением поставленных НАТО целей разрушения югославской военной инфраструктуры в ходе бомбардировок были вызваны необходимостью поддержания «военной коалиции». По мнению Науманна, военную операцию можно было провести с меньшими затратами времени и ресурсов, если бы не сложности с выработкой решений, приемлемых для всех 19 стран — членов НАТО. В связи с этим, альянсу предлагалось усиленно «работать над технологией совмещения требований коалиционной войны с такими принципами военных операций, как неожиданный удар и использование преобладающей силы на нужном направлении». Кроме того, как заявил Науманн, уже на том этапе операции стало очевидно «технологическое отставание» европейских членов НАТО от США, и, соответственно, необходимость увеличения расходов Европы на вооружения и исследовательские программы<sup>43</sup>.

О таких выводах из косовской кампании НАТО было объявлено официально на первой после окончания бомбардировок Югославии встрече министров иностранных дел стран альянса, которая прошла в Торонто в сентябре 1999 года. Министр обороны США Уильям Коэн заявил, что европейским членам НАТО необходимо переоснастить войска «точными» боеприпасами и улучшить коммуникационные сети. Дж. Робертсон — в то время британский коллега Коэна — также указал на проблемы, которые возникли у европейцев с развертыванием контингентов, составивших всего 2% от совокупного потенциала.

В антиталибской операции в Афганистане осенью 2001 г. даже британский вклад был не сравним с американским — более 90% ресурсов и свыше 95% высокотехнологичных вооружений предоставлялись американцами<sup>44</sup>. Уже к моменту принятия решения о начале войны с талибами руководству США было очевидно, что рассчитывать на что-либо кроме политической поддержки и некоторых вспомогательных военных функций со стороны НАТО не приходится. Тем не менее еще весной 2002 г. многие серьезные аналитики совершенно не предполагали, что в НАТО могут войти какие-либо государства, помимо прибалтийских, а также Словении и Словакии.

<sup>43</sup> Keesing's Record of World Events. May 1999.

<sup>44</sup> Financial Times. 9.12.2001.

Последней «каплей», обусловившей перемену в отношении Вашингтона к расширению, видимо, стала разработка сценария и подготовка операции против Ирака в 2002-2003 годах. Там для НАТО как военной организационной структуры и для ряда «малых» союзников просто не нашлось места. Это произошло в том числе и потому, что в самом НАТО не было согласия по вопросу о целесообразности данной операции, на которую твердо решили идти США и Великобритания. Таким образом, интерес Вашингтона к НАТО как блоку военных союзников США был во многом потерян. Главным назначением альянса для Соединенных Штатов теперь стала политическая и тыловая поддержка американских военных операций.

Такое изменение цели привело к перемене американской повестки дня для НАТО. Теперь целесообразным стало «лавинообразное» расширение альянса. Поэтому на саммите в Праге в альянс были приглашены сразу семь государств: Болгария, Латвия, Литва, Румыния, Словакия, Словения и Эстония — многим из которых предстояло пройти огромный путь, прежде чем они сумели бы «подтянуться» хотя бы до уровня новых членов НАТО «первой волны». Однако в том, что касается политической поддержки американских военных инициатив, приглашенные в НАТО страны проявили себя сразу после Пражского саммита в дискуссиях, а затем действиях в отношении Ирака в 2002-2004 годах.

С середины 2002 г. американские аналитики все активнее заговорили о том, что НАТО сегодня в первую очередь служит «платформой для координации и облегчения... в том числе совместных дипломатических усилий союзниками со сходным образом мышления»,<sup>45</sup> а не инструментом коллективной защиты интересов безопасности союзников (причем не только посредством обороны). Кроме того, в качестве дополнительного выигрыша от стабилизирующего ЦВЕ масштабного расширения НАТО (сам аргумент «стабилизации» использовался и при подготовке первого раунда расширения), упоминалась возможность Соединенных Штатов после расширения «сконцентрировать внимание на других регионах»<sup>46</sup>.

В этом смысле сценарий 2002-2003 гг., в котором расширение НАТО предшествовало операции против Ирака, напоминал

<sup>45</sup> Valasek T. Op. cit. P. 97.

<sup>46</sup> Forster A., Wallace W. What Is NATO For? // Survival. Winter 2001-2002. P. 13.

1999 г., когда косовская кампания проводилась одновременно с официальным включением в НАТО Польши, Венгрии и Чехии. Разница лишь в том, что тогда в апреле 1999 г. состоялся уже официальный прием в НАТО трех новых стран после процедуры ратификации, в то время как в 2002 г. семь государств только получили приглашение начать окончательные процедуры присоединения к альянсу, которое произошло в апреле 2004 года. Вместе с тем из новичков 1999 г. Венгрия, например, внесла существенный вклад в югославскую операцию, в основном, благодаря своей географической близости к Югославии. В 2002 г. от семи новичков требовалась только поддержка действий антииракской коалиции и выдвижение некоторых политических инициатив, направленных на содействие коалиции. Такая поддержка была тем более важна для администрации Буша, поскольку ряд европейских союзников по НАТО — и в первую очередь Германия, отношения США с которой серьезно ухудшились с сентября 2002 г. — не готовы были в полной мере разделить американские цели в отношении Ирака и, более всего, средства их достижения. После окончания фазы активных боевых действий американско-британской коалиции в Ираке туда были направлены военные контингенты большинства стран — участниц «второй волны» расширения. При этом накопивший опыт и проверенный новобранец «первой волны» Польша была наделена наряду с членами победившей коалиции собственной зоной ответственности в оккупированном Ираке, что поставило Варшаву над государствами — членами НАТО из «старой», критиковавшей коалицию Европы.

Российское противодействие второму расширению было практически нейтрализовано сближением Москвы с Западом в области борьбы с международным терроризмом после сентября 2001 г., а также подписанным в мае 2002 г. соглашением о создании Совета «Россия—НАТО» в рамках которого Россия получила доступ к процессу принятия решений альянсом по ряду вопросов, представлявших совместный интерес. Можно также предположить, что смена приоритетов США в отношении НАТО сыграла роль и в изменении российского подхода к взаимодействию с альянсом<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Подробный анализ других причин изменения российского подхода к НАТО и процессу его расширения на протяжении 2001 г. представлен, например, в: Худолей К.К. Россия и НАТО в новой международной обстановке // Стратегическое партнерство России и Организации Североатлантического пакта: когда настанет его черед? / Под ред. К.К. Худолей. СПб.: Изд-во С.-Петербургского университета, 2002. С. 14-24.

Став президентом России в 2000 г., В.В. Путин заявил о наличии возможности — пусть даже в отдаленном будущем — присоединения России к НАТО. В середине 2000 — начале 2001 г. эта идея активно обсуждалась российскими политическими и военными лидерами, многие из которых, при всем очевидном неприятии подобной мысли, были вынуждены идти в фарватере внешнеполитических инициатив нового президента. Максимальную за десять лет реалистичность данный вопрос приобрел осенью 2001 г. после того, как Россия предоставила Соединенным Штатам такую поддержку в антиталибской кампании, на какую не были способны союзники США по НАТО. Тем не менее с начала 2002 г. российские официальные лица перешли к заявлениям в том духе, что членство России в НАТО вряд ли когда-либо станет возможным. При этом декларировалась цель максимально тесного, но отвечающего особым интересам России, взаимодействия с альянсом. В качестве области совместных интересов в России и НАТО стали называть в первую очередь борьбу с терроризмом и распространением ОМУ.

Начальная позиция о принципиальной возможности вступления России в НАТО была, очевидно, сформулирована исходя из представления о НАТО как об эффективном инструменте, который при лидерстве США может выполнять новые военные миссии, принятые им на себя после окончания холодной войны. Смирившись к концу 1990-х годов с укреплением НАТО как мощного военного блока и желая по традиции влиять на решения о масштабных военных операциях кем бы и где бы они ни проводились, Россия в принципе не видела политических препятствий вхождению в такого рода эффективный союз.

Однако после перемены в американском подходе к НАТО при администрации Дж. Буша-мл., принимавшей главные решения о применении американской силы без оглядки на НАТО, которая должна будет только обеспечивать политическую и тыловую поддержку операций, и рекрутировать союзников в «коалиции по случаю», куда при желании можно будет попасть и без формального членства в НАТО, Москва стала отдавать предпочтение в военном сотрудничестве двусторонним связям с Вашингтоном. Взаимодействие с НАТО, при этом, конечно, не теряет своей актуальности, однако схема российских отношений с альянсом, видимо, вновь возвращается к середине 1990-х годов, когда Россия пыталась взаимодействовать с НАТО по актуальному то-

гда для нее вопросу первого расширения на основе двусторонних отношений с ведущими членами альянса. К примеру, вопрос присоединения стран Балтии и Словении к адаптированному Договору об обычных вооруженных силах в Европе, вставший в полный рост после завершения второго раунда расширения НАТО в апреле 2004 г., Москва пыталась решать, апеллируя к Вашингтону и влиятельным европейским членам НАТО, включая Германию и Францию.

#### 4.2. Американский и европейские подходы к трансформации функций НАТО

Помимо принятия новых членов — государств ЦВЕ, важным элементом американской повестки дня для НАТО, направленной на сохранение дееспособности альянса и возможности использования его ресурсов в американских интересах, стало расширение спектра задач НАТО, которые должны были соответствовать изменявшимся после окончания биполярной конфронтации угрозам международной безопасности. Перед альянсом были поставлены дополнительные задачи, основными из которых стали кризисное реагирование и миротворчество, а географическая зона ответственности НАТО официально увеличилась.

Если признать, что Соединенные Штаты не «пускали на самотек» процесс изменения конфигурации сил в Западной и Центральной Европе после краха коммунистических режимов, то есть у Вашингтона постоянно существовало как минимум понимание собственного интереса в связи с этими процессами, то можно заключить, что миротворческие операции несомненно рассматривались внешнеполитической элитой США в качестве одного из инструментов реализации целей США в Европе и за ее пределами. На это косвенно указывает Дж. Гудби, когда признает, что «военные операции, которые в теории и на практике несли клеймо модели коллективной безопасности, использовались в период после окончания холодной войны в целях изменения, а не сохранения статус-кво»<sup>48</sup>. Изменение статус-кво в районах проведения операций и более широких географических и функциональных областях соответствовало переменам в конфигурации сил в Европе

<sup>48</sup> Гудби Дж. Неразделенная Европа. Новая логика мира в российско-американских отношениях. М.: Международные отношения, 2000. С. 249.

и в мировом масштабе после распада советского блока. Иными словами, новое статус-кво в большей степени отвечало интересам тех центров силы, чье влияние возросло по итогам окончания bipolarной конфронтации. Необходимо при этом оговориться, что мы не придерживаемся в данном случае сугубо реалистического толкования интересов сторон, взаимодействующих на европейской политической арене. Эти интересы зачастую не осмысливались в категориях силы, а проистекали из политических или моральных ценностей таких игроков, как США, Россия, Великобритания, Германия, Франция и др. К примеру, характеризуя роль ценностного аспекта в формулировании внешнеполитических интересов США, Дж. Гудби замечает, что «ни одна стратегия не получит очень долгой поддержки американской общественности, если не будет в должной мере соответствовать восприятию американцами самих себя»<sup>49</sup>.

Очевидно, впервые участие НАТО в миротворчестве и управлении кризисами за пределами географической зоны ответственности альянса в связи с окончанием холодной войны было заявлено в качестве новой цели НАТО государственным секретарем США Джеймсом Бейкером 12 декабря 1989 г. в Бонне, куда он прибыл для участия в заседании Североатлантического совета на уровне министров. Стремление Вашингтона закрепить в документах возможность «выхода» НАТО за пределы зоны Северной Атлантики вызвало отрицательную реакцию в ряде европейских столиц и, прежде всего, в Париже. На встрече Североатлантического совета на уровне министров иностранных дел 17-18 декабря 1990 г. Франция высказала возражения против распространения зоны ответственности НАТО за пределы Европы, хотя в заключительном коммюнике встречи было зафиксировано, что НАТО должна быть готовой к противостоянию «новым рискам в области безопасности и вызовам глобального характера», которые могли бы затрагивать «общие интересы» стран альянса<sup>50</sup>.

«Новая стратегическая концепция» НАТО, принятая на саммите альянса в Риме 7-8 ноября 1991 г., указывала на сдвиг в целях деятельности НАТО в сторону кризисного реагирования и превентивной дипломатии. В начале 1990-х годов в свете болезненных и малопредсказуемых процессов, связанных с распадом

<sup>49</sup> Там же. С. 259.

<sup>50</sup> Keesing's Record of World Events. December 1990.

СССР и Югославии, в качестве наиболее вероятной зоны кризисов рассматривалась прежде всего Восточная Европа, где нестабильность могла порождаться экономическими, социальными и политическими проблемами, «включая межэтническую вражду и территориальные споры»<sup>51</sup>. Новые задачи НАТО подразумевали сокращение натовских (и прежде всего, американских) воинских контингентов в Европе, однако требовали их реформирования в более мобильные подразделения, способные гибко реагировать на различного вида кризисы и готовые к быстрой переброске в зону конфликта. Обосновывая необходимость введения новых задач НАТО, один самых последовательных европейских сторонников американских подходов к реформированию НАТО министр обороны ФРГ Ф. Рюэ заметил в мае 1993 г.: «Риски и вызовы, с которыми мы сталкиваемся сегодня, крайне непредсказуемы; они порождаются множеством обстоятельств, им невозможно дать четкое определение. В такой ситуации планирование политики безопасности НАТО не может определяться лишь соображениями обороны... Структура сил альянса должна быть направлена на поддержку превентивной дипломатии»<sup>52</sup>.

Первоначально даже допускалось, что натовские соединения, чьей целью должно было стать кризисное реагирование, могли бы применяться по просьбе и мандату СБСЕ как общеевропейской организации безопасности<sup>53</sup>. Конечно, поскольку решения СБСЕ принимались на основе консенсуса, Соединенные Штаты или любая европейская страна — член НАТО могли бы заблокировать любую миротворческую миссию под эгидой СБСЕ. Однако сама возможность предоставления не-натовским государствам голоса в вопросах использования вооруженных сил альянса была весьма показательной. Соглашаться с этим на том этапе Соединенные Штаты вынуждала в том числе позиция Франции, которая стремилась использовать окончание холодной войны для ослабления американского влияния на структуру европейской безопасности.

Боснийский кризис 1995 г. стал первым после окончания холодной войны случаем задействования натовских контингентов в

<sup>51</sup> The Alliance's New Strategic Concept. Rome, 8.11.1991 (<http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm>, дата посещения 11.03.2003).

<sup>52</sup> Ruehe V. Op. cit. P. 136.

<sup>53</sup> Так, в заявлении, принятом на встрече министров иностранных дел стран — членов НАТО 4 июня 1992 г., говорилось о готовности НАТО «поддерживать в отдельных случаях... миротворческую деятельность СБСЕ, включая предоставление ресурсов и экспертных услуг альянса».



миротворческих целях за пределами защищаемой Вашингтонским договором территории стран альянса. Проведенные в августе-сентябре 1995 г. натовскими (в основном, американскими) силами бомбардировки позиций боснийских сербов заставили последних пойти на подписание в ноябре 1995 г. на военной базе в Дейтоне (штат Огайо) мирного соглашения с хорватской и мусульманской общинами, обеспечивавшего сохранение Боснии и Герцеговины в качестве целостного государства. 5 декабря 1995 г. министры иностранных дел и обороны стран НАТО (встреча в таком формате проводилась впервые с 1979 г.) приняли решение направить в Боснию 60-тысячный контингент натовских Сил по выполнению Дейтонских соглашений (Implementation Force — IFOR). С декабря 1996 г. миротворческий контингент НАТО в Боснии стал именоваться Силами по стабилизации (Stabilisation Force — SFOR)<sup>54</sup>.

Боснийский опыт показал, что новые миссии НАТО и расширение географической зоны ответственности альянса могли бы позволить Соединенным Штатам в нужный момент использовать механизмы и инфраструктуру Североатлантического блока в реализации американских интересов на широком пространстве: от Средиземноморья до Центральной Азии. Соответственно, в своем пятом обращении к нации «О положении в стране» 4 февраля 1997 г. президент Б. Клинтон отметил: Соединенные Штаты должны продолжать выступать в роли страны-миротворца, что вполне может подразумевать использование американского военного контингента в отдаленных регионах. Аргументируя свою точку зрения в пользу миротворчества Клинтон заявил: «принимая на себя разумные риски... сегодня, мы могли бы избежать втягивания в более масштабные конфликты позднее».

Для сохранения возможности задействовать союзников за пределами Европы Вашингтону было желательно зафиксировать в документах НАТО согласие европейских союзников с тем, что вызовы евроатлантической безопасности — гуманитарные кризисы, распространение оружия массового уничтожения, терроризм — могут исходить из-за пределов традиционной сферы ответственности альянса — собственно территории стран НАТО, а

<sup>54</sup> Анализ роли НАТО в разрешении боснийского кризиса и трансатлантическом диалоге по этой проблеме см., например: The War and the International Response // V. Kallab (ed.). *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*. Washington, D.C.: Aspen Institute Berlin, CEIP, 1996. P. 37-75.

также их морских и воздушных судов, находящихся к северу от тропика Рака. Такая трактовка была окончательно закреплена новой стратегической концепцией НАТО в 1999 году. Она ус-танавливала, что НАТО предстоит бороться с угрозами «неопределенности и нестабильности внутри и за пределами евроатлантической зоны, а также с возможностью региональных кризисов на периферии альянса». В документе говорилось: «Ряд стран внутри и за пределами евроатлантической зоны сталкиваются с существенными трудностями экономического, социального и политического характера»<sup>55</sup>. По аналогии с проектом расширения, признание новых задач НАТО также придало альянсу дополнительный смысл существования в отсутствие глобального соперника.

Сложнее для Вашингтона обстояло дело с расширением зоны, где могли бы применяться натовские контингенты. Как отмечал Н.А. Косолапов, в начале 1990-х годов «деятельность блока за пределами сферы его ответственности рассматривалась... в Европе в лучшем случае как навязывание своей воли даже в той ситуации, если бы такая деятельность предпринималась по мандату ООН, что объективно ограничивало бы подлинно миротворческие... акции блока на континенте и их эффективность»<sup>56</sup>. Ряд западноевропейских союзников (прежде всего Франция) продолжали высказывать опасения по поводу данного проекта и в конце десятилетия, и стремясь воспрепятствовать возможностям США пользоваться альянсом как легитимным инструментом для реализации своих целей в зоне, выходящей за пределы территории стран — членов НАТО. Поэтому в духе компромисса на Вашингтонском саммите натовские миротворческие функции были ограничены «евроатлантической зоной». Западноевропейские «скептики» также настояли на включении в коммюнике Вашингтонского саммита формулировки о том, что «ответственность за поддержание международного мира и безопасности» принадлежит в первую очередь Совету Безопасности ООН.

Помимо Франции, в конце 1990-х годов все большую озабоченность стремлением США превратить НАТО в инструмент ре-

<sup>55</sup> The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. 23-24.04.1999 (<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>, дата посещения 2.11.2003).

<sup>56</sup> Косолапов Н.А. Безопасность: новые вызовы в новой Европе // Россия и будущее европейское устройство / Косолапов Н.А., Стрежнева М.В., Олещук Ю.Ф. М.: Наука, 1995. С. 37.

ализации «общих интересов» членов альянса в глобальном масштабе и без обязательной санкции Совета Безопасности ООН стала проявлять Германия, где на выборах осенью 1998 г. победила Социал-демократическая партия (СДПГ), сформировавшая правительство в союзе с Партией зеленых. В ноябре 1998 г. новый министр иностранных дел ФРГ Йошка Фишер заявил, что правительство Германии хотело бы, чтобы НАТО отказалась от использования ядерного оружия первой в связи с коренным изменением ситуации в мире после конца холодной войны. Он предложил вынести эту проблему на обсуждение Вашингтонского саммита НАТО весной 1999 года. Хотя через два дня под давлением американцев эту инициативу пришлось дезавуировать министру обороны ФРГ Рудольфу Шарпину, наблюдателям стало ясно, что новое германское руководство менее предыдущего склонно действовать в русле американской повестки дня для НАТО.

В связи с трудностями, с которыми столкнулся Вашингтон, пытаясь обеспечить принятие союзниками в рамках НАТО желательных для США твердых обязательств по сотрудничеству натовских держав в операциях за пределами «евроатлантической зоны», Соединенным Штатам пришлось выработать новый подход к многосторонним действиям на международной арене, получивший название «коалиций по случаю»<sup>57</sup>.

Настроенные с начала 1990-х годов на активные действия по зарубежному военному вмешательству после неудачной гуманитарной интервенции в Сомали и трудностей с операцией по восстановлению демократического правления на Гаити<sup>58</sup>, Соединен-

<sup>57</sup> Одно из первых аналитических обоснований подобной стратегии для США после холодной войны было сформулировано в книге Р. Хаасса. См.: Haass R. *The Reluctant Sheriff. The United States After the Cold War*. New York: Council on Foreign Relations, 1997. Ch. 4. P. 78-102.

<sup>58</sup> Осенью 1993 г. в ходе военной операции в Сомали Соединенные Штаты намеревались устранить одного из наиболее непримиримых сомалийских «полевых командиров», на которого возлагалась ответственность за препятствование гуманитарной деятельности ООН. Операция закончилась провалом – 18 американских военнослужащих были убиты в бою, над телом одного из них были совершены надругательства, показанные по американскому телевидению и вызвавшие протесты среди общественности против вовлечения США в сомалийский конфликт. Администрация Клинтона была вынуждена заявить о выводе американских контингентов из Сомали (из мемуарных источников, затрагивающих сомалийские события 1992-1993 гг., особого внимания, на наш взгляд, заслуживает: Clarke R. *Against All Enemies: Inside America's War on Terror*. New York: Free Press, 2004. P. 84-87). Американская операция по восстановлению свергнутого президента Б. Аристиды на Гаити в 1994 г. находилась на грани провала и была реализована только благодаря мощным «аварийным» усилиям американской дипломатии.

ные Штаты были вынуждены пересмотреть свою стратегию односторонних операций в сторону повышения их избирательности. Весной 1994 г. Б. Клинтон издал директиву 25, в которой оговаривались условия для американского вмешательства. Такой подход предопределил уклонение Вашингтона от решительных мер по прекращению геноцида в Руанде, где кризис начался вскоре после подписания директивы 25<sup>59</sup>. Решение принять на себя ответственность за управление боснийским кризисом администрация Клинтона приняла после длительных колебаний — она надеялась на урегулирование ситуации силами одних европейцев<sup>60</sup>. «Интервенционистские наклонности» в американской внешней политике стали возрождаться к концу 1990-х годов. В августе 1998 г. США осуществили ракетные удары по территории Судана и Афганистана, вызвавшие неоднозначную реакцию в международном сообществе, поводом к которым стали произошедшие несколькими днями ранее нападения террористов на американские посольства в Кении и Танзании. Затем в декабре 1998 г. США и Великобритания предприняли масштабную военную операцию («Лис пустыни» — «Desert Fox»), в ходе которой впервые после «Бури в пустыне» 1991 г., проведенной «коалицией по случаю», по иракской территории было выпущено более 420 крылатых ракет. Заявленной целью операции стало уничтожение иракского потенциала оружия массового поражения и «способности Ирака угрожать своим соседям».

Из стран — постоянных членов Совета Безопасности ООН наиболее жесткой критике операцию против Ирака подвергла Россия. С критическими замечаниями выступил также представитель Франции, заявивший, что Францию не устраивает тактика решения иракской проблемы без опоры на ООН и с применением военной силы. Париж также высказался за ослабление режима санкций и увеличение торговли Ирака с внешним миром в рамках программы «Нефть в обмен на продовольствие», что шло вразрез с намерениями Вашингтона и Лондона усилить международную изоляцию режима Саддама Хусейна.

Следующая крупная военная операция, проведенная при лидерстве США — косовская кампания марта-июня 1999 г. — уже

<sup>59</sup> См., например: MacFarlane S. Intervention in Contemporary World Politics. Adelphi Paper 350. London: IISS, 2002. P. 59-60.

<sup>60</sup> Подробный критический анализ боснийской политики США см. в: Hyland W. Clinton's World. Westport, London: Praeger, 1999. Ch. 3. P. 29-50.

носила характер натовской или «ведомой НАТО» (NATO-led). В конце марта 1999 г. после провала переговоров руководства Югославии с представителями ведущих западных держав и России о подписании мирного соглашения с албанскими сепаратистами, действовавшими в югославском крае Косово, силы НАТО начали воздушные налеты и запуски крылатых ракет по целям югославской военной инфраструктуры в Косово, а также в Белграде и других городах СРЮ. Использование механизмов НАТО в данной операции стало возможным благодаря сильной поддержке (отсутствовавшей в случае «Лиса в пустыне») целей операции ведущими европейскими членами альянса. Не только Великобритания, но также Франция, Германия и Италия выступили с осуждением действий режима Милошевича в отношении албанского населения в Косово и согласились с необходимостью принятия военных мер в отношении СРЮ.

Таким образом, в первые дни операции в рядах союзников по НАТО сохранялось единодушие относительно целей и методов ведения операции. Однако с 26 марта внутри НАТО начали проявляться некоторые разногласия. Так, Палата депутатов итальянского парламента большинством голосов поддержала резолюцию о том, что «правительству следует совместно с союзниками по НАТО подготовить инициативу по немедленному возобновлению переговоров и прекращению бомбардировок»<sup>61</sup>. Ряд греческих политиков также призвали к прекращению боевых действий против Югославии. Напряжение увеличилось к концу апреля, когда С. Милошевич вместо ожидаемого согласия на условия НАТО распорядился усилить репрессии против албанского населения Косово.

Ввиду крайней обеспокоенности Конгресса сложившейся ситуацией американское руководство было вынуждено пойти на политическое заявление об отказе от проведения наземной операции НАТО на территории Косово. 23 апреля помощник президента по национальной безопасности Сэнди Бергер заявил, что наземная операция стала бы возможной, только если Милошевич «согласится на это или капитулирует». 8 апреля Палата представителей Конгресса одобрила резолюцию, обязывавшую президента получить одобрение Конгресса для отправки американских военнослужащих в Косово.

<sup>61</sup> Keesing's Record of World Events. March 1999.

К концу мая — началу июня напряжение в союзнических отношениях по вопросу дальнейшего ведения операции, а также обострение внутривнутриполитической ситуации в ряде стран НАТО заставили союзников искать возможности быстрого окончания военных действий даже на условиях частичного отказа от первоначальных требований, выдвигавшихся НАТО в отношении режима С. Милошевича. Уроки косовской кампании заставили лидеров евроатлантического сообщества во второй раз на протяжении 1990-х годов критически подойти к определению условий, оправдывающих политику «гуманитарной интервенции».

28 июня 1999 г. госсекретарь М. Олбрайт опровергла предположение, что операция против Югославии могла означать усиление интервенционистских наклонностей во внешней политике США, заявив: «Одни надеются, другие опасаются, что Косово будет прецедентом для таких же интервенций во всем мире. Я бы предостерегла от столь далеко идущих выводов. Условия в каждой стране различны. Решения о применении силы принимаются президентом в каждом отдельном случае после тщательного изучения всех обстоятельств»<sup>62</sup>.

Еще в ходе операции против Югославии 23 апреля 1999 г. британский премьер-министр Т. Блэр выступил в Чикаго с речью, которую (как минимум, до прихода к власти республиканской администрации Дж. Буша-мл. в США) было принято считать изложением позиции Запада в отношении целей и тактики гуманитарной интервенции в свете уроков, полученных НАТО в течение первого месяца ведения операции против Югославии. Блэр изложил пять условий участия Запада в разрешении гуманитарных кризисов: (1) уверенность Запада в своей правоте в каждом конкретном случае; (2) исчерпанность дипломатических вариантов разрешения кризиса; (3) возможность проведения спланированной военной операции; (4) готовность Запада к длительному участию в разрешении конфликта; (5) наличие прямых национальных интересов Запада в разрешении того или иного кризиса<sup>63</sup>. Операция 1999 г. в Югославии, по мнению Блэра, перечисленным критериям отвечала. При этом, как заявил он в том

<sup>62</sup> Цит. по: Phillips B., Anderson J. Lessons from War in Kosovo // The Heritage Foundation Backgrounder. Washington. № 1311. 22.07.1999.

<sup>63</sup> См.: Prime Minister Tony Blair. Doctrine of the International Community. Speech to the Economic Club of Chicago, Hilton Hotel, Chicago, USA. 22.04.1999 (поиск на сайте <http://www.fco.gov.uk>, дата посещения 13.04.2004).

же выступлении, за операцией НАТО против СРЮ не стояли «никакие территориальные амбиции». Блэр назвал ее справедливой, а сам пафос речи заключался в обращенном к Западу призыве проявлять в дальнейшем большую избирательность в зарубежном военном вмешательстве.

Видимо, учитывая уроки косовской кампании, республиканская администрация Дж. Буша-мл., которая, по оценкам ряда экспертов, имела значительно более слабую, чем Б. Клинтон, заинтересованность в участии в европейских делах и сотрудничестве с союзниками по НАТО, на начальном этапе своей деятельности проявила осторожность в принятии обязательства участия в разрешении кризисов за пределами территории США. Очевидно, роль в формировании такого подхода сыграл опыт ряда высших государственных чиновников администрации. Например, К. Пауэлл, назначенный госсекретарем в администрации Дж. Буша-мл., в бытность высшим офицером американских вооруженных сил предложил обуславливать американское вооруженное вмешательство за рубежом наличием ясной политической и военной цели, а также стратегии выхода и возможности применения подавляющей силы.

Первой операцией НАТО, проведенной при администрации Дж. Буша-мл., стала операция «Основной урожай» (*Essential Harvest*), целью которой стал сбор оружия у военизированных формирований этнических албанцев Македонии. С февраля по август 2001 г. в этой стране с разной степенью интенсивности происходили столкновения между правительственными силами и этническими албанцами, которые, при поддержке из Албании, требовали расширить политические, экономические и социальные права албанского меньшинства Македонии. Вооруженные бригады албанцев вовлекли правительственные силы в столкновения, которые приобрели масштаб, потребовавший активного вмешательства Соединенных Штатов и Европейского Союза в урегулирование кризиса с участием поддержанных Западом в Косово албанцев.

Более осторожный подход к операциям по поддержанию мира в случае с Македонией явился одним из факторов, определивших менее проалбанскую, чем в случае с Югославией позицию США, НАТО и ЕС. Легитимность режима Скопье Западом не подвергалась сомнению, однако подписанное под давлением со стороны Запада 12 августа 2001 г. мирное соглашение между албанскими

и славянскими политическими силами Македонии предоставляло албанскому меньшинству новые права в области использования албанского языка, исповедания ислама и представительства албанской общины в органах государственной власти Македонии. Это хрупкое соглашение было подкреплено развертыванием в Македонии к концу августа 4000-ного контингента сил НАТО под командованием датского генерала Гуннара Ланге. Весьма ограниченной целью операции стал сбор оружия у албанских сепаратистов, проводившийся на добровольной основе. Никаких боевых задач, кроме самозащиты, перед подразделениями НАТО в Македонии поставлено не было.

С конца сентября 2001 г. количество натовских миротворцев в Македонии было сокращено до 700, а их задача сужена до простого наблюдения за выполнением условий августовского мирного соглашения. Сняв с себя ответственность за дальнейшее развитие ситуации в Македонии, страны НАТО поручили Германии управление последующей трехмесячной операцией «Янтарный лис» (*Amber Fox*). В декабре 2001 г. операция была продлена еще на три месяца.

В целом, сам факт обращения македонских властей за поддержкой к НАТО и последующее сдержанное согласие альянса оказать содействие в разрешении кризиса отделили важность роли НАТО как опирающегося на серьезную силу международного игрока — миротворца, способного как наказывать неблагоприятной повесткой дня одни (оцениваемые НАТО негативно) режимы, так и поощрять укрепляя другие (нужные Западу). При этом США неизменно обладали возможностью существенно влиять на определение губительной или поощрительной для объекта действий альянса повестки дня и тем самым добиваться реализации своих целей, задействуя всю союзническую военную мощь и, главное, политическое давление.

За пределы «евроатлантической зоны» действия НАТО вышли в августе 2003 г., когда альянс принял на себя ответственность за управление операцией по стабилизации обстановки в Афганистане, где в конце 2001-2002 гг. была проведена операция по уничтожению движения «Талибан». Стратегическое командование и контроль за Международными силами по укреплению безопасности в Афганистане (*International Security Assistance Force — ISAF*) было возложено на военную штаб-квартиру НАТО в Монсе (Бельгия), а оперативное командование операцией осуще-



ствляло Северное командование НАТО, расположенное в Нидерландах. На первом этапе операции в задачу сил альянса входило поддержание стабильности в Кабуле и его окрестностях, а с начала 2004 г. перед контингентом альянса была поставлена задача взять под контроль ситуацию в центрах наиболее важных провинций Афганистана. Афганская операция имела важное значение для НАТО как испытательный полигон для подключения не-членов НАТО к действиям альянса за пределами «евроатлантической зоны». В число 6,5 тыс. военнослужащих, которые к апрелю 2004 г. находились в Афганистане под командованием НАТО, входили представители не только 25 стран — членов альянса, но также контингенты, предоставленные восемью странами — «партнерами» НАТО (среди прочих Азербайджаном, Албанией, Македонией и Хорватией), а также Новой Зеландией<sup>64</sup>.

С начала 2004 г. заметно активизировались переговоры внутри НАТО о возможности размещения натовских контингентов в Ираке для выполнения задач, подобных тем, которые силы альянса выполняли в Афганистане. Эти переговоры стали частью усилий американской администрации по укреплению международной легитимности своего присутствия США в Ираке с прицелом на его постепенное сокращение, чтобы избежать неприемлемого для американской общественности уровня потерь среди американских военнослужащих в этой стране. Тем не менее обеспечить согласие всех союзников по НАТО на соответствующую операцию оказалось для Вашингтона задачей весьма сложной — ввиду наметившихся новых разногласий с рядом европейских членов альянса.

### **4.3. Позиция США в отношении военно-политической самостоятельности Западной Европы**

Исчезновение советской угрозы и прогресс, достигнутый западноевропейскими государствами в области экономической и политической интеграции, уже с начала 1990-х годов поставил в новом ракурсе вопрос о придании европейским членам НАТО большей самостоятельности в обеспечении собственной безопасности. Как и на протяжении эры холодной войны, обеспокоен-

<sup>64</sup> См., например: NATO in Afghanistan. Factsheet (<http://www.nato.int/issues/afghanistan/factsheet.htm>, дата посещения 25.04.2004).

ность европейцев была вызвана возможностью «уклонения» США от полновесного выполнения союзнических обязательств и их вероятного ухода из Европы после исчезновения общего противника. Кроме того, с начала 1990-х годов к большей самостоятельности в военно-политической сфере государства ЕС стало подталкивать осознание себя в качестве растущего самостоятельного центра силы. Конечно, ни после Единого европейского акта 1986 г., ни после Маастрихтского договора 1992 г. речь не шла о противопоставлении Западной Европы Соединенным Штатам даже со стороны самых последовательных сторонников европейской «автономии» в области обороны и безопасности. Ставить под вопрос взаимные союзнические обязательства политики по обе стороны Атлантики не собирались. Вместе с тем, звучавшие с конца 1980-х годы призывы дополнить экономический вес объединенной Европы политическими и затем военными компонентами указывали на тревожную для США тенденцию к ослаблению контроля над союзниками даже при сохранении НАТО в качестве совместного института безопасности, в котором Вашингтону принадлежала лидирующая роль. Задача евроатлантической стратегии США на этом направлении включала, соответственно, придание европейским союзникам видимой самостоятельности при реальном сохранении решающего американского влияния на процедуру и цели использования совместного военно-политического потенциала.

Серьезное обсуждение того, каким образом можно усиливать самостоятельность европейских союзников США по НАТО после окончания холодной войны, началось на министерской встрече Североатлантического совета в Брюсселе 17-18 декабря 1990 года. Признавая, что самостоятельность европейцев в области безопасности и обороны приобрела новую значимость, США, поддержанные Великобританией, предложили создать «европейскую опору» НАТО<sup>65</sup> на основе Западноевропейского союза. Эту идею не разделили другие страны, входившие в альянс — в особенности, Франция, Германия и Италия, которые видели в ЗЕС военно-политическую структуру, напрямую не зависевшую от НАТО.

Наделение ЗЕС полномочиями «европейской опоры» НАТО в любой форме также наталкивалось на проблему неучастия в

<sup>65</sup> Сам термин «европейская опора» (European pillar) был введен в обращение сотрудниками аппарата альянса еще в годы холодной войны, чтобы подчеркнуть коллективное право европейских членов НАТО на определенную автономию от США.

ЗЕС (равно как и в Европейских сообществах) трех государств — членов НАТО: Исландии, Норвегии и Турции. Данная проблема обсуждалась уже на встрече министров иностранных дел стран — членов НАТО в июне 1991 года. В заключительном коммюнике встречи подчеркивалось, что «те союзники, которые не участвуют в формировании европейской оборонной идентичности, должны быть в достаточной степени вовлечены в принятие решений, затрагивающих их безопасность»<sup>66</sup>. С другой стороны, при подчинении ЗЕС формирующимся военно-политическим интересам Европейских сообществ (в дальнейшем — Европейского Союза) сдерживающую роль играл бы тот факт, что из числа государств ЕС в ЗЕС не входили Ирландия (в силу своего нейтралитета), а также Дания и Греция. Проблему удалось частично разрешить после того, как в 1995 г. Греция была принята в ЗЕС в качестве полноправного члена, а Дания и Ирландия (не желавшие последовать примеру Греции) в ноябре 1992 г. получили в нем статус наблюдателей. Вскоре, в ноябре 1992 г. Исландия, Норвегия и Турция, а в 1999 г. — Венгрия, Польша и Чехия стали ассоциированными членами ЗЕС, а статус наблюдателя при ЗЕС (подобно Дании и Ирландии) после вступления в ЕС с 1 января 1995 г. получили Австрия, Финляндия и Швеция.

Стремление европейцев к изменению своей роли в качестве союзников США нашло отражение в документах Римского саммита НАТО (7-8 ноября 1991 г.), в которых приветствовалось развитие «европейской оборонной идентичности» в рамках «новой стратегической концепции» НАТО, но одновременно акцентировалась важность союза Западной Европы и США<sup>67</sup>. В целом, декларации саммита оценивались как «туманные» и «наполненные компромиссными формулировками»<sup>68</sup>.

В целях подключения стран ЦВЕ в той или иной форме к деятельности западноевропейских институтов безопасности, в мае 1994 г. в ЗЕС был введен институт «ассоциированного партнерства». Ассоциированными партнерами в 1994 г. стали девять стран ЦВЕ: Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия, Чехия и Эстония (Венгрия, Польша и Чехия позднее,

<sup>66</sup> Final Communiqué of the North Atlantic Council Meeting. Copenhagen, 7.07.1991 (<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c910607a.htm>, дата посещения 11.03.2003).

<sup>67</sup> The Alliance's New Strategic Concept...

<sup>68</sup> См.: The Washington Post. 9.11.1991.

как отмечено выше, получили статус ассоциированных членов), а в 1996 г. — Словения. Эти государства могли принимать участие в еженедельных встречах Совета ЗЕС, однако они не имели права голоса и на них не распространялись формальные гарантии безопасности по договору о ЗЕС. Тем самым еще на стадии обсуждения принципиальной возможности расширения НАТО страны ЕС показали, что европейские структуры заинтересованы в участии стран ЦВЕ в выполнении военных миссий под эгидой ЕС.

Процессы определения роли ЗЕС в качестве институциональной основы для развития военно-политической автономии европейских союзников США рано или поздно должны были привести к проявлению противоречий между государствами — сторонниками европейского и евроатлантического (то есть ориентированного на лидирующую роль США) подходов к организационным схемам европейской безопасности. Дебаты относительно подчинения ЗЕС и его роли в европейской безопасности начались в конце 1995 г., когда на встрече министров иностранных дел и обороны стран-членов и ассоциированных членов ЗЕС Великобритания заявила протест по поводу предложений передать полномочие принятия решений по вопросам обороны и, соответственно, использования механизмов ЗЕС Совету министров ЕС. Все другие участники встречи выступали за постепенное включение ЗЕС в институциональную структуру Европейского Союза. В мае 1996 г. страны — члены ЗЕС, а также наблюдатели и ассоциированные члены и партнеры высказались за ускоренную реализацию планов по подготовке Западноевропейского союза к проведению миротворческих операций независимо от НАТО. Стран-наблюдателей также планировалось приглашать к участию в операциях. В июне 1996 г. на франко-германском саммите в Дижоне Ж. Ширак и Г. Коль выступили с заявлением о необходимости «скорейшей реализации текущих планов по усилению европейского измерения Организации Североатлантического договора»<sup>69</sup>. Франция, по некоторым сообщениям, даже давала понять, что заблокирует планы расширения НАТО, если ее требования по усилению самостоятельной военной роли европейцев не будут встречены с пониманием Соединенными Штатами.

В свете данных дискуссий, которые могли привести к институциональному отдалению ЗЕС и НАТО и создать серьезные

<sup>69</sup> См.: Keesing's Record of World Events. June 1996.

организационные препятствия для совместных действий США и их европейских союзников под руководством американцев, Соединенные Штаты с весны 1996 г. стали проявлять готовность предоставить европейцам возможность контроля над операциями НАТО, собственное участие в которых Вашингтон считал бы нецелесообразным<sup>70</sup>.

Основа для этого была заложена двумя годами ранее, когда на Брюссельском саммите НАТО в январе 1994 г. была официально утверждена рассматривавшаяся с осени 1993 г. концепция «объединенных многонациональных оперативных сил» (ОМОС) (Combined Joint Task Forces – CJTF). Концепция ОМОС подразумевала, что данные силы будут «отделяемы, но не отдельные» («separable, but not separate») от НАТО и что их можно будет применять в миротворческих и гуманитарных миссиях под эгидой НАТО или ЗЕС. Предполагалось, что ОМОС будут формироваться как мобильные силы достаточно высокой боеготовности, способные провести военную операцию необходимой интенсивности для разрешения конкретного кризиса. Кроме того, концепция ОМОС допускала участие не-натовских стран и намечала пути «примирения» стремления ЕС к собственной оборонной идентичности с центральной ролью НАТО в архитектуре безопасности Западной Европы.

Весной 1996 г. в британскую прессу попали планы американской администрации, согласно которым натовские силы в количестве до 70 тыс. военнослужащих, а также авиация поддержки и право использования американской разведывательной информации могли бы переходить в распоряжение ЗЕС и применяться в миротворческих и прочих военных операциях под командованием европейских генералов. Данный проект, получивший название «европейской идентичности в области безопасности и обороны» (European Security and Defence Identity – ESDI), был формально запущен на берлинской встрече министров иностранных дел стран НАТО 2-3 июня 1996 года. Там было объявлено о том, что ОМОС отныне могли поступать под командование Западно-европейского союза для выполнения миротворческих и гуманитарных миссий, что, однако, требовало бы согласия всех 16-ти государств – членов НАТО, включая США. При необходимости, но по разрешению командования НАТО к ОМОС могли под-

<sup>70</sup> Guardian. 5.03.1996.

ключаться другие контингенты и ресурсы НАТО. Аппарату альянса было поручено выработать необходимые процедуры «определения и последующего использования Западноевропейским союзом вооружений и ресурсов, а также штабных компонентов НАТО в операциях, проводимых ЗЕС»<sup>71</sup>.

Разработанная в кругах НАТО «европейская идентичность» стала «встречным» проектом по отношению к зафиксированному в Маастрихтском договоре стремлению Европейского Союза строить европейскую «идентичность» на базе структур ЕС. Объявив о своих намерениях, Европейский Союз в течение нескольких лет не мог выработать содержательного наполнения собственной «оборонной идентичности», что позволило структурам НАТО при воздействии США предложить свою опережающую версию формирования «европейской оборонной идентичности». Обеспечивая ее реализацию в рамках Североатлантического альянса, Вашингтон стремился предотвратить возможный отрыв собственно европейских планов сотрудничества в сферах обороны и безопасности от натовских, а также превращение ЗЕС в альтернативу контролируемым американцами институтам оборонного сотрудничества в рамках НАТО. При этом США зарезервировали для себя возможность участия в операциях, которые европейцы пожелали бы проводить, а значит, сохранили влияние на политику Европейского Союза в области обороны и безопасности.

«Европейскую оборонную идентичность» стали трактовать как знак согласия США отказаться от формального жесткого лидерства в управлении структурами НАТО. Министр иностранных дел Франции Эрве де Шаретт даже заявил: «В первый раз в истории Европа сможет проявить свои “личные качества”». Однако в действительности американское влияние на военные планы европейских союзников не снизилось, а просто приобрело новые формы. Это косвенно подтвердили после Берлинского саммита американские официальные лица, которые подчеркнули, что Соединенные Штаты намеревались сохранить контроль над любыми серьезными проблемами европейской безопасности<sup>72</sup>.

Вашингтон, однако, не мог и не хотел полностью блокировать продолжавшееся оформление организационных основ европей-

<sup>71</sup> Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council. Berlin. 3.06.1996 (<http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>, дата посещения 12.03.2003).

<sup>72</sup> Keesing's Record of World Events. June 1996.

ской автономии в области безопасности. В рамках этого процесса на саммите ЕС в Кельне в июне 1999 г. было принято окончательное решение о передаче «петербургского мандата» ЗЕС на проведение миротворческих и гуманитарных операций в ведение формировавшихся военных структур Европейского Союза. Начав интегрировать в себя ЗЕС с его расширенными на базе «петербургской декларации» функциями, ЕС обрел независимый от НАТО инструмент проведения миротворческих и гуманитарных операций<sup>73</sup>.

Другой военно-политической инициативой Западной Европы стал проект «европейского пула» вооруженных сил, о котором впервые было заявлено в декабре 1998 г. на упоминавшейся в гл. 2. встрече в Сен-Мало.

Обеспокоенность американской администрации негативными последствиями «процесса Сен-Мало» была отражена в статье госсекретаря М. Олбрайт, вышедшей через несколько дней после франко-британского саммита. Соединенные Штаты видели в европейском оборонном проекте три потенциальных опасности для НАТО: «разъединение» Атлантики (decoupling), дублирование военной инфраструктуры НАТО институтами Европейского Союза (duplication), а также исключение из деятельности европейских оборонных институтов стран — членов НАТО, не входящих в ЕС (discrimination). Как указывала М. Олбрайт, оценка Вашингтоном новых европейских оборонных инициатив, зависела от того, насколько Европейскому Союзу удалось бы избежать перечисленных опасностей<sup>74</sup>.

Поддерживая «процесс Сен-Мало» на официальном уровне, американская дипломатия предприняла энергичный нажим на партнеров для предотвращения неблагоприятного для США сценария развития европейского военного потенциала. В результате на саммите ЕС в Фейре (Португалия) в июне 2000 г. было заявлено, что европейские оборонные структуры будут развиваться в «тесном сотрудничестве с НАТО». Было также решено, что Турция и Норвегия как члены НАТО, не входящие в ЕС, по-

<sup>73</sup> Сам ЗЕС продолжал существование в качестве института, в ведении которого сохранялись задачи коллективной обороны в соответствии со ст. V Брюссельского договора 1948 года.

<sup>74</sup> Albright M. The Right Balance Will Secure NATO's Future // Financial Times. 7.12.1998 (см. также: Системная история международных отношений. Т. IV / Отв. ред. А.Д. Богатуров. М.: НОФМО, 2004. С. 474-477).

лучат право участвовать в военных операциях под эгидой ЕС. В октябре Соединенные Штаты еще раз заявили о своей позиции на встрече министров обороны стран НАТО в Бирмингеме и добились назначения «стратегическим координатором» между НАТО и ЕС американского генерала — заместителя командующего силами НАТО в Европе. Месяцем позже министр обороны США У. Коэн вновь заявил об опасности, заключающейся в превращении НАТО в «исторический реликт» в случае продолжения нарастания самостоятельного европейского оборонного потенциала. Следствием американского давления стало признание в документе о Силах быстрого реагирования, принятом на саммите ЕС в Ницце в декабре 2000 г., роли НАТО в качестве «краеугольного камня европейской системы безопасности».

Как было отмечено в гл. 2, на рубеже 1990-х — 2000-х годов «процесс Сен-Мало» натолкнулся на ряд трудностей политического, организационного и технического характера. Данное обстоятельство позволило администрации Дж. Буша-мл. выступить с инициативой, направленной на нейтрализацию потенциала нежелательной для США самостоятельности вооруженного контингента ЕС.

Упирая на сложности, которые европейцы испытывают с авиатранспортными средствами, необходимыми для переброски сил быстрого реагирования в нужную точку, Д. Рамсфелд в сентябре 2002 г. высказал идею создания в течение четырех лет «сил реагирования НАТО» (NATO Response Force) численностью до 20 тысяч военнослужащих, из которых 5 тысяч составили бы «ядро сил реагирования» и были бы готовы к развертыванию в течение срока от одной недели до месяца. Цель Сил реагирования НАТО определялась как защита интересов стран — членов альянса от нападения «из любой точки земного шара». Соединенные Штаты соглашались на предоставление в распоряжение этого контролируемого НАТО контингента американских высокотехнологичных вооружений, включая «умные боеприпасы», а также наиболее современные системы коммуникаций. Оказывая на союзников давление в пользу принятия решения о Силах реагирования НАТО, США пользовались отсутствием у военных контингентов, подчиненных ЕС (ЕСБР), возможности получить подобные ресурсы в обозримом будущем, а также упомянутыми организационными трудностями, с которыми столкнулись сторонники самостоятельного европейского оборонного потенциала. При



этом комплектовать Силы реагирования НАТО предлагалось в первую очередь европейскими военнослужащими.

Аналогичным силам в рамках Евросоюза, если бы он считал необходимым их организовывать параллельно с натовскими, отводилась бы роль кризисного управления по завершении фазы высокоинтенсивных боевых действий, которые брала бы на себя НАТО. Учитывая сложности организационного и финансового плана, с которыми столкнулся ЕС при создании Европейских сил быстрого реагирования в соответствии с договоренностями, достигнутыми в Ницце, по меньшей мере 11 членов Евросоюза (и одновременно членов НАТО) высказались в поддержку предложения Рамсфелда<sup>75</sup>. Развитие Сил реагирования НАТО было официально закреплено в качестве цели развития альянса на ближайшие годы в декларации саммита альянса в Праге в ноябре 2002 года. Таким образом, вновь поставив на повестку дня проблему неадекватности сугубо европейского потенциала выполнению задач, требующих быстрого кризисного реагирования, американская администрация обеспечила контроль Вашингтона над европейскими оборонными проектами и укрепила центральную роль НАТО в структуре европейской безопасности.

Подписанная 16 декабря 2002 г. Декларация ЕС и НАТО по европейской политике безопасности и обороны подтвердила «важную роль НАТО в управлении кризисами и предотвращении конфликтов.., а также тот факт, что НАТО остается основным институтом коллективной обороны стран-членов». Взамен на поддержку со стороны Североатлантического альянса Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО) и обязательство альянса предоставлять ЕС доступ к натовским ресурсам планирования ЕС обязался «обеспечить максимально полное участие не входящих в ЕС членов НАТО в механизме ЕПБО»<sup>76</sup>. В марте 2003 г. политические договоренности были дополнены соглашениями, получившими название «Берлин плюс». В соответствии с этими договоренностями, помимо доступа к оперативному планированию Североатлантического союза, Европейский Союз получал возможность пользоваться ресурсами альянса для проведения операций под эгидой ЕС, в которых НАТО сама не захоте-

<sup>75</sup> At NATO meeting, U.S. and Britain press European allies on Iraq // International Herald Tribune. 25.09.2002.

<sup>76</sup> EU–NATO Declaration on ESDP. NATO Press Release (2002) 142 (<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>, дата посещения 25.12.2003).

ла бы участвовать. Более конкретно, речь шла в основном о том, что США соглашались передавать контролируемые ими ресурсы (часть вооружений и инфраструктуры) НАТО в распоряжение Европейского Союза, но только в тех случаях, когда сами американцы не захотят участвовать в соответствующей операции<sup>77</sup>. Эти соглашения между НАТО и ЕС послужили базой для активизации деятельности ЕС в сфере миротворчества и кризисного регулирования на Балканах в 2003-2004 годах.

«Игра на опережение» европейских проектов в области обороны и безопасности на протяжении 1990-х годов сопровождалась с американской стороны эффективным давлением на союзников под лозунгом повышения расходов европейцев на оборону и, соответственно, увеличения их вклада в совместную безопасность. Такое давление, в частности, толкало европейских членов НАТО к признанию приоритетности евроатлантических структур безопасности перед сугубо европейскими и отводило на второй план вопрос о различии в трактовках потребностей безопасности Западной Европы и США и, соответственно, разницу в уровнях расходов, необходимых для удовлетворения этих двух типов потребностей.

Признавая, что европейцы не в состоянии поддерживать военные бюджеты, позволяющие сокращать (или, как минимум, не увеличивать) отставание Западной Европы от США в области военных технологий, Вашингтон имел возможность использовать подконтрольные ему высокотехнологичные военные ресурсы, которые могли передаваться в частичное пользование европейских союзников, для политического контроля над военными инициативами и планированием в Западной Европе. Так, вторая после окончания холодной войны стратегическая концепция НАТО, принятая на Вашингтонском саммите альянса 23-25 апреля 1999 г., предоставляла право уступающим США в развитии военных технологий европейским союзникам использовать вооружения и инфраструктуру альянса (обеспечиваемую в основном американцами) в операциях без участия Соединенных Штатов. Данный проект получил название «инициативы в области оборонного потенциала» (Defence Capabilities Initiative — DCI). Взамен европейские союзники согласились с формулировками, позволявшими НАТО «активно заниматься кризисным реагированием» в евроатлантической зоне.

<sup>77</sup> См., например: <http://www.nato.int/docu/update/2003/03-march/e0317a.htm>, дата посещения 08.04.2004.

Жесткое публичное заявление о том, что вклад европейцев в модернизацию и разработку новых систем вооружения западных союзников был недостаточным, сделал в июне 2001 г. Д. Рамсфелд на встрече министров обороны стран НАТО. По его мнению, это стало причиной неспособности альянса выполнить как минимум половину из поставленных перед альянсом целей на юбилейном Вашингтонском саммите 1999 года. Министр обороны США также указал, что европейский уровень расходов на оборону не позволит ЕС развернуть контингент ЕСБР в соответствии с намеченными планами. Эти же аргументы были использованы Вашингтоном осенью 2002 г., когда американская администрация обосновывала необходимость участия западноевропейских партнеров в создании Сил реагирования НАТО.

Большинство европейских союзников США обычно не противодействовали (по крайней мере открыто) американским мерам, направленным на ограничение европейской внешнеполитической и оборонной самостоятельности. Тем не менее среди них всегда существовали отдельные государства, часто выступавшие с критикой как евроатлантической политики США, так и их глобальной стратегии. Наиболее последовательным оппонентом Соединенных Штатов на протяжении более 40 лет была Франция. Особенно сильно Париж не устраивало нежелание Соединенных Штатов предоставлять европейским союзникам важные рычаги политического контроля за деятельностью совместных институтов безопасности. В середине 1990-х годов американская политика ограничения европейской самостоятельности привела к отказу Франции от реинтеграции в военные структуры Североатлантического альянса. О своей готовности вновь подключиться к военному сотрудничеству в рамках НАТО Франция заявила на Брюссельском саммите НАТО в январе 1994 года. Шагом в этом направлении стало участие французского министра обороны во встрече министров обороны натовских стран в сентябре 1994 года. Французские представители заявили, что решение вернуться в военную организацию НАТО было «основано на прагматических соображениях и не означало кардинального изменения политической линии»<sup>78</sup>. В июне 1996 г. на встрече министров обороны стран НАТО о возвращении Франции было объявлено официально.

<sup>78</sup> Keesings' Record of World Events. October 1994.

Тем не менее уже в сентябре 1996 г. на аналогичной встрече министр обороны Франции Шарль Мийон сделал жесткое заявление, в котором назвал условием окончательной реинтеграции Франции в военные структуры альянса передачу европейским генералам северного и южного командований НАТО в Европе. Придавая данной проблеме «фундаментальную важность», Мийон заявил, что, если Вашингтон откажется пойти навстречу французским пожеланиям, Франция останется в традиционном «полуротделенном» от военной организации НАТО состоянии. Однако в конце сентября министр обороны США Уильям Перри выступил с ответными заявлениями, в которых четко указал на нереалистичность французских притязаний, назвав позицию США по южному командованию «абсолютно негибкой». После того как эту позицию подтвердила М. Олбрайт, заявившая, что «США не отдадут неапольское командование — ключевое американское командование в Южной Европе, которое всегда возглавлялось американским генералом», Париж вновь заявил 24 февраля 1997 г., что Франция готова остаться вне военной структуры НАТО в случае невыполнения ее условий. Французские официальные лица требовали внести окончательную ясность в этот вопрос к моменту Мадридского саммита НАТО, запланированного на июль.

На Мадридском же саммите президент США Б. Клинтон не только отверг требования Парижа относительно Южноевропейского командования НАТО, но и настоял на исключении поддерживавшихся Францией Румынии и Словении из списка приглашенных в альянс стран-кандидатов. Это привело к тому, что французское руководство по итогам саммита окончательно заявило о невозможности возвращения Франции в военную структуру НАТО, поскольку, по мнению Парижа, действия Вашингтона указывали на неготовность последнего «поделиться» политическим контролем с союзниками.

В середине 2000-х годов НАТО и ЕС являются институтами «с большой областью взаимопересечения». После расширения обоих институтов в 2004 г. подавляющее число участников НАТО и ЕС стало одинаковым: из 25 стран — членов ЕС 19 также входят в Североатлантический альянс. Вне НАТО остаются только «европейские нейтралы» (Австрия, Ирландия, Финляндия, Швеция), а также малые средиземноморские государства Кипр и Мальта. Вместе с тем, ввиду наличия среди стран — членов Евросоюза жестких оппонентов США, вопрос подчине-

ния политики безопасности институтам одной (НАТО) или другой (ЕС) организации носит для США и во многом для ЕС принципиальный характер. От того, будет ли европейская оборонная автономия развиваться в рамках НАТО, где лидерство США неоспоримо, или в рамках ЕС, к процессу принятия решения в котором США вообще формально непричастны и где силен голос таких государств, как Франция, зависит степень американского влияния на Европу в вопросах совместной международной деятельности.

#### **4.4. Последствия развертывания американских систем противоракетной обороны для трансатлантических отношений**

Национальная противоракетная оборона (НПРО) США и системы противоракетной обороны театра военных действий (ПРО ТВД) были предметом разногласий между США и их западноевропейскими союзниками на протяжении, как минимум, 40 лет. Появившись в 1960-х годах, проблема противоракетной обороны обрела новое звучание после окончания холодной войны. Дополнительный импульс американские программы ПРО с особым акцентом на национальную противоракетную оборону (то есть защиту собственно территории США) получили после перехода обеих палат Конгресса США под контроль республиканцев после выборов 1996 года. При этом гигантские технические сложности, которыми сопровождается программа строительства НПРО и которые требуют, как минимум, десятилетнего срока для полноценного развертывания планируемого потенциала защиты от даже ограниченного ракетного нападения, позволяют интерпретировать данную инициативу как в значительной мере политико-идеологический проект, направленный на существенное изменение повестки дня взаимодействия Соединенных Штатов как с недружественными странами, так и с западноевропейскими союзниками. Данные изменения не только затрагивают вопросы стратегического паритета, уязвимости США для ограниченного ракетного нападения или сотрудничества Вашингтона с союзниками в строительстве совместной противоракетной обороны, но и «переливаются» в другие сферы международных отношений США, такие как борьба с распространением ОМУ и международным терроризмом, операции по «смене режимов» в ря-

де стран мира и даже проблемы торговли и инвестиций в евроатлантическом сообществе.

Для недружественных или враждебных стран и транснациональных субъектов повестка дня НПРО, связанная с перспективой для США оказаться защищенными от ограниченного по масштабам ракетного нападения, фактически означала разрушение вероятных планов возмездия со стороны этих стран в отношении США в случае, например, каких-либо американских действий, для них неприемлемых (например, попытки Соединенных Штатов произвести «смену режима» в одной из этих стран). При учете технологического отрыва США от остального мира, у целого ряда стран возникли оправданные сомнения в эффективности их имеющегося или разрабатываемого ракетного потенциала возмездия, что, очевидным образом, заставило любое из таких государств тщательнее обдумывать последствия попытки применения такого потенциала. Как минимум, не существует полной ясности, нанесет ли пущенная по США ракета какой-либо ущерб или будет перехвачена. Наверняка спрогнозировать в этом случае возможно только мощный удар возмездия со стороны США, который поставит под угрозу само выживание государства-агрессора. Подобная логика убеждения может оказаться действенной не только в отношении «государств-изгоев», чей ракетный потенциал может исчисляться единицами, но и крупных ядерных держав, чье военное планирование учитывает возможность использования ракет против США. Сценарий перехвата ракетного удара беспокоит Китай, на чьем вооружении находится в лучшем случае несколько десятков межконтинентальных баллистических ракет; такой сценарий может вызывать озабоченность и у России — второй ядерной державы мира. Реализуя проект защиты от ракет враждебных государств (в первую очередь, стран «оси зла»), Соединенные Штаты одновременно вынуждают более крупные державы, которые могут видеть в них потенциального соперника, затрачивать финансовые, дипломатические и аналитические ресурсы на меры по поддержанию действенности своего потенциала сдерживания.

Для Западной Европы повестка дня ПРО в 1990-е годы, конечно, не носила подобной деструктивной или нейтрализующей направленности. Вместе с тем, она несомненно способствовала укреплению влияния Соединенных Штатов на действия сторонников европеистского подхода к обороне в ЕС и крепче привязывала к

США традиционных атлантически настроенных союзников Соединенных Штатов — например, Великобританию, Данию или Норвегию. Сравнительная эффективность повестки дня НПРО в достижении этих целей определялась тем фактом, что в сфере противоракетной обороны «европейские союзники менее, чем в других сферах стратегического баланса, способны конкурировать с США в компетенции»<sup>79</sup>. При этом, как и в случае с Россией, в «реальную» повестку дня европейской безопасности противоракетная оборона не входила — гораздо важнее для Европы было повышение мобильности и модернизация сил общего назначения в рамках подготовки потенциала кризисного реагирования. Ценность же НПРО США была для европейцев крайне сомнительной. Что же касается ПРО ТВД, которую американцы могли предложить европейским союзникам (и возможно — России) для совместной разработки, то такие предложения на протяжении всех 40 лет дискуссий по ПРО носили характер «пряника» и были направлены на то, чтобы, как считает российский исследователь О.В. Приходько, «воспрепятствовать формированию объединенной оппозиции союзников в отношении американской НПРО и способствовать урегулированию противоречий между ними по этому вопросу»<sup>80</sup>.

В начале 1990-х годов четкого понимания необходимости развертывания национальной ПРО в американском политическом и экспертном сообществе не существовало, и акцент делался на разработке технологий и сценариев применения ограниченных систем ПРО. Например, видный американский эксперт в области безопасности и военной политики Роберт Арт в 1992 г. призывал развивать только системы противоракетной обороны театра военных действий, считая их важным элементом стратегии поддержания убедительности американской военной мощи после холодной войны посредством обеспечения безопасности военных контингентов США в ключевых регионах мира. В то же самое время, Р. Арт не видел причин, по которым США следовало бы развернуть в течение последующего десятилетия систему противоракетной защиты национальной территории<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Приходько О.В. Проблема противоракетной обороны в трансатлантических взаимоотношениях (1960 — 1990-е годы). Автореф. дисс. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М.: ИСК РАН, 2001. С. 10.

<sup>80</sup> Там же. С. 13.

<sup>81</sup> Art R. A U.S. Military Strategy for 1990s: Reassurance without Dominance // Survival. Winter 1992-93. P. 13-14.

Принятый Конгрессом в 1991 г. закон «О противоракетной обороне» (Missile Defense Act) одобрил программу исследований, направленную на выработку технологий как для ограниченной НПРО, так и для ПРО ТВД, основанных на наземных ракетах-перехватчиках и датчиках предупреждения о ракетном нападении, размещенных на околоземной орбите. При этом, по мнению Арта, планируемые системы ПРО ТВД могли обеспечить лишь защиту американских континентов от ракетной атаки с применением обычных взрывчатых веществ или «биологической начинки» боеголовок. Защита же от нападения с использованием ядерных баллистических ракет должна была оставаться основанной на сдерживающей функции американских ядерных сил. Размещение каких-либо средств перехвата ракет противника в космосе в тот период Конгрессом не планировалось. Хотя на 1992 г. в рамках американского оборонного бюджета на рейгановский проект «стратегической оборонной инициативы» (СОИ) было выделено 4,15 млрд. долл., в начале 1990-х годов проект предусматривал развертывание к 1996 г. системы из 100 наземных перехватчиков и не предполагал размещения средств перехвата в космосе, как официально планировалось в 1980-е годы. В начале 1992 г. президентом Дж. Бушем-ст. был выдвинут аргумент о необходимости защиты скорее не от массовой ракетной атаки со стороны крупной ядерной державы, а от «ограниченного ракетно-ядерного нападения». По его словам, «в слишком многих странах существует слишком много людей, имеющих доступ к ядерному оружию»<sup>82</sup>.

Об окончательном свертывании программы СОИ и отказе американской администрации от размещения противоракетного арсенала в космосе заявил в мае 1993 г. министр обороны Л. Эспин. Учреждавшаяся на месте Организации по управлению программой СОИ (Strategic Defense Initiative Organization) Организация по противоракетной обороне (Ballistic Missile Defense Organization)<sup>83</sup> должна была заниматься в первую очередь разработкой систем ПРО ТВД, не вызывавших серьезных опасений у западноевропейских союзников США и России.

Сдвиг в сторону более масштабных проектов в области ПРО, направленных на защиту всей американской территории, произо-

<sup>82</sup> Keesing's Record of World Events. January 1992.

<sup>83</sup> В январе 2001 г. министр обороны США Д. Рамсфелд учредил на месте Организации по противоракетной обороне Агентство по противоракетной обороне (Missile Defense Agency – MDA).



шел, как было отмечено, в середине 1990-х годов. Важную роль в пересмотре подходов к проблем ПРО сыграла Комиссия по оценке угрозы Соединенным Штатам со стороны баллистических ракет, возглавлявшаяся в 1998-1999 гг. бизнесменом и политиком Д. Рамсфелдом (министр обороны с 2001 г.). В состав «Комиссии Рамсфелда» входил и профессор Университета Дж. Гопкинса Пол Вулфовиц, назначенный в администрации Дж. Буша-мл. первым заместителем министра обороны.

Администрация Клинтона взяла курс на пересмотр положений Договора о противоракетной обороне, подписанного США и СССР в 1972 г., и начала работу по убеждению европейских союзников в целесообразности содействия Соединенным Штатам со стороны Европы в развертывании системы НПРО США (республиканская администрация Буша в дальнейшем отказалась от официального термина «национальная ПРО» и стала именовать проект, направленный по сути на защиту континентальной территории США, просто «противоракетной обороной»). 23 июля 1999 г. президент Б. Клинтон подписал законопроект, в соответствии с которым система НПРО должна была быть развернута при появлении соответствующих технических возможностей<sup>84</sup>. Назначением такой системы должна была стать защита от ограниченного ракетного нападения со стороны «проблемных стран», а также от несанкционированных пусков ракет признанных ядерных держав. Однако неудачи первых испытаний ключевых составляющих системы ПРО, активное противодействие пересмотру Договора 1972 г. со стороны России и Китая, а также неоднозначная реакция на американский проект западноевропейских союзников, на территории ряда из которых США намеревались разместить станции предупреждения о ракетном нападении, заставили Б. Клинтона 1 сентября 2000 г. выступить с заявлением об отсрочке принятия окончательного решения о развертывании НПРО и передаче права на это решение следующей американской администрации.

Дж. Буш-мл. еще в ходе избирательной кампании 2000 г. показал себя последовательным сторонником НПРО, критиковавшим демократическую администрацию за медлительность в продвижении этого проекта. 1 мая 2001 г., уже вступив в должность президента США, он заявил о необходимости развертывания системы. Он назвал «устаревшим» Договор по ПРО 1972 г., из ко-

<sup>84</sup> См.: США-2001. Социально-политический и стратегический обзор / Отв. ред. В.А. Мазинг. М.: ИСК РАН, 2001. С. 73-75.

торого США твердо решили выйти в случае невозможности компромисса с Россией о его «пересмотре». В декабре 2001 г. американская администрация заявила о денонсации Договора по ПРО, после чего на Аляске начались работы по строительству базы ракет-перехватчиков и было официально объявлено о возможности использования в будущем лазеров в качестве средства поражения атакующих США ракет. В конце декабря 2002 г. Вашингтон заявил о начале развертывания противоракет на Аляске, в Калифорнии, а также на борту трех кораблей ВМС США<sup>85</sup>. Первые ракеты-перехватчики, как было объявлено в августе 2004 г., появились на Аляске раньше намеченного на октябрь срока. Ассигнования на систему НПРО в рамках военного бюджета США составили почти 7,4 млрд. долл. в 2003 фин. г., 8,9 млрд. — в 2004 и запланированы в размере 10,2 млрд. на 2005 фин. год<sup>86</sup>. По оценкам ряда экспертов, применение космических систем предупреждения о ракетном нападении и лазерных технологий поражения, как только это станет возможным, способно привести к качественному прорыву в эффективности потенциала перехвата, который со временем сможет претендовать на роль стратегического — способного защитить США от массированного нападения со стороны крупной ядерной державы<sup>87</sup>.

При этом очевидно, что, поскольку массированное ядерное нападение одной державы на другую вообще может состояться лишь один раз в мировой истории и, значит, является крайне маловероятным, проверить эффективность системы НПРО США на практике, например, в 2010 г. будет затруднительно. Поверить же на слово американской администрации в том, что развернутая система не позволит удару возмездия причинить существенный ущерб США, кажется вполне возможным, учитывая передовой уровень развития американских технологий. Тем самым, как уже отмечалось, наносится удар по военно-стратегическому планированию ряда стран (в первую очередь, Китая и России, но также

<sup>85</sup> Seward D. U.S. Missile Defense Plan Upsets Russia. Associated Press (Moscow). 18.12.2002.

<sup>86</sup> Samson V. The Bush administration and missile defense: the love affair continues. Center for Defense Information. 18.03.2004 (<http://www.cdi.org/friendlyversion/printversion.cfm?documentID=2144>, дата посещения 28.04.2004).

<sup>87</sup> Начало подключения наземной системы ПРО к расположенным на космической орбите сенсорам запланировано на 2006 фин. год. См.: Director of Operational Test and Evaluation FY03 Report: Ballistic Missile Defense System (BMDS). 4.02.2004 (<http://www.cdi.org/program/index.cfm?programid=6>, дата посещения 28.04.2004).

и потенциальных ядерных государств, могущих обрести ракетный потенциал на протяжении ближайшего десятилетия). Такое развитие событий, в соответствии с концепцией критиков НПРО, способно подорвать международную безопасность, причем не только в ракетно-ядерной, но и в других областях.

Подобные соображения, усугубляемые беспокойством по поводу возможного «разделения» американской и западноевропейской безопасности, то есть создания ситуации, в которой уровень защищенности США от чьих-либо агрессивных действий или ударов возмездия окажется значительно выше уровня защищенности западноевропейских союзников по НАТО, обусловили негативную реакцию ряда европейских правительств на планы развертывания НПРО США. Беспокойство даже близких европейских союзников США вызывает стремление Вашингтона к собственной неуязвимости вкупе с наступательной стратегией «превентивной обороны». Не имеющий оснований опасаться возмездия с чьей-либо стороны мировой лидер может быть опасен даже для своих партнеров, для которых совместные инициативы оказываются гораздо более рискованными, чем для самого лидера.

В ряде европейских столиц критикуют пренебрежительное отношение Вашингтона к традиционным многосторонним мерам контроля над вооружениями. Многие европейские лидеры не согласны с тем, что одних новейших военных технологий может быть достаточно, чтобы удержать потенциальных противников от нападения на США и Западную Европу. Так, германские официальные лица неоднократно выступали с предупреждениями о том, что угрозы безопасности Запада невозможно устранить при использовании исключительно «технических средств» без «согласованных политических действий»<sup>88</sup>. Большинство европейских государств, включая ближайшего союзника США Великобританию, также выражали обеспокоенность милитаризацией космического пространства, к чему в перспективе могла бы привести программа развертывания американской ПРО. Европейцы особенно опасались того, что, помимо размещения в космосе систем поражения баллистических ракет, Соединенные Штаты планировали вывод на орбиту наступательных вооружений<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> См., например: Keesing's Record of World Events. June 2001.

<sup>89</sup> См., например: Пайк Дж. Парадокс космического оружия // Ежегодник СИПРИ 2003. Вооружения, разоружение и международная безопасность. М.: Наука, 2004. С. 516-523.

Со своей стороны, администрация Дж. Буша-мл. предпринимала энергичные действия, чтобы, во-первых, снять возражения европейцев по поводу американской системы НПРО, и во-вторых, добиться согласия ключевых для проекта НПРО европейских государств на размещение на их территории компонентов американской системы. Так, в июне 2001 г. президент Дж. Буш и министр обороны Д. Рамсфелд предприняли попытки убедить европейцев согласиться на строительство НПРО США, а летом 2002 г. по европейским столицам совершили турне высокопоставленные сотрудники американской администрации. США выдвигали тезис о том, что защищенность лидера стран Запада будет укреплять безопасность всего евроатлантического сообщества, и США в этом случае возьмут на себя большую ответственность за общую безопасность НАТО. Американцы также предложили европейским союзникам, Японии, а также России сотрудничество, направленное на разработку региональных систем ПРО для Западной Европы и Японии и на подключение России к функционированию НПРО США. В рамках НАТО были проведены два исследования технических возможностей и стоимости развертывания системы ПРО ТВД. Оба исследования были закончены в декабре 2002 г., однако их выводы не были опубликованы в открытой печати<sup>90</sup>. Сотрудничество же США и НАТО с Россией в вопросах строительства совместных систем ПРО ТВД находится в середине 2000-х годов в зачаточном состоянии. Помимо других проблем, оно наталкивается на нежелание американской стороны передавать необходимые для реализации подобных проектов ракетные технологии кому бы то ни было, кроме ближайших союзников.

Важное для американцев значение имеет возможность развертывания локационных станций на территории Великобритании и Дании. В декабре 2002 г. Д. Рамсфелд обратился к своему британскому министру обороны Джеффри Хуну с предложением провести модернизацию радиолокационной станции в Файлин-

<sup>90</sup> Причиной нежелания обнародовать результаты исследований, по оценкам британских экспертов, может быть тот факт, что программы ПРО являются в начале XXI века далеко не главным приоритетом военного строительства стран НАТО — им в первую очередь необходимы военно-транспортная авиация, средства дозаправки в воздухе, а также высокоточные вооружения (A Long Way From Consensus: Threat Perceptions in European NATO and the Future of Missile Defense. Presentation by Dr. Ian Davis, Executive Director, British-American Security Information Council, to the Conference on Transatlantic Missile Defence. Germany, 5-7.04.2004 (<http://www.basicint.org/nuclear/NMD/marshall.htm>, дата посещения 28.04.2004).

гдейлс на территории Великобритании в целях ее дальнейшего включения в систему НПРО США. Согласие британского правительства было вскоре получено, и в середине июня 2003 г. США и Великобритания подписали соответствующий меморандум о взаимопонимании<sup>91</sup>. Правительство Дании, где в конце 2001 г. на выборах победила правоцентристская коалиция, также было склонно пойти навстречу просьбе Вашингтона об использовании радиолокационной базы, расположенной в Гренландии.

В целом, как отмечают эксперты, партии правого центра, которые в начале 2000-х годов пришли к власти во Франции, Дании, Нидерландах и Норвегии, более положительно смотрели на проекты ПРО, чем левоцентристские коалиции, доминировавшие в конце 1990-х<sup>92</sup>. Тем не менее, европейцы, которые мало опасаются нападения со стороны государств «оси зла», в середине 2000-х годов были готовы скорее развивать ПРО ТВД, нежели содействовать американцам в развертывании их грандиозной системы ПРО национальной территории и — в перспективе — всей евроатлантической зоны. Защита от ракетного нападения на ТВД могла бы понадобиться военным контингентам европейских государств, развернутым, например, на Ближнем или Среднем Востоке. Вероятность подобных операций возросла после принятия Европейским Союзом решений об активном противодействии угрозам безопасности (включая терроризм и распространение ОМУ), исходящим с ближайшей периферии Европы.

#### **4.5. Борьба с терроризмом, война в Ираке и трансатлантические отношения**

Проблема международного терроризма возникла в повестке дня трансатлантических отношений задолго до 11 сентября 2001 года. Она вызывала обеспокоенность членов Североатлантического альянса на протяжении всего десятилетия после окончания холодной войны. Так, в феврале 1995 г. генеральный секретарь альянса Вилли Клаас заявил, что исламский фундаментализм — самая серьезная угроза для НАТО после краха коммунистических режимов в Восточной Европе. Тем не менее только террористические нападе-

<sup>91</sup> U.S. and U.K. sign missile defense MOU. Center for Defense Information Missile Defense Newsletter. 20.06.2003 (<http://www.cdi.org/newsletter/viewArticle.cfm?documentID=1312&topicID=28&listID=9>, дата посещения 22.07.2003).

<sup>92</sup> См.: A Long Way From Consensus...

ния на Нью-Йорк и Вашингтон 11 сентября 2001 г. поставили в повестку дня НАТО как оборонительного альянса меры *военного* противодействия террору, основанному на радикальной идеологии.

Кампания широкомасштабной борьбы с международным терроризмом, начавшаяся после сентября 2001 г., оказала огромное влияние на трансатлантические отношения. Одним из главных последствий этих актов стало дополнительное морально-психологическое обоснование лидерства США в борьбе с международным терроризмом. Большинство стран де-факто признали ведущую роль США в борьбе с террором и, соответственно, их приоритетное право определять цели и средства этой борьбы. Свой лидерский ресурс в борьбе с международным терроризмом администрация Дж. Буша-мл. в дальнейшем эффективно использовала, преследуя свои стратегические цели, в частности вокруг Ирака.

На следующий день после атаки на Нью-Йорк и Вашингтон США обратились к НАТО с предложением признать эти события нападением на территорию США извне, вводя тем самым в действие положения ст. 5 (о коллективной обороне) Североатлантического договора. Аргументом американской стороны в данном случае служило то, что, по предварительным оценкам, нападения готовились и координировались вне пределов США и, значит, являлись актом внешней агрессии. 2 октября страны НАТО согласились с американской трактовкой этих нападений и приняли решение задействовать механизм ст. 5, признав тем самым события 11 сентября агрессией против всех членов альянса. Этим они фактически обозначили свое согласие на долгосрочную поддержку антитеррористических инициатив США, поскольку, как известно, ст. 5 не устанавливает временных рамок для оказания помощи члену альянса, которому угрожают извне<sup>93</sup>.

Столь же оперативно европейские союзники США отреагировали на сентябрьские теракты и в рамках механизмов ЕС. 21 сентября 2001 г. главы стран Евросоюза собрались на внеочередном саммите в Брюсселе, где выразили «полную солидарность» с объявленной Соединенными Штатами «войной с террором». Чуть

<sup>93</sup> Поскольку действие ст. 5 Североатлантического договора может быть отменено только Советом Безопасности ООН после принятия данным органом «мер, необходимых для сохранения международного мира и безопасности», то, как указывал российский исследователь П.Л. Иванов, «вводя в действие ст. 5, НАТО предложила США неограниченное прикрытие любых военных операций, которые они захотят осуществлять». См.: Иванов П.Л. Трансформация НАТО: век нынешний и век минувший // Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 1. С. 16.

ранее правительства стран — членов ЕС договорились о принятии срочных мер по борьбе с терроризмом в сфере финансов и уголовного преследования лиц, подозреваемых в содействии террористам. На саммите в Генте в октябре была принята программа из 79 мер, направленных на борьбу с терроризмом.

Заручившись на том этапе поддержкой европейцев, Соединенные Штаты как лидер борьбы с терроризмом определили целью первой фазы антитеррористической кампании Афганистан с укрепившимся в нем режимом талибов. Получив затем карт-бланш от союзников и большинства других государств на проведение операции по уничтожению развернутой на афганской территории инфраструктуры, предположительно питавшей международный терроризм, Вашингтон предпочел тем не менее реализовывать поставленные военные цели в одностороннем порядке.

Такой выбор был обусловлен рядом обстоятельств. Во-первых, качественное превосходство США над другими государствами в уровне военных технологий, которые предполагалось использовать в Афганистане, делало потенциальный военный вклад союзников в интенсивную фазу операции малоценным. Технологический уровень почти всех потенциальных союзников создавал много технических трудностей на пути военного сотрудничества, выходящего за рамки обмена информацией, и не мог создавать ощутимого вклада в эффективность ведомых Соединенными Штатами военных операций. Поскольку Вашингтон обладал всеми необходимыми ресурсами для самостоятельного решения военных задач начального этапа афганской кампании, для США не имело смысла делиться с союзниками репутацией силы, способной дать адекватный ответ на экстремистские действия в отношении Запада. Во-вторых, «коалиции по желанию» с участием США и стран, чья поддержка становилась необходимой Вашингтону на том или ином этапе, легче было формировать на основе двусторонних переговоров, чем дискуссий в рамках многосторонних институтов. Например, по замечанию ряда аналитиков, задача укрепления партнерских отношений с Россией решалась гораздо более гибким образом именно на двусторонней основе — без могущих навредить попыток пересмотра болезненно воспринимавшихся Россией отношений Москвы с Североатлантическим альянсом<sup>94</sup>. Наконец, к одно-

<sup>94</sup> См., напр.: Piontkovsky A. Time to plan a real military coalition // The Russia Journal. 23-29.11.2001.

сторонним действиям в Афганистане Вашингтон подталкивало нежелание делиться с кем-либо реальным политическим контролем над Афганистаном после свержения талибов.

США, таким образом, не обратились к союзникам с просьбой о принятии совместных военных мер в ответ на террористические акты<sup>95</sup>. Для Вашингтона было важно только зафиксировать возможность обращения к отдельным союзникам за поддержкой на базе установлений Вашингтонского договора. Такая поддержка позволила Соединенным Штатам закрепить в повестке дня своих западных союзников и других поддерживавших борьбу США с террором держав тезис о необходимости искоренения источников терроризма и питающих его проявлений религиозного экстремизма в отдаленных от США регионах мира.

Боевая операция в Афганистане проводилась в подавляющем большинстве вооруженными силами США и Великобритании. При этом, как было отмечено выше, британский вклад был не сравним с американским — более 90% ресурсов и свыше 95% высокотехнологичных вооружений представлялись американцами<sup>96</sup>. Ими же, очевидно, практически полностью контролировался процесс целеполагания в борьбе с террористическими организациями — последнее слово в планировании конкретных силовых действий оставалось за американским военным и политическим руководством. Фактически, НАТО ограничилась декларацией о полной поддержке антитеррористической коалиции, а отдельные ее члены (Франция, Германия и др.) включили своих военнослужащих в контингент по поддержанию мира лишь после того, как стал ясен общий успех (или хотя бы отсутствие провала) операции; пока в НАТО рассматривался запрос США — решалось было ли разрушение здания Всемирного торгового центра при помощи гражданских самолетов атакой против американской территории, Соединенные Штаты, немедленно поддержанные Великобританией, начали акцию возмездия. Следует учитывать, что западноевропейские союзники не пытались самоустраниться от прямого и немедленного участия в этой акции. Лидеры Франции и Германии практически сразу после принятия американцами решения о военном возмездии заявили о желании направить вооруженные силы своих стран в

<sup>95</sup> См.: Spohr K. Growing Pains: The Debate on the Next Round of NATO Enlargement // T. Valasek, Th. Hitchens (eds.). Op. cit. P. 102.

<sup>96</sup> Financial Times. 9.12.2001.



зону операции. Однако место, которое ими отвели, было определено именно решением администрации США.

Односторонние действия Соединенных Штатов в рамках антитеррористической коалиции вызвали неприязненную реакцию как в политических кругах, так и среди видных политических экспертов ряда западноевропейских держав<sup>97</sup>. Стало очевидно, что, несмотря на заявления президента Дж. Буша-мл. и его непосредственных подчиненных о необходимости многосторонних усилий по искоренению международного терроризма, администрация Соединенных Штатов не стала рассматривать многосторонние внешнеполитические действия в качестве приоритетных. По прошествии нескольких месяцев с начала операции против движения «Талибан» в Афганистане наблюдатели начали отмечать переход США к «новой форме односторонней политики — прагматичной корыстной односторонности, применяемой по собственному усмотрению»<sup>98</sup>. Позицию тех западноевропейских союзников США, которые желали бы нести соответствующее их потенциалу бремя ответственности за проведение военных операций, но при этом сохранять контроль над целями операции и процессом планирования, выразил президент французского Фонда стратегических исследований Франсуа Эйсбур, заявивший о своей неудовлетворенности «разделением труда, при котором... американцам поручается ведение военных действий в афганском районе Тора-Бора, а на долю европейцев выпадает помогать старым дамам переходить улицу в Приштине»<sup>99</sup>. Американская администрация в ответ на подобную критику отвергла постановку вопроса, при которой внешняя политика США с опорой на многосторонние рычаги противопоставлялась бы односторонним действиям. Американские официальные лица подчеркивали, что Вашингтон всегда предпочитал коалиционные действия односторонним и был согласен на сотрудничество в военных операциях по борьбе с терроризмом со всеми заинтересованными государствами.

---

<sup>97</sup> Отмечалось, что даже допуск в помещения расположенного во Флориде центра командования антитеррористической операцией имели, помимо американских, только британские военнослужащие. Представители остальных государств — участников коалиции базировались в здании напротив. См.: Kauffmann S. Le nouvel unilateralisme américain // *Le Monde*. 01.01.2002.

<sup>98</sup> Ibidem.

<sup>99</sup> Ibidem.

В итоге активной фазы операции в Афганистане осенью 2001 г. были разгромлены талибы и установлен контролируемый режим Временной администрации, зависящей от военной поддержки сил коалиции, что дало Соединенным Штатам политический контроль над афганским правительством и отчасти — над ситуацией в Афганистане, а значит, в какой-то мере и в других государствах, безопасность которых напрямую зависит от положения дел на афганской территории. В число таких стран, несомненно, входит ряд государств Центральной Азии, Пакистан и — в определенной степени — Иран. В центральноазиатских государствах и Пакистане антиталибская кампания кроме того обеспечила установление усиленного американского военного присутствия. Вместе с тем, неудовлетворенность широкого круга стран односторонними действиями США сыграла не последнюю роль в формировании отрицательного отношения многих государств к американской операции против Ирака в 2003 году.

Вторым шагом стратегии реализации потенциала антитеррористической повестки дня после завершения антиталибской операции стал перенос цели борьбы с терроризмом с Афганистана на другие государства, «вызывающих озабоченность», и — в первую очередь — Ирак. Для этого в центр обсуждений был помещен тезис об опасности попадания ОМУ в руки подобных режимов. Эта идея совсем не была новой — об очевидной опасности попадания ОМУ в руки таких государств или организаций говорили и писали задолго до 11 сентября 2001 г., но после этой даты, когда и без применения ОМУ жертвы были огромными, данный тезис стал выглядеть особенно убедительно.

Серьезная угроза Ираку прозвучала в послании президента Буша «О положении в стране», с которым он выступил перед Конгрессом 29 января 2002 года. Вводя новый термин американской внешнеполитической риторики «ось зла», президент США заявил: «Ирак продолжает ненавидеть Америку и поддерживать терроризм. Иракский режим разрабатывал планы применения сибирской язвы, нервно-паралитического газа, а также ядерного оружия на протяжении целого десятилетия. Этот режим уже использовал отравляющие газы для убийства тысяч собственных граждан... Этот режим согласился на международное инспектирование — и вытолкнул инспекторов. Этому режиму есть что скрывать от цивилизованного мира. Подобные государства и их союзники — террористы составляют ось зла, которая вооружается, что-

бы угрожать миру. Они могут напасть на наших союзников или попытаться шантажировать Соединенные Штаты. В любом случае, цена равнодушия будет катастрофической».

По мнению американского президента, противодействовать столь опасной угрозе традиционными методами сдерживания не было возможным. Стратегия сдерживания (в том числе ядерного) в отношении Ирака не могла дать результата поскольку режим Саддама Хусейна, в соответствии с официальной позицией Вашингтона, не принимал решения исходя из принципа рациональности, а руководствовался трудно рационализируемыми радикальными идеологическими мотивами. Основываясь на этой предпосылке, президент Буш в выступлении в июне 2002 г. на выпускной церемонии в военной академии в Вест-Пойнте заявил, что Соединенным Штатам и их союзникам может потребоваться стратегия превентивного устранения угрозы. Ирак, который, помимо прочего, как утверждала американская администрация, оказывал поддержку международному терроризму, включая организацию «Аль-Каида», таким образом, становился целью превентивных ударов, с целесообразностью которых предлагалось согласиться союзникам и партнерам.

Сформулировав угрозу и наметив методы ее ликвидации, Вашингтон приложил значительные усилия, чтобы обеспечить согласие с предложенной повесткой дня прежде всего своих союзников по Североатлантическому альянсу. На встрече министров обороны стран НАТО в июне 2002 г. Д. Рамсфелд предостерег страны — члены альянса об опасности, которую может нести попадание ОМУ в руки террористов или сочувствующих им режимов. Упомянув о возможности «нападений, по сравнению с которыми последствия событий 11 сентября могли бы показаться незначительными», он призвал к такому реформированию НАТО, которое позволило бы альянсу осуществлять превентивные удары против террористов. Развивая тезис президента Буша, Рамсфелд заявил, что угроза со стороны негосударственных террористических групп и сетей требует, чтобы альянс перешел от самоограничивающей функции коллективной обороны к доктрине превентивных ударов по угрожающим Западу объектам, в том числе и за пределами евроатлантической зоны. При этом союзникам, по мнению Рамсфелда, не следовало дожидаться «исчерпывающих доказательств» наличия опасности прежде, чем принять меры по ее нейтрализации.

Концепция «превентивных действий» встретила ожидаемые возражения со стороны ряда западноевропейских государств. Против географически и функционально расширенного понимания зоны, откуда исходила террористическая угроза западному миру, европейские союзники США — Германия, Франция и даже Великобритания — высказывались еще в феврале 2002 года. Официальные лица этих государств тогда предложили провести разделительную линию между операцией против талибского Афганистана, право Вашингтона на которую проистекало из статьи 51 Устава ООН (самооборона), и ударами по государствам, чье участие в поддержке террористов нуждалось в особых доказательствах. США, однако, подтвердили свою позицию 12 февраля 2002 г., когда, выступая перед сенатским бюджетным комитетом, госсекретарь К. Пауэлл заявил, что в отношении Ирака уже на протяжении нескольких лет позиция американского правительства заключалась в том, что смена режима в этой стране полностью соответствовала интересам региона. Пауэлл несколько смягчил свое заявление, добавив, что военная операция против Ирака не представлялась на тот момент неизбежной и ее перспективы зависели от сотрудничества Багдада с инспекторами ООН по оружию массового уничтожения. Кроме того, Соединенные Штаты, по заявлению Пауэлла, «не планировали вступать в войну с Ираном и Северной Кореей»<sup>100</sup>.

Нажим на союзников президент Буш усилил 11 марта 2002 г., когда на церемонии в связи с шестимесячным сроком, прошедшим со времени сентябрьских терактов, он объявил о начале «второй фазы войны с терроризмом». По словам американского президента, на втором этапе Соединенным Штатам и международному сообществу было необходимо предотвратить восстановление в иных странах инфраструктуры «Аль-Каиды», разгромленной в Афганистане, а также не допустить попадания ОМУ в руки «злонамеренных государств» и «террористических организаций». В своей речи Буш не назвал конкретных целей второго этапа, однако предупредил, что «бездействие в данной ситуации совершенно недопустимо». Одновременно в результате визита вице-президента Ричарда Чейни в Лондон к американскому тезису о том, что Ирак, предположительно, вел разработку ОМУ и что эти действия багдадского режима представляли существен-

<sup>100</sup> Keesing's Record of World Events. February 2002.

ную угрозу международному миру и безопасности, присоединилась Великобритания.

Свою лепту в смягчение недовольства европейских союзников нежеланием Соединенных Штатов учитывать мнение оппонентов США в иракском вопросе внес и президент Буш, посетивший Западную Европу в конце мая 2002 года. На совместной пресс-конференции с германским канцлером Г. Шредером Дж. Буш заявил, что исключать какие-либо средства из арсенала борьбы с Саддамом Хусейном было нельзя. При этом Дж. Буш отметил, что «на его рабочем столе никаких планов войны с Ираком на тот момент не лежало»<sup>101</sup>.

Давление со стороны США в итоге обеспечило согласие широкого круга стран (включая постоянных членов СБ ООН) на проведение в Ираке инспекций для проверки наличия там арсенала ОМУ. 16 сентября 2002 г. иракское правительство уведомило генерального секретаря ООН о своей готовности к возобновлению инспекций объектов на территории Ирака. Инспекторы начали работу в Ираке 27 ноября 2002 г. после принятия 8 ноября Советом Безопасности ООН резолюции 1441. Данная жесткая резолюция обвиняла Ирак в отказе от «точного, полного, окончательного и безусловного раскрытия, в соответствии с резолюцией 687 (1991), всех аспектов программ разработки оружия массового уничтожения и баллистических ракет», а также в «хранении такого оружия и его компонентов». В отношении ответственности Ирака за невыполнение условий резолюции, в том числе за непредоставление требуемой информации, в п. 4 резолюции говорилось, что подобные действия «явятся дальнейшим серьезным (material) нарушением Ираком его обязательств, о которых Совет Безопасности будет поставлен в известность и вынесет им оценку в соответствии со ст. 11 и 12». Эти статьи устанавливали необходимость созыва СБ ООН для обсуждения допущенных Ираком нарушений, хотя ст. 13 предупреждала Ирак о «серьезных последствиях», с которыми Багдаду предстояло бы столкнуться «в случае продолжения нарушения им своих обязательств». Таким образом, в соответствии с решением СБ ООН даже в случае «плохого» поведения Ирака перед применением против него силы требовалось, как минимум, провести заседание Совета Безопасности.

<sup>101</sup> Keesing's Record of World Events. May 2002.

Хотя в дальнейшем до начала операции США и их союзники утверждали, что резолюция 1441 уже содержала достаточно оснований для силовых действий, они не прекращали попыток обеспечить принятие новой резолюции, которая бы предоставила им недвусмысленный мандат на применение силы. Такая резолюция в конечном счете не была принята и даже не выносилась на обсуждение Совета Безопасности, что было расценено многими наблюдателями как дипломатическое поражение США.

Вместе с тем, сам процесс дискуссий о возможности применения силы против Ирака имел для США двоякую цель. С одной стороны, Вашингтон очевидным образом стремился обеспечить себе легитимные основания для возможной операции и расширить круг союзников и партнеров по данной проблеме. С другой стороны, помимо собственно выгодного результата дебатов в СБ ООН, для Соединенных Штатов был важен сам процесс дискуссий как прикрытие развертывания ударной группировки для операции против Ирака.

Опыт предыдущих попыток разоружить Ирак при президенте Б. Клинтоне показывал, что инспекции были гораздо более эффективными, когда сотрудничество Ирака обеспечивалось силовым давлением со стороны США и Великобритании (как было, например, в конце 1998 — начале 1999 г., когда для подтверждения серьезности намерений Запада была предпринята силовая акция — четырехдневные бомбардировки территории Ирака (операция «Лис в пустыне»). Поэтому, пока в Ираке шли инспекции, а в Совете Безопасности ООН — обсуждения, было естественным начать переброску войск в регион Персидского залива для создания жестких для Ирака условий проведения инспекций. В условиях, когда в Ираке велись инспекции и были основания предполагать, что Саддам Хусейн что-то скрывал, развертывание группировки союзников в регионе Персидского залива оправдывалось необходимостью подкрепления действий инспекторов силовым давлением на Ирак.

Таким образом, третьим шагом кампании (после свержения режима талибов в Афганистане и переноса внимания международного сообщества на иракские «программы разработки ОМУ») стало использование инспекций и соответствующей программы организационных мероприятий для подготовки свержения режима Саддама. В отсутствие инспекций, подготовка военной операции вызвала бы гораздо более мощный протест как на Ближнем Во-

стоке, так и в международном сообществе в целом. В таких условиях американцы и их ближайшие союзники понесли бы гораздо большие международно-политические издержки, открыто готовясь к применению силы против Ирака, а Саддам Хусейн был бы лучше подготовлен к военному противостоянию с союзниками, поскольку у него не оставалось бы сомнений в намерении США напасть на него. Данный факт был подтвержден жестким сопротивлением некоторых союзников США по НАТО (прежде всего, Германии, Франции и Бельгии), а также России и ряда других государств началу военной кампании против багдадского режима даже в условиях, когда повод для силового нажима присутствовал.

В конце 2002 — начале 2003 г. (до начала военной операции 20 марта 2003 г.) развернулось жесткое дипломатическое противоборство между Соединенными Штатами и поддержавшей их стремление провести смену режима Саддама Хусейна в Ираке Великобританией, с одной стороны, и такими европейскими союзниками США, как Франция и Германия, которых поддерживала Россия — с другой.

Последнюю попытку заручиться поддержкой ООН в операции против Ирака Вашингтон и Лондон предприняли 24 февраля 2003 г., когда на обсуждение в Совете Безопасности ими был внесен проект резолюции, в котором иракские власти обвинялись в невыполнении условий резолюции 1441. Поскольку принятие такой резолюции фактически легитимировало бы дальнейшие силовые действия в отношении Ирака, несогласие с американско-британскими формулировками высказали Россия, Франция и Германия. Расклад сил в СБ ООН, где против американско-британского проекта резолюции по Ираку собирались голосовать также ряд африканских государств — временных членов СБ, заставил Вашингтон и Лондон отказаться от вынесения своего проекта на голосование. В случае провала резолюции (что было наиболее вероятно), ведомой США антииракской коалиции, решившей начать военную операцию, пришлось бы действовать вопреки мнению СБ ООН. При отсутствии какого-либо решения Совета Безопасности США и их союзники оставляли себе возможность ссылаться на резолюцию 1441 от 8 ноября 2002 г. как основание для принятия силовых мер в отношении Ирака.

Администрации Дж. Буша также не удалось в полной мере привлечь к иракской кампании и Турцию — важного американ-

ского союзника на Ближнем Востоке. 1 марта 2003 г. турецкий парламент отказал Соединенным Штатам в праве разместить на территории Турции контингент американских войск (в составе 62 тыс. человек), которые должны были бы сыграть важную роль в иракской кампании, вступив в Ирак с севера. По оценкам наблюдателей, главными факторами, определившими отрицательное решение парламента, стали недостаточная ясность относительно объема американской финансовой помощи Турции в связи с ее участием в операции, а также колебания турецкого правительства по иракскому вопросу. Несмотря на то, что после парламентских выборов в Турции 9 марта 2003 г. пост премьер-министра занял Реджеп Эрдоган — решительный сторонник поддержки военной кампании против Ирака, турецкий парламент так и не позволил США как союзнику по НАТО использовать территорию Турции для удара по Ираку. Наиболее технически оснащенная 4-я пехотная дивизия вооруженных сил США не смогла, как изначально планировалось, вступить в Ирак с турецкой территории, что осложнило взятие под контроль северных областей Ирака после начала военной операции<sup>102</sup>.

Роль Турции в иракской кампании вызвала дополнительные противоречия между США, с одной стороны, и Германией, Францией и Бельгией — с другой. В середине февраля 2003 года Германия, Франция и Бельгия заявили об отказе защищать Турцию в соответствии со ст. 5 Североатлантического договора от нападения с чьей-либо стороны в ходе войны с Ираком. Проблема была решена после того, как под воздействием «группы американской поддержки» в Европе Германия и Бельгия сняли свои возражения, а вопрос об оказании помощи Турции был перенесен в Комитет оборонного планирования НАТО, в работе которого Франция участия не принимает<sup>103</sup>.

Итогом борьбы между Соединенными Штатами и противниками «военного решения» стала коалиция в составе около 30 государств, которая поддержала военную операцию, начавшуюся 20 марта 2003 года. Вклад различных участников коалиции был, разумеется, неравноценен — от существенной военной поддержки британских войск до исключительно политических мер содей-

<sup>102</sup> См., например: Korb L. Letters from Iraq. Day Three. 6.11.2003 (<http://www.centerforamericanprogress.org>, дата посещения 29.04.2004).

<sup>103</sup> См., например: Волхонский Б. Альянс преодолевает разногласия // Коммерсантъ. 17.02.2003.



ствия иракской кампании со стороны Филиппин или Узбекистана. Войскам коалиции удалось быстро продвинуться к иракской столице Багдаду. Обстановка, сложившаяся после занятия города, позволила говорить об окончании организованного сопротивления иракской армии. 1 мая 2003 г. президент Буш заявил об успешном завершении военной операции против режима Саддама Хусейна.

Проведя эффективную военную кампанию по захвату контроля над основными городами и объектами инфраструктуры Ирака (включая нефтяную промышленность), США и их ближайшие союзники завершили первый этап «иракского проекта» администрации Дж. Буша-мл. Следующим этапом неизбежно становилось послевоенное восстановление Ирака, а затем — его дальнейшее развитие по американскому сценарию, подразумевавшему обеспечение интересов США и их союзников, касавшихся прежде всего добычи иракской нефти и использования «демократизированного» Ирака как примера для других арабских государств и одновременно в качестве государства, активно содействующего урегулированию конфликтов в ближневосточном регионе. На фоне начальных успехов «иракского проекта» проявились долгосрочные трудности, связанные с его продолжением.

Основными «системными» проблемами иракского урегулирования стали растущие потери сил коалиции, связанные с активизацией антиоккупационных сил среди всех основных этнических и религиозных общин Ирака (исключая курдскую), а также увеличивающиеся расходы коалиции на поддержание порядка в Ираке, восстановление страны, а также формирование национальных органов управления Ираком. Потери антииракской коалиции за год с 20 марта 2003 г. составили 673 человека, в том числе 573 американских военнослужащих и 58 британских<sup>104</sup>. Жертвы среди военнослужащих коалиции особенно возросли весной 2004 г., когда против оккупационного контингента восстали представители иракских шиитов, прежде лояльно-сдержанно относившиеся к присутствию иностранных войск в Ираке. Стоимость содержания войск коалиции в Ираке и восстановления объектов иракской инфраструктуры практически полностью легла на Соединенные Штаты. По просьбе президента Буша Конгресс выделил на эти цели в 2004 фин. г. почти 87 млрд. долл. При этом, по имею-

<sup>104</sup> Коммерсантъ. 22.03.2004.

щимся открытым оценкам, доходы от использования нефтяных месторождений Ирака в 2003 — начале 2004 г. на порядок уступали суммам, необходимым для восстановления и поддержания безопасности в Ираке<sup>105</sup>.

Поиск Соединенными Штатами и Великобританией путей сокращения людских потерь и расходов на иракскую кампанию поставили их перед необходимостью, во-первых, привлечь другие государства к мерам по поддержанию порядка и безопасности в Ираке, и во-вторых, искать источники финансирования иракского проекта. Решение этих задач напрямую «упирается» в проблемы легитимации действий коалиции со стороны международного сообщества, включая тех его членов, которые выступали против применения силы в отношении Ирака в 2003 г., а также американского контроля над Ираком и его богатыми природными ресурсами.

Международная легитимация участия коалиции в делах послевоенного Ирака означает для влиятельных союзников США в Европе, во-первых, четкое определение и соблюдение сроков передачи власти в Ираке национальным органам государственного управления, сформированным на основании широкого народного волеизъявления иракцев. Во-вторых, Германия и Франция, а также Россия настаивают на увеличении роли ООН в урегулировании иракской проблемы. Это означает прежде всего частичную передачу полномочий по управлению Ираком в переходный период от сил коалиции к контингентам и чиновникам ООН и участие органов ООН (в первую очередь, Совета Безопасности) в определении дальнейшей судьбы Ирака.

По состоянию на середину 2004 г. американцам и британцам удалось привлечь в состав коалиционных сил контингенты из 16 стран НАТО, а также из Украины, Албании, Азербайджана и ряда других государств. Тем не менее участие последних носит скорее символический характер, причем важные союзники США по коалиции все активнее рассматривают варианты сокращения своего присутствия в Ираке. Так, в апреле 2004 г. Ирак покинули испанские военнослужащие, решение о выводе которых было принято испанским правительством под влиянием крупного террористического акта в Мадриде в марте 2004 го-

<sup>105</sup> См., например: Iraq Reconstruction Update No. 3: Competing Visions. Center for Defense Information. 29.10.2003 (<http://www.cdi.org/friendlyversion/printversion.cfm?documentID=1805>, дата посещения 30.04.2004).

да. Другие важные союзники США по НАТО, которые могли бы внести существенный вклад в «иракский проект», включая Германию и Францию, отказывались направлять свои войска в Ирак без соблюдения их требований относительно роли ООН и национальных властей в иракском урегулировании. Берлин и Париж на протяжении конца 2003 — начала 2004 г. выступали за ускоренный график передачи власти иракцам. Позиция этих членов НАТО препятствовала также тому, чтобы альянс как международный институт принял бы на себя функции поддержания безопасности в Ираке. Между тем, такой шаг был бы важен для коалиции, поскольку расширил бы международную легитимность присутствия иностранных войск на территории Ирака<sup>106</sup>. Сходного с германским и французским подхода придерживалась и Россия, отказывавшаяся направить своих военнослужащих в Ирак.

Легитимность военной операции в отношении Ирака и дальнейшего присутствия на иракской территории войск коалиции подрывает также тот факт, что до середины 2004 г. так и не удалось обнаружить убедительных доказательств наличия в Ираке ОМУ или программ по его производству. Свою роль сыграли также вышедшие в 2003-2004 гг. мемуары высокопоставленных чиновников администрации Дж. Буша-мл. (бывшего министра финансов Пола О'Нила и бывшего национального координатора по безопасности, защите инфраструктуры и борьбе с терроризмом Ричарда Кларка), утверждавших, что операция против Ирака не была на деле связана с борьбой с международным терроризмом, а мотивировалась «личной неприязнью» семьи Бушей и их ближайших политических союзников к С. Хусейну<sup>107</sup>.

Усилия американцев по сбору средств на «иракский проект» на протяжении года после окончания военной операции также не принесли практически никаких результатов. На конференции доноров, прошедшей в октябре 2003 г. в Мадриде, самый крупный вклад в размере 1,5 млрд. долл. согласилась внести Япония —

<sup>106</sup> См., например: Колин Пауэлл: пришло время, когда мы должны объединиться // Коммерсантъ. 30.04.2004.

<sup>107</sup> Clarke R. *Op. cit.*; Suskind R. *The Price of Loyalty: George W. Bush, the White House and the Education of Paul O'Neill*. New York, 2004. Ряд фактов, касавшихся подходов администрации Буша к борьбе с терроризмом и свержению Саддама Хусейна, и отчасти противоречивших официальной позиции США, фигурировал также в книге американского публициста Боба Вудворда: Woodward B. *Bush at War*. New York: Simon & Schuster, 2002.

при том, что, по оценкам ООН и Всемирного банка, только на восстановление Ирака в 2003-2008 гг. должно было потребоваться не менее 56 млрд. долларов<sup>108</sup>.

Нежелание потенциальных доноров делать вклад в восстановление Ирака объяснялось целым рядом причин. Во-первых, в международном сообществе распространена точка зрения об ответственности США и Великобритании за ущерб иракской экономике и инфраструктуре, нанесенный военной операцией весны 2003 года. По мнению влиятельных европейских доноров, бремя компенсации данного ущерба должно была лечь в первую очередь на плечи стран коалиции и речь о вкладе в восстановление Ирака могла бы зайти только после ликвидации разрушений, нанесенных в ходе войны.

Во-вторых, крайне негативные последствия для возможных инвестиций и помощи Ираку сыграло сделанное в декабре 2003 г. заявление администрации Буша о том, что контракты на восстановление Ирака (оплачиваемые в основном средствами американского бюджета) будут распределяться только среди компаний из государств коалиции. Это автоматически исключало из списка вероятных подрядчиков германские и французские, а также канадские фирмы. В действительности, на начало 2004 г., подавляющее большинство контрактов было заключено с американскими компаниями. Лишь в единичных случаях среди подрядчиков фигурировали британские фирмы<sup>109</sup>. Кроме того, представители компаний, осуществляющих работы по восстановлению Ирака или реализующих контракты, заключенные еще свергнутым режимом, подвергали свою жизнь риску, который увеличился весной 2004 г. в связи с волной похищений иностранных граждан и убийств ряда заложников в Ираке.

Наконец, предоставление донорами средств по восстановлению Ирака вновь упиралось в проблему политического контроля над страной и нежелание американской администрации делиться этим контролем даже с ближайшими трансатлантическими союзниками. По мнению Вашингтона, с которым в основном соглашались

<sup>108</sup> См., например: Iraq Reconstruction Update No. 3: Competing Visions. Center for Defense Information. 29.10.2003 (<http://www.cdi.org/friendlyversion/printversion.cfm?documentID=1805>, дата посещения 30.04.2004).

<sup>109</sup> Iraq Reconstruction Update No. 4: Crossroads. Center for Defense Information. 5.01.2004 (<http://www.cdi.org/friendlyversion/printversion.cfm?documentID=1978>, дата посещения 30.04.2004).

страны коалиции, передаче власти в Ираке национальным органам управления препятствовал ряд весомых причин: неразвитость институтов демократического управления и гражданского общества в Ираке скорее всего привела бы на общенациональных выборах к власти популистских или радикально-религиозных лидеров, которые на деле были бы неспособны принять на себя ответственность за управление государством; национально-религиозная структура иракского общества, в котором большинство (60-65%) принадлежало мусульманам шиитам, обеспечила бы победу на выборах шиитских сил. В такой ситуации суннитское меньшинство, управлявшее страной при режиме Саддама Хусейна, скорее всего начало бы борьбу (включая боевые действия) за свои права, что резко дестабилизировало бы обстановку в стране. Кроме того, проживающие на севере Ирака курды вообще не желали входить в состав иракского государства. В целом, существовали серьезные сомнения в способности иракского правительства добиться формирования «иракской идентичности», которая позволила бы сохранить целостность, стабильность и безопасность Ирака как государства.

Исходя из подобного рода соображений, Временная администрация Ирака в конце 2003 — начале 2004 г. не наделила собранный из представителей иракских общин Управляющий совет Ирака полномочиями, выходящими за пределы символических. Совет был призван скорее олицетворять участие иракцев в управлении своей страной, чем осуществлять такое управление на практике. Даже после намеченного упразднения Временной администрации и передачи власти Временному иракскому правительству (что произошло 29 июня 2004 г.) коалиция не предполагала существенно сокращать военное присутствие в Ираке.

Стремясь добиться международной легитимации «иракского проекта» и привлечь широкий круг своих союзников к финансированию восстановления Ирака и поддержанию безопасности в этой стране, США и Великобритания не намереваются передавать в руки своих евроатлантических партнеров важнейшие рычаги контроля над ситуацией в Ираке и политикой его властей. В число таких рычагов входит военное присутствие на территории Ирака, управление кадровой политикой иракских властей, финансовая помощь восстановлению Ирака, а также присутствие американских компаний в иракской экономике. Интересам США отвечает стабильный, но подконтрольный Вашингтону Ирак, ко-

тому отводится важная роль в последующих инициативах США на Ближнем и Среднем Востоке.

Сыграв объединяющую трансатлантических союзников роль на первом этапе антитеррористической кампании (2001 — начало 2001 г.), борьба с международным терроризмом в дальнейшем стала источником противоречий между США и многими из их европейских партнеров по НАТО. Если в течение года после террористических актов в Нью-Йорке и Вашингтоне Соединенные Штаты воспринимались во всех европейских государствах в качестве жертвы неспровоцированной агрессии, имеющей право на решительный ответный удар, то перенос «фронта антитеррористической борьбы» в Ирак был воспринят рядом крупных государств — европейских членов НАТО в качестве «злоупотребления» американцами ресурсом поддержки, которую предоставило им в антитеррористической борьбе международное сообщество. С точки зрения удержания важных европейских союзников «в своей орбите», внешнюю политику США 2003-2004 гг. можно признать крайне неудачной. Почувствовавшим вкус к односторонним действиям на международной арене Соединенным Штатам в дальнейшем, возможно, будет непросто изменить свой подход к союзничеству, даже если продолжение прежней политики США в иракском вопросе будет сопряжено для Вашингтона с нарастающими издержками в форме людских потерь и крупных финансовых затрат.